

PROJET DE LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE POUR 2018

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Rapport n° 77 (2017-2108)

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

I – LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

En 2017, le déficit global des régimes de sécurité sociale devrait s'élever à **4,9 milliards** d'euros, contre 7 milliards en 2016. Cette amélioration est en retrait de 800 millions par rapport à celle qu'avait prévue la loi de financement pour 2017, le **solde de la branche maladie** (- 4,1 milliards) étant **beaucoup plus dégradé qu'attendu**. Le déficit du Fonds de solidarité vieillesse, inchangé par rapport à 2016, reste supérieur à l'excédent de la branche vieillesse. La branche famille sort du déficit et l'excédent de la branche accidents du travail s'accroît.

Pour 2018, le PLFSS prévoit un excédent de 1,2 milliard du régime général, alors que le FSV reste déficitaire de 3,4 milliards.

Le déficit global de la sécurité sociale serait ramené à **2,2 milliards**. Les recettes (496,1 milliards, + 2,7 %) bénéficieraient d'une **progression de 3,1 % de la masse salariale**.

Les **hausse de la CSG** (22,6 milliards, dont 15,9 sur les revenus d'activité, 4,5 sur les revenus de remplacement et 2,1 sur les revenus du capital) et de la **taxation du tabac** (500 millions), sont contrebalancées par des **baisses de cotisations de sécurité sociale** (4,7 milliards pour les salariés ; 2,3 pour les indépendants), une moindre part de TVA affectée à la sécurité sociale (11,2 milliards) et un transfert à l'État du prélèvement sur les revenus du capital (2,6 milliards).

Soldes des régimes de base et du FSV

<i>(en milliards d'euros)</i>	2014	2015	2016	2017	2018
Régime général	- 9,7	- 6,8	- 4,1	- 1,6	+ 1,2
Autres régimes de base	+ 0,4	+ 0,5	+ 0,7	+ 0,3	0,0
Ensemble des régimes de base	- 9,3	- 6,3	- 3,4	- 1,3	+ 1,2
FSV	- 3,5	- 3,9	- 3,6	- 3,6	- 3,4
Ensemble des régimes et FSV	- 12,8	- 10,2	- 7,0	- 4,9	- 2,2

Soldes par branche du régime général 2014-2018

<i>(en milliards d'euros)</i>	2014	2015	2016	2017	2018
Maladie	- 6,5	- 5,8	- 4,8	- 4,1	- 0,8
Vieillesse	- 1,2	- 0,3	+ 0,9	+ 1,3	+ 0,2
Famille	- 2,7	- 1,5	- 1,0	+ 0,3	+ 1,3
AT-MP	+ 0,7	+ 0,7	+ 0,8	+ 1,0	+ 0,5
Total	- 9,7	- 6,8	- 4,1	- 1,6	+ 1,2

Les **dépenses** (498,3 milliards, + 2,1 %) seraient en progression de 2,1 % en 2018 pour la branche maladie, avec un **Ondam en hausse de 2,3 %**, de 2,3 % pour la branche vieillesse et de 0,2 % seulement pour la branche famille.

La **branche maladie** (recettes : 209,8 milliards ; dépenses : 210,6 milliards ; déficit : 800 millions), **approcherait l'équilibre** grâce à des affectations de recettes permettant de réduire le déficit de 3,3 milliards par rapport à 2017.

La **branche vieillesse** (recettes : 133,8 milliards ; dépenses : 133,6 milliards ; excédent : 200 millions) verrait son **solde positif** s'amenuiser alors que **le déficit du FSV** (3,4 milliards en 2018) resterait très élevé.

La **branche famille** (recettes : 51 milliards ; dépenses : 49,7 milliards ; excédent : 1,3 milliard) accentuerait sa position **excédentaire en 2018**.

La **branche accidents du travail - maladies professionnelles** (recettes : 12,7 milliards ; dépenses : 12,2 milliards ; excédent : 500 millions) verrait son **excédent réduit de moitié** par rapport à 2017, du fait de transferts de recettes.

En l'absence de possibilités de nouveaux transferts de déficits à la Cades, **l'Acosse devrait conserver en compte** (au titre du régime général, du FSV et du régime agricole) **25,5 milliards de dettes fin 2017 et 27,8 milliards fin 2018**, année au cours de laquelle son plafond d'emprunt sera porté à 38 milliards. La **capacité d'amortissement de la Cades** atteindra 15,2 milliards en 2018, **121 milliards restant à amortir fin 2017**.

Les **projections** associées au PLFSS retiennent une progression annuelle de la masse salariale de 3,1 % en 2018, 3,2 % en 2019, 3,6 % en 2020 et 3,8 % en 2021, et une augmentation de l'Ondam de 2,3 % par an sur la période. Sous ces hypothèses, la sécurité sociale dégagerait des **excédents à compter de 2019**.

Le **régime général** deviendrait globalement excédentaire à partir de 2018, l'assurance maladie dégageant des excédents croissants alors que la branche vieillesse serait de nouveau en déficit.

Soldes des régimes de base et du FSV

(en milliards d'euros)	2018	2019	2020	2021
Régime général	+ 1,2	+ 3,5	+ 6,6	+ 10,3
Autres régimes de base	0,0	- 0,2	- 0,3	- 1,0
Ensemble des régimes de base	+ 1,2	+ 3,3	+ 6,3	+ 9,3
FSV	- 3,4	- 2,7	- 1,4	- 0,8
Ensemble des régimes et FSV	- 2,2	+ 0,6	+ 4,8	+ 8,6

Soldes par branche du régime général 2018-2021

(en milliards d'euros)	2018	2019	2020	2021
Maladie	- 0,8	+ 1,0	+ 3,8	+ 6,6
Vieillesse	+ 0,2	- 0,8	- 2,0	- 3,0
Famille	+ 1,3	+ 2,4	+ 3,6	+ 5,0
AT-MP	+ 0,5	+ 0,8	+ 1,3	+ 1,7
Total	+ 1,2	+ 3,5	+ 6,6	+ 10,3

II – LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

• Recettes et équilibres généraux

L'augmentation de la CSG modifie fortement la structure des recettes de la branche maladie et les modalités de compensation à la sécurité sociale des exonérations de cotisations. Elle s'accompagne d'une **restitution à l'État de 4,3 milliards d'euros de recettes de TVA**.

La commission a supprimé l'augmentation de 1,7 point du taux de CSG applicable aux pensions de retraite et d'invalidité (article 7). Cette hausse représenterait 4,5 milliards de prélèvements supplémentaires sur les retraités, alors que la seule compensation envisagée par le Gouvernement réside dans une exonération de taxe d'habitation, dont tous ne bénéficieront pas, et qui ne représente que 3 milliards pour l'ensemble de la population. Afin de maintenir un niveau des recettes équivalent pour la sécurité sociale en 2018, la commission a prévu une moindre restitution à l'Etat de la fraction de TVA dont elle est destinataire.

S'agissant de la **suppression du régime social des indépendants** et de son rattachement au régime général (article 11), la commission a adopté des **amendements visant à répondre aux inquiétudes des travailleurs indépendants**. Au sein du régime général, **un accueil et un accompagnement dédiés pour les travailleurs indépendants** seront organisés pour répondre à leurs spécificités. Afin de renforcer le **pilotage politique de la réforme**, le comité de surveillance prévu par le texte sera directement placé auprès des ministres chargés de la sécurité sociale et du budget. La commission a également souhaité **développer l'expérimentation de l'auto-liquidation** en incitant les Urssaf à améliorer leur offre de services en matière de recouvrement et en demandant au Gouvernement de remettre des propositions pour simplifier le calcul de l'assiette des cotisations sociales.

La commission a approuvé le **relèvement de la fiscalité applicable au tabac** (article 12), ainsi que le barème proposé par l'Assemblée nationale pour la **fiscalité des boissons sucrées et édulcorées** (article 13 *bis*). Par cohérence avec l'objectif de santé publique poursuivi, elle a prévu la **suppression des droits spécifiques pesant sur les eaux de boisson**.

S'agissant de la **fiscalité du médicament** (article 14), elle a exclu le chiffre d'affaires réalisé au titre des **médicaments biosimilaires** de l'assiette de la contribution due au titre de la clause de sauvegarde.

Elle a également **aménagé le mécanisme de la clause de sauvegarde** afin de rendre comparables les assiettes prises en compte d'une année sur l'autre pour le calcul de la contribution due en application du taux Lv ou Lh.

Compte tenu des recettes supplémentaires dégagées par la taxe sur les boissons sucrées, elle a aussi **supprimé la taxe sur les farines** (article 18), jugeant ce prélèvement obsolète.

• Assurance maladie

L'hypothèse ambitieuse d'un déficit de la branche maladie réduit à 800 millions pour 2018 repose toutefois pour partie sur des transferts de recettes. L'Ondam, en progression de 2,3 %, impose un niveau inédit de près de 4,2 milliards d'économies par rapport à un tendanciel de dépenses dynamique.

Dans ce contexte, **la commission salue l'accent porté sur la prévention, l'innovation et la pertinence des soins**, tout en appelant de ses vœux un cadre d'actions plus structurel indispensable pour tenir, sur le long terme, un objectif de dépenses exigeant.

La commission a **approuvé l'extension de la vaccination obligatoire des jeunes enfants** (article 34), la **création d'un cadre expérimental pour l'innovation dans le système de santé** (article 35) et la **tarification de droit commun de la télémédecine** (article 36) qu'elle avait appelée de ses vœux dans plusieurs rapports.

Opposée à l'obligation du **tiers payant généralisé** lors de la loi « santé » de 2016, **la commission a maintenu la suppression** proposée par le Gouvernement (article 44 *bis*).

Elle a **rétabli la procédure accélérée d'inscription des actes à la nomenclature** tout en préservant le rôle dévolu aux professionnels de santé (article 37), **adapté les mesures de régulation portant sur les dispositifs médicaux à la réalité des acteurs de ce secteur économique** (article 41), **encadré la procédure de demande d'accord préalable** (article 42) et **reporté le transfert aux établissements de santé de la prise en charge des dépenses de transport sanitaire inter-établissements** (article 47).

Elle a précisé les modalités de calcul du montant des remises versées au titre des produits sous **autorizations temporaires d'utilisation (ATU)** ainsi que de la fixation de leur prix net de référence (après l'article 38).

• Secteur médico-social

La commission alerte sur la **viabilité du modèle financier de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA)** et reste vigilante sur l'impact de la **réforme du forfait global dépendance des Ehpad**.

Elle a adopté deux amendements touchant à la mutualisation obligatoire des contrats pluriannuels des établissements pour personnes handicapées (article 50) et à la rationalisation des financements de la CNSA aux départements au titre de l'allocation personnalisée à l'autonomie (article 50 *bis*).

• Accidents du travail

Inquiète de l'**importance grandissante des transferts supportés par la branche**, la commission a réitéré ses **réserves sur la contribution à la branche maladie au titre de la sous-déclaration des AT-MP**.

La commission a adopté un amendement précisant que l'inscription d'un établissement ouvrant droit à l'allocation de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (Acaata) nécessite l'information du demandeur de l'inscription (après l'article 32 *bis*).

• Vieillesse

Les **perspectives pluriannuelles de la branche vieillesse** sont **sensiblement dégradées** par rapport à celles prévues par la LFSS pour 2017 : le déficit atteindrait 3,3 milliards en 2018 (au lieu des 2,2 prévus l'an passé) et 4,7 milliards en 2021 (au lieu d'un retour à l'équilibre en 2020).

Le FSV reste le « mal aimé » du PLFSS, avec un alourdissement de ses charges, une diminution de ses produits et un déficit de 3,5 milliards en 2018.

La commission a approuvé la revalorisation sur trois ans du minimum vieillesse (article 28), tout en regrettant qu'elle soit financée par une aggravation du déficit du FSV dont les recettes sont diminuées. A l'article 18, elle a supprimé la possibilité d'étendre les charges du FSV par voie réglementaire.

• Famille

Les mesures du PLFSS ont un impact financier limité sur la branche famille en 2018 mais représenteraient une **économie de près de 500 millions** au terme de leur montée en charge au bout de 3 ans.

Alors que d'importantes économies ont été réalisées ces dernières années sur la politique familiale, conduisant à en remettre en cause l'universalité dans un contexte de baisse du nombre de naissances, et que la branche famille dégage à nouveau des excédents, la commission a estimé qu'il était **inopportun de diminuer les montants et plafonds de la prime à la naissance et de l'allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant**. Elle a en conséquence **supprimé l'article 26** du projet de loi.

Elle a adopté un amendement tendant à ce que l'allocation de rentrée scolaire due au titre d'enfants confiés à l'aide sociale à l'enfance soit versée au service auquel l'enfant est confié ou, si le juge l'estime souhaitable, à sa famille (après l'article 26 *bis*).

Les rapporteurs du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018

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

Le présent document et le rapport complet n° 77 (2017-2018) sont disponibles sur Internet :
<http://www.senat.fr/rap/117-077-1/117-077-1.html>