

SYNTHESE

Avertissement : les prévisions pour 2007 figurant dans ce rapport ne prennent pas en compte les mesures d'économie sur les dépenses d'assurance maladie qui seront annoncées le 4 juillet ; elles n'intègrent pas davantage les dispositions qui seront débattues par le Parlement au cours de l'été, dont certaines pourraient avoir une incidence sur les comptes sociaux.

RETOUR A UN DEFICIT TRES ELEVE EN 2007

Rechute du solde du régime général après une brève amélioration en 2006

Le déficit du régime général se creuserait à nouveau en 2007 pour atteindre -12 Md€ et retrouver ainsi ses plus hauts niveaux de 2004 et 2005. La réduction du déficit de près de 3 Md€ obtenue en 2006, qui reposait en partie sur des éléments exceptionnels non reconductibles, serait ainsi suivie d'une rechute du même ordre de grandeur, voire un peu supérieure. Le déficit prévu pour 2007 serait ainsi, avec ceux de 2004 et 2005, le plus élevé jamais enregistré par le régime général.

La dégradation du solde porte principalement sur la branche retraite, dont le déficit, contenu au voisinage des 2 Md€ en 2005 et 2006, s'alourdirait de près de 3 Md€ en 2007. Dans le même temps, la réduction du déficit de l'assurance maladie, qui avait été substantielle en 2005 et 2006 (5,7 Md€ en deux ans), s'interromprait en 2007 pour faire place à une augmentation d'environ 500 M€. Le déficit de la branche famille, qui avait atteint -1,3 Md€ en 2005, continuerait de diminuer lentement.

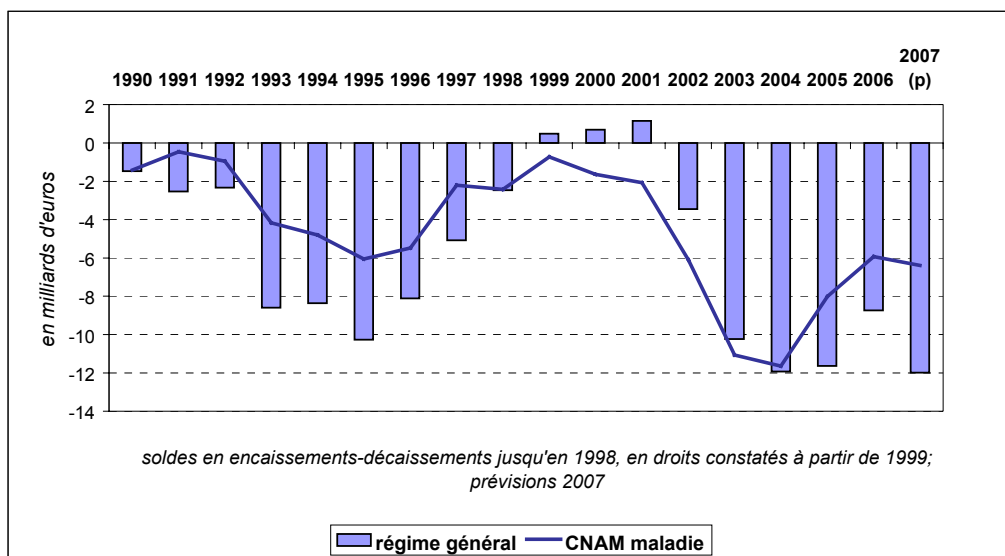
La nouvelle prévision de déficit du régime général est supérieure de 4 Md€ à celle qui figurait dans la loi de financement pour 2007¹. Cet écart considérable, qui mérite une analyse détaillée (voir ci-dessous), concerne principalement les branches maladie (pour 2,4 Md€) et la branche retraite (1,2 Md€). Il s'explique pour l'essentiel par une forte révision à la hausse des dépenses.

Soldes par branche du régime général

<i>En milliards d'euros</i>	2004	2005	2006	2007(p)
Maladie	-11,6	-8,0	-5,9	-6,4
Accidents du travail	-0,2	-0,4	-0,1	-0,3
Vieillesse	0,3	-1,9	-1,9	-4,7
Famille	-0,4	-1,3	-0,9	-0,7
Total régime général	-11,9	-11,6	-8,7	-12,0
FSV	-0,6	-2,0	-1,3	-0,3
Régime général + FSV	-12,5	-13,6	-10,0	-12,3

¹ Article 35 approuvant le tableau d'équilibre du régime général pour 2007

Soldes du régime général et de la branche maladie sur la période 1990-2007



L'ensemble constitué par le régime général et le Fonds de solidarité vieillesse serait déficitaire de 12,3 Md€ en 2007. La dégradation de son résultat serait un peu moins marquée que pour le seul régime général (-2,3 Md€ au lieu de -3,3).

Poursuite du redressement du FSV

La réduction du déficit du FSV engagée en 2006 s'accélérait en effet en 2007 grâce à l'amélioration de la situation de l'emploi qui contribue à réduire ses dépenses (liées pour plus de la moitié à l'évolution du chômage) en même temps qu'elle soutient ses recettes de CSG. Le Fonds de solidarité vieillesse se rapprocherait ainsi de l'équilibre en 2007 sans l'atteindre encore toutefois si bien que son déficit cumulé augmenterait encore un peu pour s'élever à 5,3 Md€ fin 2007. Cette situation, qui conduit le fonds à retarder le versement d'une partie de ses transferts, pèse en totalité sur la trésorerie du régime général.

Une dégradation rapide de la trésorerie du régime général

Le découvert de trésorerie de l'ACOSS a atteint -12,5 Md€ au 31 décembre 2006. Son augmentation (de 5,7 Md€ par rapport à la fin de 2005) a été limitée en 2006 par la dernière reprise de dette opérée par la CADES en application de loi du 13 août 2004 (pour un montant de 5,7 Md€). Hors reprise de dette, la variation de trésorerie entre la fin 2005 et la fin 2006 a été de -11,4 Md€. Comme les années précédentes, cet écart est supérieur (de 2,7 Md€ en 2006) au déficit du régime général en droits constatés (-8,7 Md€ en 2006). Les retards de versement du FSV expliquent la moitié de l'écart (1,3 Md€), les décalages dans les remboursements de l'Etat environ 800 M€.

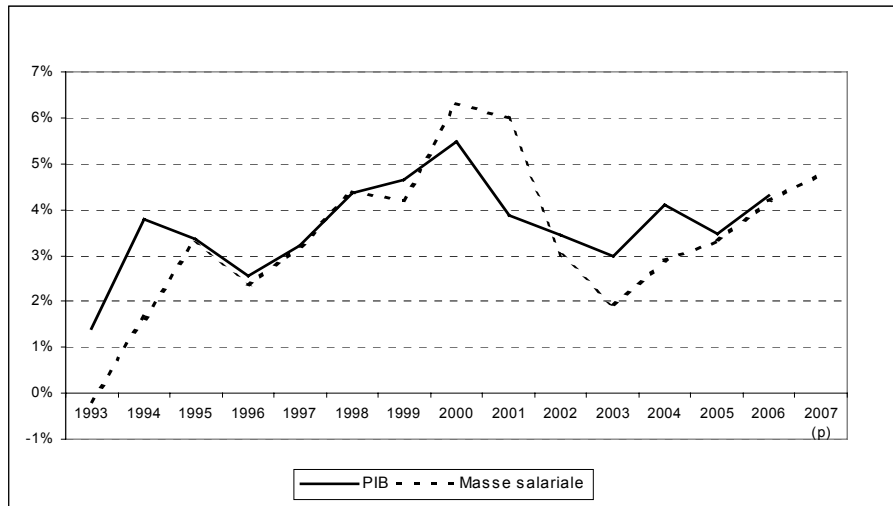
Le solde de trésorerie de l'ACOSS connaît une forte dégradation en 2007. Se conjuguant à la hausse des taux d'intérêt à court terme (plus d'un point en un an), elle se traduit par un alourdissement des charges financières du régime général. Celles-ci se sont élevées à 285 M€ en 2006 ; aux taux actuels, elles pourraient atteindre 700 M€ sur l'ensemble de l'année 2007.

Les hypothèses économiques pour 2007

Les hypothèses économiques qui avaient servi de base à la loi de finances et à la loi de financement de la sécurité sociale à la rentrée 2006 ont été actualisées sur deux points principaux. La progression de la masse salariale du secteur privé est relevée de 4,6 % à 4,8 % pour tenir compte notamment de la croissance de l'emploi salarié au cours des derniers trimestres. L'impact mécanique de cette révision sur les recettes du régime général est estimé à 350 M€ en 2007.

La hausse moyenne des prix hors tabac est quant à elle révisée à la baisse. Elle est à présent de 1,2 % contre 1,8 % dans les comptes associés à la loi de financement. La révision de cette hypothèse, qui déterminera le taux de revalorisation de certaines prestations au 1^{er} janvier 2008, n'a pas d'incidence directe sur les comptes prévisionnels de l'année 2007.

Taux de croissance annuel du PIB et de la masse salariale



Les principaux écarts par rapport aux prévisions de la loi de financement

A l'automne 2006, la prévision associée à la LFSS était un déficit du régime général de -8 Md€ en 2007. Ce déficit est désormais estimé à -12 Md€. Cette révision considérable a plusieurs explications:

- Des suppléments de dépenses très importants
Les charges des branches maladie et retraite sont globalement revues à la hausse de 3,15 Md€: 2,2 Md€ pour les dépenses d'assurance maladie du régime général, 950 M€ pour les prestations de retraite.
- Des exonérations de cotisations sociales plus élevées que prévu en 2006 et 2007
Les allègements généraux de cotisations sont financés par un panier de recettes fiscales depuis le 1^{er} janvier 2006. Les prévisions de l'automne dernier tablaient sur des surplus de recettes fiscales par rapport au montant des allègements en 2006 comme en 2007 (respectivement 350 M€ et 230 M€), qui devaient être affectés à la CNAM en 2007 selon une disposition de la loi de financement. Cependant le montant des exonérations se révèle nettement plus élevé que prévu si bien qu'il a été juste couvert par le panier de recettes en 2006 et qu'il lui serait nettement supérieur en 2007. En conséquence, la non réalisation des excédents prévus se traduit par une perte de recettes de 580 M€ en 2007 pour le régime général (plus précisément la CNAM). A cela s'ajoute le fait que le mécanisme d'équilibrage qui garantissait au régime général un montant de recettes au moins égal à celui des allègements en 2006 ne joue plus en 2007 : l'insuffisance de financement des allègements généraux par le panier de recettes, qui est estimé à 850 M€ en 2007, se traduira donc par une perte de produits dans les comptes du régime général. Au total, la disparition des excédents qui étaient anticipés et l'apparition d'un déficit de financement important en 2007 pour les allègements généraux réduisent les produits du régime général de 1,45 Md€ par rapport aux prévisions de la LFSS.
- En sens inverse, le relèvement de la masse salariale de 0,2 point en 2007 (de 4,6 à 4,8 %) augmente les produits du régime général de 350 M€. D'autres révisions de moindre importance contribuent à améliorer le solde de 300 M€.

Le solde du régime général en 2007 : passage de la LFSS à la prévision de juillet 2007

Solde LFSS pour 2007	-8,0
Dépenses supplémentaires	
Dépassement ONDAM (champ régime général)	-2,2
Révision prestations retraite	-0,95
Allègements généraux de cotisations	
Perte excédents recettes fiscales 2006 et 2007	-0,6
Insuffisance recettes fiscales en 2007	-0,85
Révision masse salariale 2007	0,35
Autres révisions	0,3
Solde CCSS Juillet 2007	-12,0

Une progression des recettes sensiblement ralentie en 2007

Si le rythme d'augmentation des charges du régime général a été globalement assez régulier au cours des dernières années, l'évolution des produits a été plus heurtée. Leur augmentation, forte en 2005 et 2006 serait beaucoup plus modérée en 2007. En 2007, la croissance des dépenses dépasserait celle des recettes d'un peu plus d'un point.

Plusieurs éléments ont contribué à la forte augmentation des recettes du régime général en 2006 : l'accélération de la croissance de la masse salariale, les hausses de cotisations intervenues au 1^{er} janvier (0,2 point pour la branche retraite et 0,1 point pour la branche AT-MP), un niveau élevé de cotisations et de CSG sur le secteur public et les travailleurs indépendants, la forte augmentation des prélèvements sur les revenus du capital qui a résulté notamment de la modification du mode de taxation des PEL, le rendement exceptionnel de certaines taxes (comptabilisation de deux exercices de remise conventionnelle de l'industrie pharmaceutique, acquittement exceptionnel de 13 mois de droits indirects sur les boissons alcooliques par certains opérateurs).

Taux de variation des produits et charges du régime général*

	2004	2005	2006	2007 (p)
Produits	4,0%	5,3%	5,8%	3,3%
Charges	4,5%	4,9%	4,5%	4,4%
Ecart	-0,5%	0,4%	1,3%	-1,1%

*Taux de variation calculés sur les montants de produits et de charges nets et consolidés, hors transferts avec la CNSA au titre de l'ONDAM médico-social à compter de 2006.

La plupart des éléments précédents ne contribuent plus à accroître les recettes en 2007, ou se traduisent par une baisse quand il s'agissait de produits exceptionnels. En conséquence, les principales composantes des recettes connaîtraient un ralentissement par rapport à 2006 :

- les produits sur revenus d'activité (cotisations et CSG sur ces revenus) augmenteraient de 3,6% en 2007 contre 4,4 % en 2006 ; le taux de croissance de 2006 était dû pour 0,6 point au relèvement des taux de cotisations et pour 0,4 point à un niveau élevé de recettes sur le secteur public et les professions indépendantes, deux effets qui ne se retrouvent pas en 2007 ; les produits sur revenus d'activité progresseraient ainsi sensiblement moins vite que la masse salariale (4,8 %) principalement en raison de la croissance toujours vive des exonérations ;
- la compensation de ces exonérations par le budget de l'Etat ou par des recettes affectées, qui a été intégrale jusqu'en 2006, ne le serait plus en 2007 : les allègements généraux augmenteraient de 11 % en 2007, contre 5,2 % pour le panier de recettes affecté à leur financement ; l'écart représente une perte de recettes estimée à 850 M€ pour le régime général ;
- la progression des prélèvements sur les revenus du capital² subi le contrecoup de la recette exceptionnelle enregistrée en 2006 pour la taxation anticipée des plans d'épargne logement de plus de 10 ans ; le supplément ponctuel de produit qui en est résulté en 2006, et qui disparaît en 2007, est estimé à 1,8 Md€ pour l'ensemble des bénéficiaires de ces prélèvements et à 1,25 Md€ pour le régime général ;
- les transferts du FSV à la CNAV, qui avaient augmenté fortement entre 2002 et 2005, se sont stabilisés en 2006 et diminueraient d'environ 400 M€ en 2007 en liaison avec la baisse du chômage.

On peut estimer autour de 2 Md€ le montant des recettes exceptionnelles non reconductibles qui ont été comptabilisées en 2006. Elles ont gonflé d'environ 0,7 point le taux de croissance des produits du régime général en 2006 et contribuent à réduire d'autant celui de 2007.

Reprise de la croissance des dépenses d'assurance maladie en 2007

A partir des taux de croissance très élevés enregistrés en 2002 et 2003, l'augmentation des dépenses d'assurance maladie (tous régimes) s'est ralentie chaque année jusqu'en 2006 : 6,4 % en 2003, 4,9 % en 2004, 4,0 % en 2005 et 3,1 % en 2006. L'évolution constatée en 2006 est la plus modérée depuis

² Elle reste néanmoins positive (+2 % environ) grâce à la forte croissance des revenus concernés et à l'incidence sur les prélèvements sociaux de la suppression de la déduction forfaitaire sur les revenus fonciers dans le cadre de la réforme du barème de l'impôt sur le revenu (estimée à 560 M€).

1999. Ce ralentissement a concerné tant les soins de ville (2,4 % en 2006 contre 3,1 % en 2005) que les dépenses relatives aux établissements de santé (3,1 % contre 4,4 %).

En 2006, la poursuite de la baisse des indemnités journalières (pour la troisième année consécutive) et d'importantes économies sur le secteur des médicaments ont contribué à la modération de l'évolution des soins de ville. Cependant, une reprise des dépenses a été constatée sur ces deux postes au second semestre qui a conduit à ce que les prévisions faites en septembre 2006 pour l'ensemble de l'année soient sensiblement dépassées (de 650 M€ pour les soins de ville). Au total, les dépenses d'assurance maladie du champ de l'ONDAM se sont élevées à 141,8 Md€ en 2006, soit 1,2 Md€ de plus que l'objectif initial.

**Décomposition de l'évolution des dépenses d'assurance maladie
(réalisations du champ de l'ONDAM)**

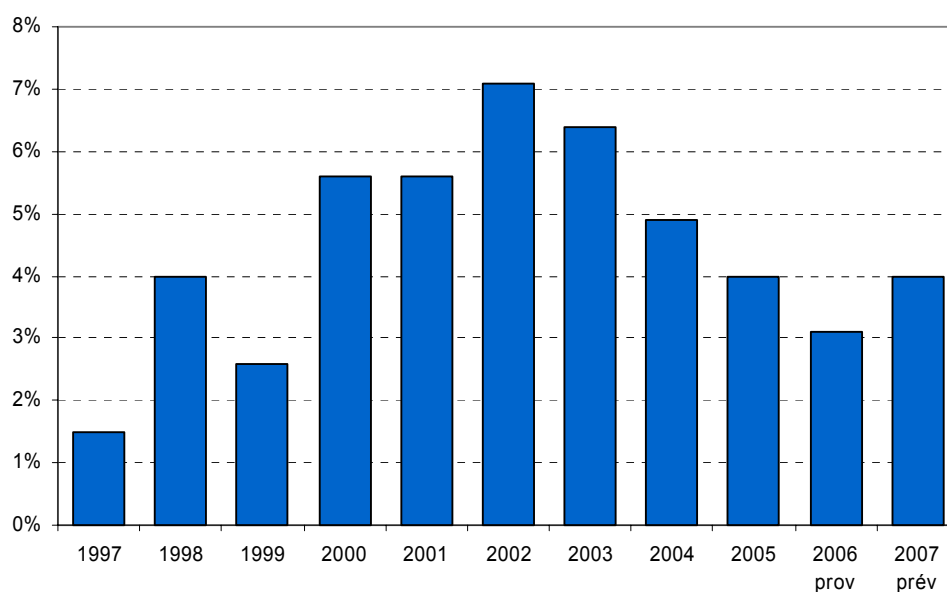
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 (provisoire)	2007 (prévision)
Soins de ville	5,6%	3,7%	7,8%	7,2%	8,0%	6,2%	4,3%	3,1%	2,4%	3,6%
Établissements de santé	1,8%	1,7%	3,2%	3,6%	6,3%	5,5%	4,5%	4,4%	3,1%	3,8%
Médico-social	6,4%	2,5%	5,7%	6,3%	7,9%	9,0%	9,0%	7,8%	6,1%	7,0%
ONDAM	4,0%	2,6%	5,6%	5,6%	7,1%	6,4%	4,9%	4,0%	3,1%	4,0%

NB : Les taux d'évolution ne sont pas calculés à champ constant

Pour l'année 2007, l'objectif national d'assurance maladie a été fixé par le Parlement à 144,8 Md€. Ce montant correspondait à une augmentation de 2,6 % (1,1 % pour les soins de ville) par rapport aux dépenses de 2006 telles qu'on les estimait à la rentrée 2006. La révision à la hausse de ces dernières a rendu d'emblée très difficile la réalisation de l'ONDAM 2007, déjà très ambitieux. Par ailleurs, l'accélération de la consommation de soins de ville amorcée à l'été 2006 s'est confirmée dans les premiers mois de 2007. Sur la période janvier-mai 2007, les remboursements sont en augmentation de 5,4 % par rapport à la période correspondante de 2006, avec des taux de progression de 5,4 % pour les honoraires médicaux et dentaires, de 4,6 % pour les indemnités journalières et de 3,7 % pour les médicaments. Ces évolutions sont incompatibles avec la réalisation de l'ONDAM, et la procédure d'alerte prévue par la loi du 13 août 2004, qui impose aux caisses d'assurance maladie de proposer des mesures de redressement, a été déclenchée le 29 mai.

Avant toute nouvelle mesure, un important dépassement de l'objectif est prévisible en 2007. Il est estimé à 2,6 Md€, dont 2,3 Md€ sur les seuls soins de ville. Sur la base de ces estimations, le taux de croissance des dépenses d'assurance maladie remonterait à 4 % en 2007 (3,6 % pour les soins de ville).

Evolution des dépenses dans le champ de l'ONDAM sur la période 1997-2007



Les dépenses des autres branches : forte croissance pour les retraites, ralentissement pour la famille

Les prestations de retraite versées par la CNAV ont augmenté de 6 % en 2006 et resteraient sur la même tendance en 2007.

Le nombre de départs à la retraite du régime général s'est fortement accru en 2006 pour atteindre 710 000, soit 12 % de plus qu'en 2005 (640 000). Cette forte progression s'explique d'abord par l'arrivée à 60 ans de la première génération du "baby-boom", qui est supérieure de près d'un tiers à la précédente, mais aussi par le succès persistant des retraites anticipées ouvertes après une longue carrière (108 000 départs en 2006 contre 102 000 en 2005).

Le nombre des départs continuerait d'augmenter en 2007 pour atteindre 740 000, la génération 1947 étant encore un peu plus nombreuse que la précédente. Cette prévision suppose la reproduction des comportements de départs observés en 2006, sans retenir d'impact particulier des dispositions prises pour inciter à la poursuite de l'activité, qui ne semblent pas produire d'effets sensibles pour le moment.

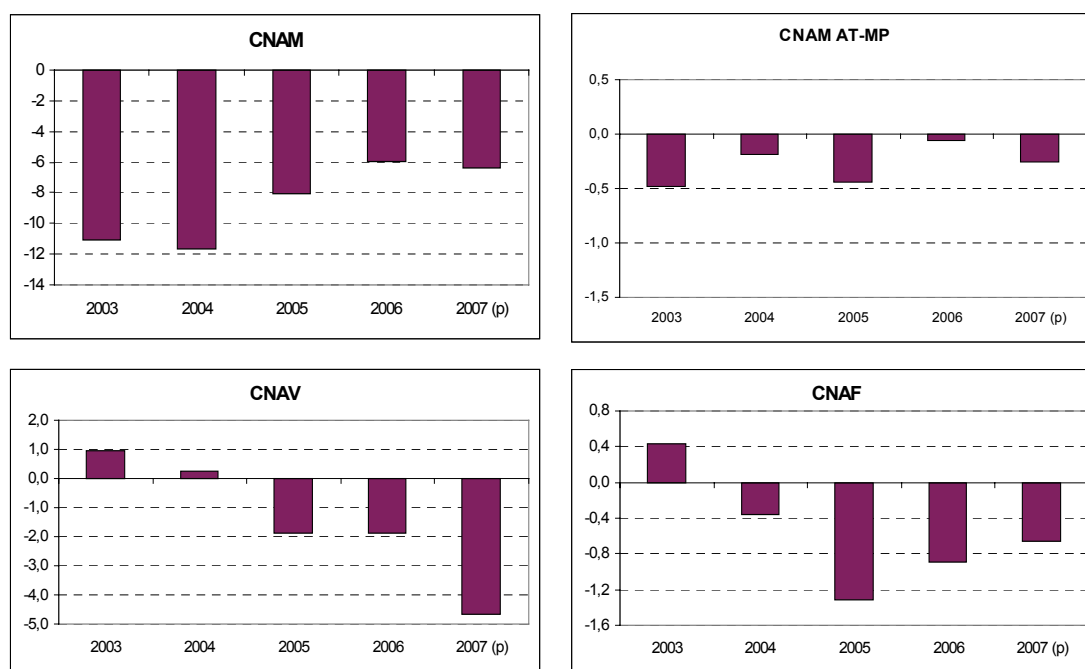
La croissance des **prestations familiales**, encore forte en 2006 (4,2 %), ralentirait en 2007 (3,3 %). La vive progression des aides à la petite enfance, qui représentent le quart des prestations versées par la CNAF (10,4 Md€ sur 40,4 en 2006), s'infléchirait en 2007 (+4,9 % contre +10 % en 2006). Une décélération est également prévue pour les aides au logement.

Après plusieurs années d'augmentation rapide liées à la montée en charge de la PAJE (prestation d'accueil du jeune enfant), les prestations familiales retrouveraient en 2007 une évolution plus modérée, proche de leur tendance antérieure.

Les résultats par branche : une très forte augmentation du déficit de la CNAV

En 2007, pour la troisième année consécutive, les quatre branches du régime général seraient simultanément déficitaires. Les soldes de l'assurance maladie et de la branche famille connaîtraient des variations assez faibles : détérioration modérée pour la première après deux années de redressement, poursuite d'une lente amélioration pour la seconde. Le fait majeur serait la forte aggravation du déficit de la branche retraite.

Evolution des soldes des branches sur la période 2002-2007 (en milliards d'euros ; échelles différentes)



En 2006, le solde de **la CNAV** a été stabilisé à $-1,9$ Md€ grâce à la forte progression des produits qui a résulté notamment du relèvement de 0,2 point du taux de cotisation. Cette progression un peu supérieure à 5 % a été voisine de celle des dépenses au sein desquelles l'effet de la forte croissance des prestations était un peu tempéré par la baisse des transferts de compensation. En 2007, l'augmentation des charges s'accélère encore (5,7 %) alors que celle des recettes fléchit nettement (2,5 %) en raison d'une évolution plus modérée des cotisations et de la baisse des transferts du FSV. Le déficit se creuserait de 2,8 Md€.

Le déficit de **la CNAM** a été réduit de moitié en deux ans entre 2004 et 2006, passant de $-11,6$ Md€ en 2004 à $-8,0$ Md€ en 2005 et $-5,9$ Md€ en 2006, grâce au ralentissement des dépenses d'assurance maladie et à un apport substantiel de recettes. Cette amélioration subit un coup d'arrêt en 2007 du fait d'une accélération des dépenses de prestations (4,4 % contre 3,7 % en 2006) et d'un ralentissement de la croissance des produits, dont les causes sont communes à toutes les branches (disparition de recettes ayant eu un effet ponctuel sur 2006, forte augmentation des exonérations) mais plus marqué dans le cas de la CNAM. Le déficit de la branche se creuserait de 500 M€ en 2007 en l'absence de mesures nouvelles.

Le déficit de **la CNAF**, qui avait atteint $-1,3$ Md€ en 2005, se réduit lentement et serait ramené à 700 M€ en 2007. Ce redressement a reposé en 2006 sur une forte progression des recettes. Il se poursuivrait en 2007 grâce à un net ralentissement de la croissance des dépenses.

Régime général 2004-2007

Régime général

En millions d'euros

	2004	2005	%	2006	%	2007	%
CNAM MALADIE							
Charges	131 618	135 715	3,1	152 640	12,5	159 560	4,5
Produits	119 976	127 707	6,4	146 704	14,9	153 161	4,4
Résultat	-11 642	-8 009		-5 936		-6 399	
CNAM AT							
Charges	9 368	9 788	4,5	10 263	4,9	10 734	4,6
Produits	9 184	9 350	1,8	10 204	9,1	10 476	2,7
Résultat	-184	-438		-59		-257	
CNAM Maladie et AT							
Charges	140 986	145 503	3,2	162 903	12,0	170 294	4,5
Produits	129 160	137 056	6,1	156 908	14,5	163 637	4,3
Résultat	-11 826	-8 447		-5 995		-6 657	
CNAV							
Charges	75 730	81 420	7,5	85 616	5,2	90 505	5,7
Produits	75 985	79 543	4,7	83 761	5,3	85 846	2,5
Résultat	255	-1 876		-1 855		-4 659	
CNAF							
Charges	49 204	52 060	5,8	54 172	4,1	55 606	2,6
Produits	48 847	50 745	3,9	53 281	5,0	54 952	3,1
Résultat	-357	-1 315		-891		-655	
Régime général consolidé							
Charges	260 162	272 515	4,7	287 108	5,4	299 924	4,5
Produits	248 234	260 878	5,1	278 367	6,7	287 953	3,4
Résultat	-11 929	-11 638		-8 741		-11 970	
FSV							
Charges	14 002	14 668	4,8	14 811	0,0	14 387	0,0
Produits	13 363	12 664	-5,2	13 551	0,1	14 056	0,0
Résultat	-639	-2 005		-1 259		-331	

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

Régime général 2004–2007 : produits et charges nets

Régime général

En millions d'euros

	2004	2005	%	2006	%	2007	%
CNAM MALADIE							
Charges nettes	126 234	130 341	3,3	135 317	3,8	140 837	4,1
Produits nets	114 592	122 333	6,8	129 381	5,8	134 438	3,9
Résultat	-11 642	-8 009		-5 936		-6 399	
CNAM AT							
Charges nettes	8 995	9 430	4,8	9 816	4,1	10 307	5,0
Produits nets	8 811	8 992	2,0	9 757	8,5	10 050	3,0
Résultat	-184	-438		-59		-257	
CNAM Maladie et AT							
Charges nettes	135 230	139 771	3,4	145 133	3,8	151 145	4,1
Produits nets	123 403	131 324	6,4	139 138	6,0	144 488	3,8
Résultat	-11 826	-8 447		-5 995		-6 657	
CNAV							
Charges nettes	74 979	80 796	7,8	84 947	5,1	89 872	5,8
Produits nets	75 234	78 920	4,9	83 092	5,3	85 213	2,6
Résultat	255	-1 876		-1 855		-4 659	
CNAF							
Charges nettes	48 870	51 646	5,7	53 692	4,0	55 112	2,6
Produits nets	48 513	50 332	3,7	52 801	4,9	54 457	3,1
Résultat	-357	-1 315		-891		-655	
Régime général consolidé							
Charges nettes	253 321	265 746	4,9	277 666	4,5	289 753	4,4
Produits nets	241 392	254 108	5,3	268 925	5,8	277 782	3,3
Résultat	-11 929	-11 638		-8 741		-11 970	

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

Les charges nettes sont diminuées des reprises de provisions sur prestations, et n'intègrent pas les dotations aux provisions et ANV sur actifs circulants.

Les produits nets ne prennent pas en compte les reprises de provisions sur prestations, et sont diminués des dotations aux provisions et ANV sur actifs circulants.

Les transferts entre la CNSA et la CNAM (maladie et AT-MP) portant sur l'ONDAM médico-social sont également neutralisés

	Evolution en moyenne annuelle		
	2005	2006	2007 (p)
Produit intérieur brut (PIB)			
PIB en volume	1,7%	2,0%	2 à 2,5 %
PIB en valeur	3,5%	4,3%	
Masse salariale			
Secteur privé en comptabilité nationale (1)	3,3%	4,2%	4,6%
<i>dont</i> <i>Emploi</i>	0,5%	0,9%	1,4%
<i>Salaire moyen</i>	2,8%	3,3%	3,2%
Secteur privé champ URSSAF	3,4%	4,3%	4,8%
<i>dont</i> <i>masse salariale plafonnée</i>	2,8%	4,3%	4,9%
Plafond de la sécurité sociale			
Montant annuel en euros	30 192	31 068	32 184
<i>Variation en %</i>	1,6%	2,9%	3,6%
Hausse des prix et taux de revalorisation			
Prix hors tabac	1,7%	1,7%	1,2%
Revalorisation des pensions	2,0%	1,8%	1,8%
Revalorisation de la BMAF	2,2%	1,8%	1,7%

(1) Secteurs EB-EP

Source : INSEE / ACOSS / DSS