



PROJET DE LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE POUR 2019

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Rapport n° 111 (2018-2109)

de M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général,
Mme Catherine Deroche, MM. Bernard Bonne, Gérard Dériot, René-Paul Savary
et Mme Élisabeth Doineau, rapporteurs

I – UN EXCÉDENT PRÉVISIONNEL DE 0,4 MD D'EUROS EN 2019

En 2018, le déficit global des régimes de sécurité sociale devrait s'élever à 1,4 milliard d'euros, contre 4,8 milliards en 2017. Ce solde est en amélioration de 600 millions par rapport à celui qu'avait prévu la loi de financement pour 2018 (- 2,2 milliards d'euros), grâce à un dynamisme des recettes supérieur de 2,1 milliards d'euros par rapport à la prévision. Le déficit du Fonds de solidarité vieillesse reste supérieur de 1 milliard à l'excédent de la branche vieillesse. La branche famille sort du déficit pour la première fois depuis 2007 et l'excédent de la branche accidents du travail s'accroît.

Pour 2019, le PLFSS prévoit un excédent de 2,5 milliards du régime général, alors que le FSV reste déficitaire de 1,8 milliard.

L'excédent global de la sécurité sociale s'établirait à 0,4 milliard. Les recettes

(509,9 milliards, + 2,4 %) sont profondément modifiées dans leur structure sous l'effet de la transformation du CICE, avec une baisse du produit des cotisations et une augmentation des recettes fiscales.

Le produit des cotisations de sécurité sociale (258,2 milliards d'euros - 3,7 %) diminue en raison de la baisse du taux maladie de 6 points et de l'exonération salariale sur les heures supplémentaires de même que celui de la CSG (101,7 milliards d'euros - 12,8 %) sous l'effet du transfert à l'Unédic et à la CNSA d'une partie de la CSG activité.

Les autres recettes fiscales progressent fortement (82,6 milliards d'euros contre 41,5 en 2018) sous les effets contraires du transfert à l'État des prélèvements sociaux sur les revenus du capital hors CSG et de l'affectation de TVA à la Cnam : avec 41,7 milliards d'euros la TVA nette est la première recette fiscale hors CSG.

Soldes des régimes de base et du FSV

(en milliards d'euros)	2015	2016	2017	2018 (p)	2019 (p)
Maladie	- 5,8	- 4,8	- 4,9	- 0,9	- 0,5
Vieillesse	- 0,3	0,9	1,8	0,8	0,7
Famille	- 1,5	- 1	- 0,2	0,4	1,2
AT-MP	+ 0,7	0,8	1,1	0,8	1,1
Régime général	- 6,8	- 4,1	- 2,2	1,1	2,5
Autres régimes de base	+ 0,5	+ 0,8	+ 0,3	- 0,4	- 0,5
Ensemble des régimes de base	- 6,3	- 3,4	- 1,9	0,7	2,2
FSV	- 3,9	- 3,6	- 2,9	- 2,1	- 1,8
Régime général et FSV	- 10,8	- 7,8	- 5,1	- 1	0,7
Ensemble des régimes et FSV	- 10,2	- 7,0	- 4,8	- 1,4	0,4

Effets des mesures nouvelles du PLFSS sur le solde par branche du régime général

(en milliards d'euros)	2019 (t)	Mesures en recettes	Mesures en dépenses	Total mesures	2019 (p)
Maladie	- 3,5	- 0,3	- 3,3	3	- 0,5
Vieillesse	- 0,3	- 0,5	- 1,5	1	0,7
Famille	1,7	- 0,8	- 0,3	- 0,5	1,2
AT-MP	1	0	- 0,1	0,1	1,1
Régime général	- 1,1	- 1,5	- 5,3	3,6	2,5

Les **dépenses** (509,6 milliards) seraient en progression de 2 % en 2019. Trois branches sur quatre dégageraient un résultat positif. Le PLFSS comprend principalement des mesures nouvelles en dépenses qui permettent d'améliorer le solde de 3,6 milliards d'euros.

La **branche vieillesse** (recettes : 137,6 milliards ; dépenses : 136,9 milliards ; excédent : 0,7 milliard) devrait son **solde positif** à une réduction de ses charges en raison de la mesure de moindre revalorisation des pensions tandis que le **déficit du FSV** (1,8 milliard en 2018) reste le plus élevé, sans mesure corrective.

La **branche famille** (recettes : 51,5 milliards ; dépenses : 50,3 milliards ; excédent : 1,2 milliard) conserverait sa position **excédentaire en 2019, amoindrie par des réaffectations de recettes**.

La **branche accidents du travail - maladies professionnelles** (recettes : 13,3 milliards ; dépenses : 12,2 milliards ; excédent : 1,1 milliard) conserve son excédent.

La **branche maladie** (recettes : 216 milliards ; dépenses : 216,4 milliards ; déficit : 0,5 milliard), **approcherait l'équilibre** grâce aux mesures d'économies sur l'Ondam fixé à 200,3 milliards d'euros en 2019, soit une progression de 4,9 milliards d'euros et de 2,5 % par rapport à 2018.

Compte tenu du solde prévisionnel des différentes branches, **l'Acoss devrait conserver en compte** (au titre du régime général hors AT-MP et du FSV) **27,6 milliards de dettes fin 2019** et son plafond d'emprunt resterait fixé à 38 milliards. La **capacité d'amortissement de la Cades** atteindra 16 milliards en 2019, **89 milliards restant à amortir fin 2017**. Un nouveau transfert de dette de l'Acoss à la Cades de 15 milliards d'euros est prévu par le PLFSS à partir de 2020, financé par une affectation de CSG. Ce transfert laisserait un stock de dette à l'Acoss d'environ 14,5 milliards d'euros à la fin de la période couverte par l'annexe B.

Les **projections** associées au PLFSS retiennent une progression annuelle de la masse salariale de 3,5 % en 2019, 3,7 % en 2020, 3,8 % en 2021 et 3,7 % en 2022, et une augmentation de l'Ondam de 2,3 % par an sur la période, à l'exception de 2019. Sous ces hypothèses, la sécurité sociale (ROBSS+FSV) resterait excédentaire pour les années 2020 à 2022 mais ne devrait son équilibre de 2022 qu'à l'excédent prévisionnel du FSV, la branche vieillesse renouant avec les déficits à partir de 2021.

Le **régime général** resterait globalement excédentaire à partir de 2019, la branche AT-MP stabilisant ses excédents tandis que les trois autres branches tendraient vers le strict équilibre.

Soldes des régimes de base et du FSV sur la période couverte par l'annexe B

(en milliards d'euros)	2019	2020	2021	2022
Maladie	- 0,5	0	0	0
AT-MP	1,1	1,2	1,3	1,3
Famille	1,2	0	0	0
Vieillesse	0,7	0,8	0,4	0
Régime général	2,5	1,9	1,6	1,2
FSV	- 1,8	- 0,7	- 0,3	0,1
Régime général et FSV	0,7	1,2	1,3	1,3
Ensemble des régimes et FSV	0,4	1	0,7	0,1

II – LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

• Recettes et équilibres généraux

La commission a approuvé l'**exonération de cotisations et contributions salariales des heures supplémentaires** (article 7), qui seront profitables au pouvoir d'achat des actifs. S'agissant des modalités de mise en place des allègements de cotisations et contributions patronales qui remplaceront le crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) dès 2019 (article 8), elle a approuvé l'essentiel du dispositif adopté par l'Assemblée nationale tout en **renforçant les exonérations spécifiques aux employeurs du secteur agricole pour les rémunérations des travailleurs occasionnels afin de préserver** les filières les plus concernées (fruits et légumes, viticulture, etc.).

S'agissant de la **CSG applicable aux retraités** (article 11), la commission a **étendu le critère de franchissement de seuil de revenu deux années consécutives aux retraités qui franchiraient le seuil d'assujettissement à la CSG au taux de 3,8 %**, comme l'article le prévoit pour l'assujettissement à la CSG au taux de 8,3 %. Elle a ainsi souhaité atténuer les effets de seuil pour des personnes, par définition modestes, qui pouvaient se voir appliquer du jour au lendemain des prélèvements supplémentaires de 4,3 % sur l'ensemble de leur pension.

La commission a approuvé l'**insertion dans ce PLFSS des exonérations et réductions de forfait social** qui figuraient dans le projet de loi Pacte (article 11 *ter*). Dans un souci de simplification, elle a aligné le taux dérogatoire de forfait social prévu pour les versements des entreprises sur les fonds d'actionnariat salarié, fixé à 10 %, sur celui déjà existant de 8 %. Cette même volonté de simplifier les démarches des entrepreneurs l'a conduite à supprimer la nouvelle formule prévue par le Gouvernement pour le calcul des cotisations des travailleurs indépendants, à la fois complexe et inadaptée à la majorité des situations (article 16).

La commission a **supprimé les dispositions relatives au régime social des chèques cadeaux et chèques vacances distribués par les entreprises et les comités sociaux d'entreprise** introduites par l'Assemblée nationale (article 7 *bis*), considérant que le paramétrage de ce dispositif n'avait pas fait l'objet d'une concertation suffisante avec l'ensemble des parties prenantes.

La commission a également **rejeté le principe d'une réduction d'affectation de TVA à la sécurité sociale d'ici à 2022** (article 19), estimant notamment que ces dispositions mettaient en péril l'objectif de remboursement de l'ensemble de la dette sociale d'ici à 2024.

Dans la même logique, elle a **approuvé le transfert à la Cades de 15 milliards d'euros de déficits cumulés des différentes branches de la sécurité sociale** (article 20), tout en regrettant que ce transfert laisse encore 11,5 milliards d'euros de dette sociale dans les comptes de l'Acoss.

Elle a adopté un amendement **assurant que ce transfert de dette concerne prioritairement les organismes qui risquent de ne pas cumuler suffisamment d'excédents** dans les années à venir pour rembourser leur dette (branche maladie et Fonds de solidarité vieillesse).

Afin de sécuriser l'équilibre des comptes sociaux en 2019, elle a également proposé une contribution exceptionnelle des organismes complémentaires d'assurance maladie (OCAM) pour la seule année à venir (article additionnel après l'article 12).

• Assurance maladie

La commission a approuvé les orientations en faveur d'une meilleure prise en compte de la **qualité** des soins dans le financement des établissements de santé (article 27), ainsi qu'en matière de **pertinence** des soins (article 29 *bis*) tout en veillant à en **clarifier l'articulation avec les dispositifs existants**, notamment le contrat d'amélioration de la qualité et de l'efficacité des soins.

Elle a **supprimé le forfait de réorientation dans les services d'urgences** (article 29 *quinquies*), qui ne reprend qu'une partie de la proposition formulée par la commission sur le financement des urgences hospitalières, sans régler le fond de la question, et pose plusieurs problèmes de principe comme de mise en œuvre.

S'agissant de la **réforme du « reste à charge zéro »** (article 33), la commission a apporté des ajustements visant à privilégier les négociations conventionnelles entre les acteurs et à limiter les restes à charge, même choisis, des assurés.

Soulignant les nombreuses inconnues entourant à ce jour l'impact réel de cette réforme, en termes d'équilibre financier et d'accès aux soins, elle a demandé qu'un bilan soit présenté au Parlement.

Sur la réforme de la **régulation des médicaments** (article 43), elle a **renvoyé à la négociation conventionnelle** la détermination de la compensation pour les extensions d'indication sous ATU et l'accès direct en post-ATU.

Elle a également apporté quelques tempéraments à la régulation des dispositifs médicaux, qui ne prend pas suffisamment en compte les spécificités du secteur.

S'agissant du renforcement du recours aux génériques (article 43), elle a **supprimé l'encadrement du recours à la mention « non substituable »** pour lui substituer la détermination d'une politique commune du générique et du biosimilaire dans le cadre d'une **convention interprofessionnelle** associant l'assurance maladie, les médecins et les pharmaciens.

S'agissant enfin du **congé de maternité** des travailleuses non salariées (article 47), elle a souhaité préserver, dans tous les cas, la possibilité d'une indemnisation des non-salariées et a **supprimé, en conséquence, le conditionnement du bénéfice des prestations à une durée minimale d'interruption complète d'activité de huit semaines**, en considérant que ce dispositif n'est pas adapté à la situation de ces travailleuses et pourrait être à l'origine d'une dégradation de leur indemnisation.

• Secteur médico-social

La commission a amendé le nouveau parcours de bilan et intervention précoce à destination des enfants atteints de troubles du neuro développement (article 40), dans le but d'en sécuriser l'accès aux enfants manifestant les premiers signes avant et pendant leur scolarité. Elle a également souhaité préciser le cadre opérationnel de ce parcours, en explicitant les recommandations de bonne pratique de la Haute Autorité de santé et en renforçant le cadre contractuel entre les professionnels et les structures d'appui.

Elle a par ailleurs adopté un amendement attribuant un pouvoir général de prescription au médecin coordonnateur des établissements d'hébergement de personnes âgées dépendantes (Ehpad), tout en veillant à la préservation de sa capacité de prescrire indépendamment comme médecin traitant (article 41).

• Accidents du travail

Regrettant le choix du Gouvernement d'écarter à partir de 2019 toute nouvelle baisse du taux de cotisation AT-MP, votre commission a souligné la nécessité de tenir compte de la baisse de la sinistralité et des efforts déployés par les entreprises en matière de prévention.

Elle a réitéré ses réserves sur les **modalités de détermination de la contribution à la branche maladie au titre de la sous-déclaration des AT-MP**, maintenue à un milliard d'euros pour la cinquième année consécutive, et ses inquiétudes quant à l'importance croissante des transferts supportés par la branche qui représentent désormais plus de 21 % de ses dépenses prévisionnelles. Elle a, compte tenu de la situation financière de la branche, appelé à une baisse de cotisations.

• Vieillesse

La commission a **rejeté la sous-revalorisation des prestations sociales à 0,3 % pour 2019 et 2020** (article 44) proposée par le Gouvernement dans un contexte de reprise de l'inflation. Afin de préserver le pouvoir d'achat des retraités et des familles, déjà mis à l'épreuve par les mesures contenues dans la LFSS pour 2018, elle a **adopté un amendement visant à revaloriser ces prestations au niveau de l'inflation estimée pour 2019, reprenant le mécanisme d'indexation qui était en vigueur entre 1993 et 2015**.

Elle a adopté un amendement portant article additionnel (avant l'article 44) **portant progressivement l'âge légal de départ à la retraite de 62 ans à 63 ans à compter du 1^{er} mai 2020**, reprenant une disposition déjà adoptée par le Sénat lors de la discussion de la LFSS pour 2016. Contribuant au rééquilibrage financier nécessaire au maintien d'un solde positif de la sécurité sociale, ce recul progressif corrigera en 2020 la nouvelle inégalité entre le secteur privé et le secteur public introduite par l'accord Agirc-Arrco d'octobre 2015 : l'entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2019 de la décote temporaire de 10 % sur la retraite complémentaire pour les salariés du privé partant à la retraite à 62 ans.

• Famille

La commission a approuvé les mesures en dépenses concernant la branche, en particulier la majoration du complément de mode de garde pour les familles ayant un enfant handicapé (article 45) et son extension à taux plein au-delà des trois ans de l'enfant né en début d'année jusqu'à son entrée à l'école maternelle (article 46).

Les rapporteurs du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019

- **Jean-Marie Vanlerenberghe**, rapporteur général (UC, Pas-de-Calais) : recettes et équilibres généraux
- **Catherine Deroche** (Les Républicains, Maine-et-Loire) : assurance maladie
- **Bernard Bonne** (Les Républicains, Loire) : secteur médico-social
- **Gérard Dériot** (Les Républicains, Allier) : accidents du travail et maladies professionnelles
- **René-Paul Savary** (Les Républicains, Marne) : assurance vieillesse
- **Elisabeth Doineau** (UC, Mayenne) : famille

Le présent document et le rapport complet n° 111 (2018-2019) sont disponibles sur Internet :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/plfss2019.html>