



PROJET DE LOI

FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE POUR 2021

Première lecture

Réunie le mercredi 4 novembre 2020 sous la présidence de Mme Catherine Deroche, présidente, la commission des affaires sociales a examiné son rapport sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2021.

La commission a souligné que la sécurité sociale doit jouer pleinement son rôle d'amortisseur social pendant la crise sanitaire et économique actuelle, même si cela se fait au prix du creusement de déficits importants. Mais, dès que la reprise sera là, il faudra reprendre de nouveau le chemin du redressement des comptes sociaux, contrairement à ce que prévoit le PLFSS pour 2021 présenté par le Gouvernement. La commission a déposé des amendements allant dans ce sens.

Sous ces réserves et l'adoption des amendements déposés, la commission vous demande d'adopter ce PLFSS.

1. L'EXTRAORDINAIRE DÉGRADATION DES COMPTES SOCIAUX SOUS L'EFFET DE LA PANDÉMIE DE COVID-19

A. DES DÉFICITS D'UN MONTANT INÉDIT

Le PLFSS pour 2021 propose de rectifier les comptes des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) pour 2020 dans une proportion extraordinaire. Le déficit, initialement prévu à 5,4 milliards d'euros, s'établirait finalement à **48,4 milliards d'euros** sous l'effet de la crise due à la pandémie de covid-19, **bien au-delà du précédent record** en la matière (29,6 milliards d'euros en date de 2010).

Soldes de l'ensemble des régimes de base de la sécurité sociale et du FSV



Cette chute s'explique essentiellement par une **forte diminution des recettes** (- 32,5 milliards d'euros par rapport à la prévision) en raison du ralentissement économique et de la baisse de la masse salariale. Les **dépenses** n'ont, elles, pas diminué. Celles de la **branche maladie** ont même **fortement augmenté** du fait de la **réponse à la crise sanitaire** (10,5 milliards d'euros en net) et des premiers effets du **Ségur de la santé** (3,4 milliards d'euros).

Malgré un net redressement prévu en 2021 si la croissance redémarre, **les comptes de la sécurité sociale resteraient dans le rouge vif**, un déficit de **27 milliards d'euros** étant attendu.

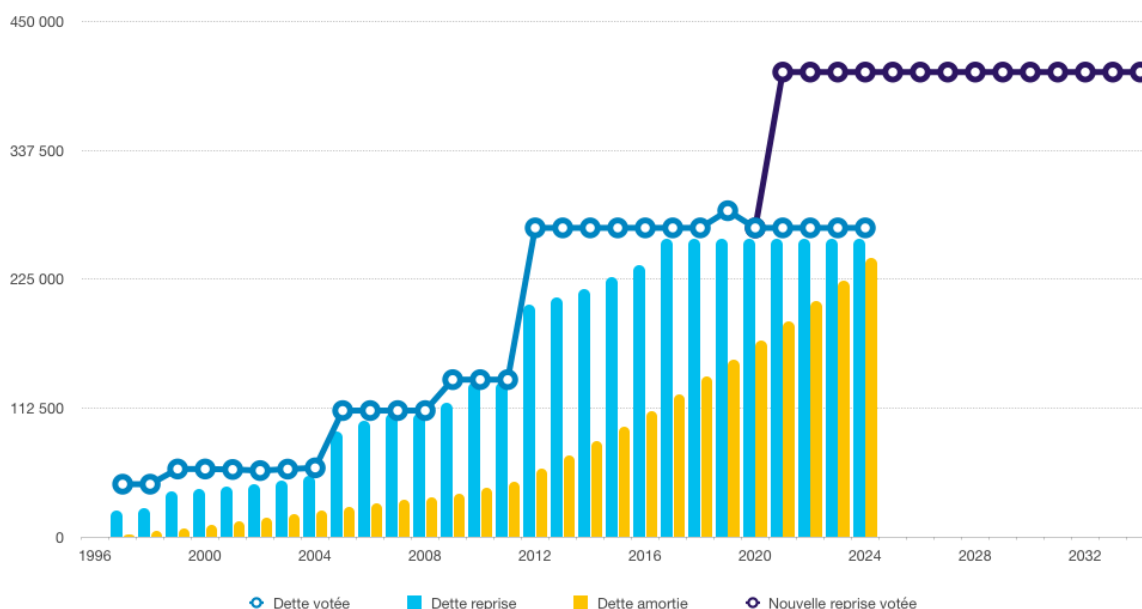
B. DES TRANSFERTS MASSIFS DE DETTE SOCIALE À LA CADES

Pour faire face à cette situation, le Parlement a adopté au cours de l'été une loi autorisant de nouveaux transferts à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades).

Ces **nouveaux transferts**, d'un montant maximal de **136 milliards d'euros**, comprennent une provision de 92 milliards d'euros au titre des déficits prévus entre les années 2020 et 2023.

Comme le montre le graphique ci-dessous, ces transferts représenteraient plus de la moitié du total des sommes transférées à la Cades entre sa création en 1996 et 2019.

Évolution de la dette reprise par la Cades et de l'amortissement de la dette sociale depuis l'origine



Source : Commission des affaires sociales, d'après Cades

En conséquence, la **limite fixée** par la loi organique pour **amortir complètement la dette sociale** a été repoussée de neuf ans : il s'agit désormais du **31 décembre 2033**.

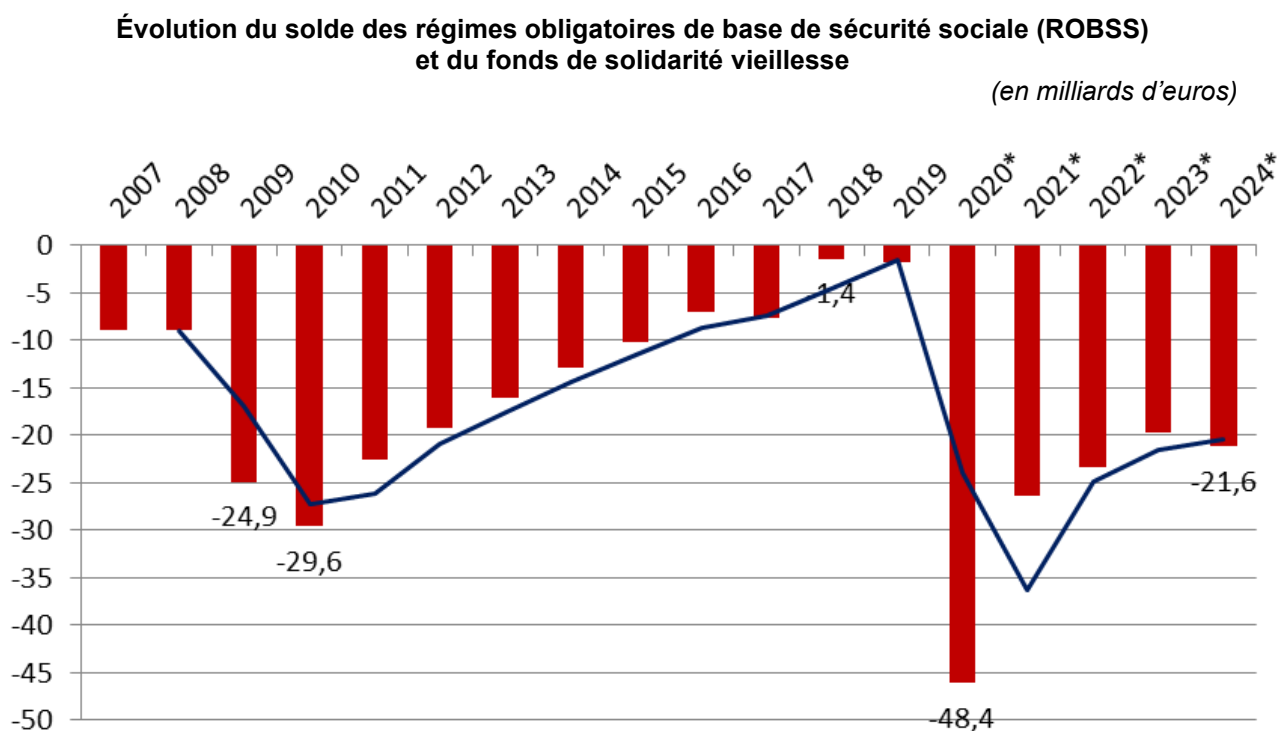
Mais les prévisions de solde du Gouvernement pour les années à venir risquent de rendre insuffisants le plafond de dettes transférable à la Cades et la nouvelle date limite pour rembourser le passif de cette caisse, la dette prévisionnelle à la fin de la période couverte par l'annexe B du PLFSS excédant d'ores et déjà de plus de 56 milliards d'euros le plafond de transfert de 92 milliards d'euros défini par la loi du 7 août 2020

2. À MOYEN TERME, UNE STABILISATION DU DÉFICIT À UN NIVEAU INSOUTENABLE

Au-delà de l'exercice à venir, le PLFSS détaille la trajectoire financière envisagée par le Gouvernement jusqu'en 2024. Celle-ci resterait sombre, la **situation des branches vieillesse et maladie semblant particulièrement préoccupante**.

Le déficit des régimes de retraite ne cesse ainsi de se creuser sur l'ensemble de la période pour dépasser 10 milliards d'euros à l'horizon de 2024. Quant à la branche maladie, aucune perspective d'amélioration ne se dessine au-delà de l'année prochaine, avec un déficit qui se stabiliserait au-delà de 17 milliards d'euros.

En revenant à une vue d'ensemble, **la perspective ainsi dessinée par le Gouvernement se distingue fortement du redressement continu des comptes sociaux après la crise financière de la fin des années 2000** et le pic de déficit de 2010, comme le montre le graphique suivant.



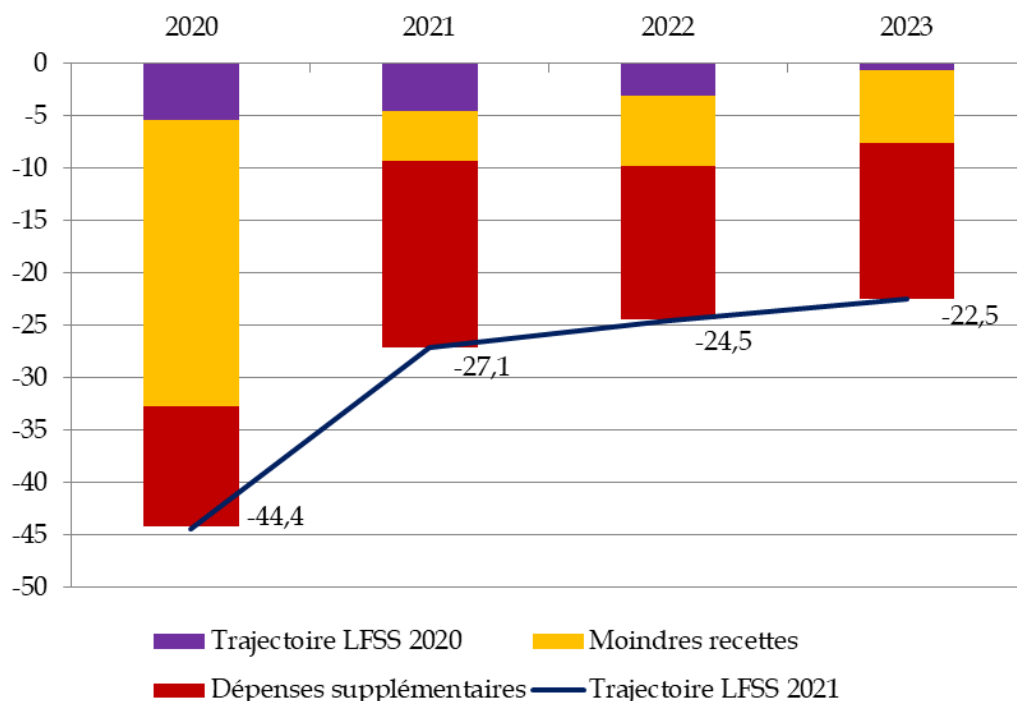
*estimations

Source : Commission des affaires sociales, d'après PLFSS

Comme le montre le graphique ci-dessous, alors qu'au début de la crise, en 2020, le facteur recettes est le plus important, **c'est au fil des années, l'augmentation structurelle des dépenses qui empêchera un retour vers l'équilibre des comptes sociaux.**

**Écart de prévision entre la LFSS 2020 et le PLFSS 2021
pour le solde du régime général et du FSV sur la période 2020-2023**

(en milliards d'euros)



Source : Commission des affaires sociales, d'après LFSS 2020 et PLFSS 2021

Les principales mesures du texte

En dehors de la trajectoire financière, les principales dispositions du PLFSS pour 2021 sont les suivantes :

- la revalorisation des salaires des personnels hospitaliers et des EHPAD ;
- le financement d'un plan d'investissement en faveur des établissements de santé et médico-sociaux ;
- la prise en charge intégrale des actes médicaux en téléconsultation jusqu'à fin 2021 ;
- une définition du périmètre de la branche autonomie ;
- un allongement du congé paternité à 28 jours d'arrêt total, dont 25 jours de congé indemnisé par la sécurité sociale ;
- une refonte des dispositifs des autorisations temporaires d'utilisation (ATU) pour les médicaments innovants.

3. LES PRINCIPALES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

La commission ne souscrit pas à la trajectoire financière présentée par le Gouvernement, qui semble abandonner les objectifs d'équilibre financier de la sécurité sociale et de l'apurement de sa dette dans un délai raisonnable. Elle estime, au contraire, **qu'une fois que la reprise sera là, il faudra reprendre de nouveau le chemin du redressement des comptes sociaux** afin de garantir la pérennité de notre modèle social.

À cette fin, il convient de **délester la sécurité sociale des charges que l'État lui a confiées indûment** et reconstituer ses recettes. À l'initiative de son rapporteur général, Jean-Marie Vanlerenberghe (UC, Pas-de-Calais), la commission ainsi adoptés des amendements prévoyant :

- la **compensation par l'État du budget 2020 de Santé publique France**, passé en un an de 150 millions d'euros à 4,8 milliards d'euros ;
- la **compensation des baisses de recettes de la sécurité sociale décidées par l'État depuis deux ans**, pour plus de 4 milliards d'euros ;
- l'augmentation à **un milliard d'euros de la contribution exceptionnelle des OCAM** à l'assurance maladie en 2021.

Sur la proposition de Corinne Imbert (ratt. LR, Charente-Maritime), rapporteure pour la branche maladie, la commission a **rejeté le financement par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) d'un plan d'investissement de 13 milliards d'euros**, considérant que sa charge devait revenir à l'État.

Afin de souligner que des **réformes structurelles** restent nécessaires pour maîtriser les dépenses sociales, la commission a adopté, à l'initiative de René-Paul Savary (LR, Marne), rapporteur pour la branche vieillesse, un amendement **réactivant la conférence de financement et repoussant, en cas d'échec de celle-ci, l'âge de départ à la retraite à 63 ans en 2025 et accélérant l'allongement de la durée de cotisation pour un taux plein, qui serait de 172 trimestres dès la génération 1965.**

Enfin, sur le rapport de Philippe Mouiller (LR, Deux-Sèvres), la commission souligne que **la question du financement de la branche autonomie reste entière**. Elle demande la réunion d'une **conférence des financeurs** pour formuler des propositions concrètes début 2021.

Commission des affaires sociales

<http://www.senat.fr/commission/soc/index.html>

01 42 34 20 00 – contact.social@senat.fr



Catherine Deroche
LR, Maine-et-Loire
Présidente

Consulter le dossier législatif :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/plfss2021.html>



Jean-Marie Vanlerenberghe

UC, Pas-de-Calais
Rapporteur général,
chargé des recettes
et des équilibres
généraux



Corinne Imbert

Ratt. LR,
Charente-Maritime
Rapporteure
pour la branche
assurance maladie



René-Paul Savary

LR, Marne
Rapporteur
pour la branche
vieillesse



Elisabeth Doineau

UC, Mayenne
Rapporteure
pour la branche
famille



Pascale Gruny

LR, Aisne
Rapporteure
pour la branche
accidents du travail
et maladies
professionnelles



Philippe Mouiller

LR, Deux-Sèvres
Rapporteur
pour la branche
autonomie