

ASSEMBLÉE NATIONALE

17 novembre 2022

PLFSS POUR 2023 - (N° 480)

Commission	
Gouvernement	

Adopté

AMENDEMENT

N° 459

présenté par

Mme Rist, rapporteure générale au nom de la commission des affaires sociales

ARTICLE 15

Rétablir cet article et l'annexe B dans la rédaction suivante :

« Est approuvé le rapport figurant en annexe B à la présente loi décrivant, pour les quatre années à venir (2023 à 2026), les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses par branche des régimes obligatoires de base de sécurité sociale, les prévisions de recettes et de dépenses des organismes concourant au financement de ces régimes ainsi que l'objectif national de dépenses d'assurance maladie. »

« ANNEXE B

RAPPORT DECRIVANT LES PREVISIONS DE RECETTES ET LES OBJECTIFS DE DEPENSES PAR BRANCHE DES REGIMES OBLIGATOIRES DE BASE, LES PREVISIONS DE RECETTES ET DE DEPENSES DES ORGANISMES CONCOURANT AU FINANCEMENT DE CES REGIMES AINSI QUE L'OBJECTIF NATIONAL DES DEPENSES D'ASSURANCE-MALADIE POUR LES QUATRE ANNEES À VENIR

La présente annexe décrit l'évolution des agrégats de dépenses, de recettes et de soldes de l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) pour la période 2023-2026.

Le solde des régimes obligatoires de base a connu une dégradation sans précédent en 2020 sous l'effet des dépenses de crise sanitaire et de la récession qui a suivi, atteignant le niveau de - 39,7 milliards d'euros. Il s'est redressé en 2021 à - 24,3 milliards d'euros, sous l'effet de la reprise progressive de l'activité et de l'atténuation graduelle des contraintes sanitaires.

La reprise de l'activité économique se poursuit en 2022, emportant une progression marquée des recettes de la sécurité sociale. Les dépenses liées à la crise sanitaire diminueraient sensiblement tandis que le contexte de forte inflation conduirait à une hausse des prestations, notamment à la faveur de la revalorisation anticipée mise en œuvre au 1^{er} juillet 2022 (I). Les comptes de la sécurité

sociale demeureraient toutefois fortement dégradés à moyen terme, sous l'effet de recettes durablement affectées par la crise, d'une hausse des dépenses de la branche Maladie et de la dégradation des comptes de la branche Vieillesse. La trajectoire présentée traduirait également la mise en œuvre des mesures envisagées par le Gouvernement pour le quinquennat (II). La branche Vieillesse serait dans une situation de déficits élevés durant les années à venir. La branche Maladie présenterait également des déficits élevés, bien que plus réduits, notamment du fait d'un transfert entre la branche Famille et la branche Maladie dès 2023. La branche Famille et la branche Accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP) dégageraient des excédents. Enfin, la nouvelle branche Autonomie présenterait une trajectoire excédentaire à moyen terme, reflétant le surcroît de recettes de contribution sociale généralisée (CSG) apporté en 2024, lui permettant de financer dans la durée les dépenses prévues dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale (III).

I. – Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 intervient dans un contexte de poursuite du rebond de l'activité, mais également de forte poussée de l'inflation en lien avec la situation géopolitique et sur les marchés de l'énergie

Après un rebond de l'économie particulièrement marqué en 2021, permettant de rattraper le niveau d'activité d'avant la crise sanitaire, l'invasion russe en Ukraine et ses conséquences ont assombri les perspectives économiques à partir de fin février 2022, en entraînant une forte hausse des prix des matières premières, un rebond des tensions d'approvisionnement et une augmentation de l'incertitude. Le Gouvernement retient une hypothèse de croissance du produit intérieur brut (PIB) de 2,7 % en 2022 et de 1,0 % en 2023 ainsi qu'une forte remontée de l'inflation, qui atteindrait 5,4 % au sens de l'indice des prix à la consommation hors tabac (IPCHT) en 2022 et 4,3 % en 2023. À moyen terme, la croissance effective serait supérieure à son rythme potentiel de 1,35 % par an et atteindrait 1,6 % en 2024, puis 1,7 % en 2025 et 2026, tandis que l'inflation refluerait pour s'établir à 1,75 % par an à cet horizon. La masse salariale du secteur privé, principal déterminant de la progression des recettes, progresserait de 8,6 % en 2022, puis à nouveau de 5,0 % en 2023, avant de revenir progressivement à son rythme tendanciel.

Le tableau ci-dessous détaille les principaux éléments retenus pour l'élaboration des prévisions de recettes et objectifs de dépenses décrits dans la présente annexe :

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
PIB en volume	1,8 %	-7,8 %	6,8 %	2,7 %	1,0 %	1,6 %	1,7 %	1,7 %
Masse salariale secteur privé *	3,1 %	-5,7 %	8,9 %	8,6 %	5,0 %	3,9 %	3,6 %	3,4 %
Inflation hors tabac	0,9 %	0,2 %	1,6 %	5,4 %	4,3 %	3,0 %	2,1 %	1,75 %
Revalorisations au 1 ^{er} janvier **	0,3 %	1,0 %	0,4 %	3,1 %	2,8 %	4,9 %	3,2 %	2,2 %
Revalorisations au 1 ^{er} avril **	0,5 %	0,3 %	0,2 %	3,4 %	3,7 %	3,6 %	3,2 %	2,2 %
ONDAM	2,7 %	9,4 %	8,7 %	2,4 %	-1,0 %	2,3 %	2,7 %	2,6 %
ONDAM hors covid	2,7 %	3,3 %	6,3 %	5,7 %	3,4 %	2,7 %	2,7 %	2,6 %

* *Masse salariale du secteur privé. Hors prime exceptionnelle de pouvoir d'achat et prime de partage de la valeur ajoutée, la progression serait de 8,4 % en 2022.*

** *En moyenne annuelle, dont les effets en moyenne annuelle de la revalorisation anticipée au 1^{er} juillet 2022 de 4,0 %.*

La trajectoire présentée dans cette annexe repose sur les mesures présentées dans la présente loi de financement de la sécurité sociale ainsi que les mesures envisagées par le Gouvernement pour le quinquennat.

La trajectoire de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) en 2022 intègre 11,5 milliards d'euros de dépenses liées à la crise sanitaire, en net repli par rapport aux 18,3 milliards d'euros enregistrés en 2021. En 2023, une provision de 1 milliard d'euros est prévue à ce titre. La progression de l'ONDAM hors crise a par ailleurs été marquée par le « Ségur de la santé » à partir de 2020. La progression hors dépenses de crise serait ainsi toutefois soutenue, à + 5,7 % en 2022 et + 3,4 % en 2023, en lien notamment avec la poursuite de la montée en charge du « Ségur » mais également avec la revalorisation de 3,5 % du point d'indice de la fonction publique intervenue en juillet 2022 et la compensation des effets de l'inflation sur les charges des établissements de santé et des établissements et services médico-sociaux. Ainsi, la construction de l'ONDAM pour 2023 intègre 2,2 milliards d'euros d'effet du point d'indice et de l'inflation. La progression tendancielle de l'ONDAM, soit avant mesures d'économies, atteindrait 4,4 % l'an prochain, tenant compte, au-delà des effets liés au contexte d'inflation, de la montée en charge des mesures nouvelles dans ce champ, en ville, à l'hôpital comme dans le secteur médico-social, et des économies permises par la maîtrise médicalisée et la lutte contre la fraude. L'atteinte du taux de progression de 3,4 % hors crise sera permise par les mesures de régulation et les économies, s'élevant à un total de 1,7 milliard d'euros. Dans une perspective pluriannuelle, le taux de progression de l'ONDAM serait ramené à 2,7 % à partir de 2024 et à 2,6 % en 2026.

Dans le champ de la famille, la trajectoire intègre, sur un horizon pluriannuel, la réforme du service public de la petite enfance ainsi que celle du complément de mode de garde et, dès 2022, l'augmentation de l'allocation de soutien familial. Dans le champ de l'autonomie, elle intègre un plan de recrutements d'aides-soignants et d'infirmiers en établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD), l'accroissement des moyens consacrés au maintien à domicile avec le développement des services de soins infirmiers à domicile (SSIAD) et la mise en

place de temps dédiés au lien social auprès de nos aînés qui bénéficient d'un plan d'aide à domicile et, dans le champ des retraites, l'objectif d'une élévation progressive de l'âge effectif de départ en retraite.

Le Haut Conseil des finances publiques (HCFP), dans son avis publié le 21 septembre 2022 relatif aux projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2023, « juge que les prévisions du Gouvernement de croissance (+2,7 %), d'inflation (+5,3 %) et de croissance de la masse salariale (+8,6 % dans les branches marchandes) pour 2022 sont crédibles » et, s'agissant de 2023, que « les prévisions d'inflation (+4,2 %) et de masse salariale dans les branches marchandes (+5,0 %) sont quant à elles plausibles ». S'agissant des recettes, le HCFP juge pour 2022 que les « cotisations sociales croîtraient à législation constante de 6,8 %, soit moins fortement que la masse salariale » et prend note que l'écart provient du dynamisme attendu des allègements généraux mais estime que « le coût supplémentaire de ces allègements semble néanmoins un peu élevé ». Pour 2023, il juge que les prévisions de recettes des « cotisations sociales et prélèvements sociaux apparaissent quant à elles cohérentes avec la progression de leurs assiettes respectives ». Côté dépense, le HCFP souligne pour 2023 « une croissance des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) – hors dépenses liées à la crise sanitaire – toujours supérieure à celle d'avant la crise sanitaire » et, concernant les dépenses de crise, que la « provision, qui suppose notamment une chute massive des dépenses de tests (division par 20 par rapport à 2021), risque de se révéler très insuffisante ».

II. – Au-delà de ce contexte macroéconomique, la trajectoire financière traduit la normalisation progressive sur le front sanitaire et la mise en œuvre des mesures du quinquennat

Comme lors de la crise économique et financière de 2008-2009, la sécurité sociale a joué un rôle majeur d'amortisseur économique et social, tant en matière de prélèvements que de dépenses. Majoritairement proportionnelles au niveau d'activité, les recettes se sont fortement contractées alors que les dépenses se sont maintenues s'agissant des prestations retraites et famille, dont les déterminants ne sont pas affectés par la crise, et ont fortement progressé pour ce qui concerne la branche Maladie.

Après un net rebond en 2021, à + 8,0 % sur l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale (ROBSS) et du FSV à périmètre constant, les recettes continueraient de progresser de + 5,3 % en 2022, portées par la progression de l'emploi et des salaires, dans un contexte de forte inflation produisant ses effets au-delà des règles d'indexation automatique du salaire minimum (+ 8,6 % de progression de la masse salariale privée). Dans le même temps, les dépenses seraient également dynamiques mais dans une moindre proportion, progressant de 4,0 % en valeur en 2022. Elles seraient contenues par le ralentissement des dépenses sous ONDAM du fait de la diminution progressive de l'intensité de la crise sanitaire, mais la progression des prestations serait portée par la revalorisation anticipée au 1^{er} juillet 2022 de + 4,0 % des prestations légales. En résultante, le déficit des régimes obligatoires de base et du FSV diminuerait à nouveau en 2022 de 5,9 milliards d'euros et s'établirait à 18,4 milliards d'euros.

En 2023, le déficit des régimes obligatoires de base et du FSV atteindrait 7,1 milliards d'euros, en très nette amélioration par rapport à 2022 (11,3 milliards d'euros). Les dépenses ne progresseraient que de 2,0 %, à la faveur d'une diminution des dépenses sous ONDAM du fait de dépenses liées à la crise attendues en net repli, provisionnées à hauteur de 1 milliard d'euros, mais d'une poursuite des effets de l'inflation sur les prestations : à la revalorisation anticipée de 4,0 % de juillet 2022

devrait s'ajouter ainsi, compte tenu de la situation d'inflation, une revalorisation au 1^{er} janvier 2023 pour les retraites et au 1^{er} avril 2023 pour les autres prestations sociales. Les recettes croîtraient de 4,0 %, soutenues par la masse salariale du secteur privé.

À partir de 2024, à législation inchangée, les prestations continueraient d'être portées par le contexte d'inflation persistant, mais avec un effet retard moyen d'une année pour les pensions et les autres prestations, alors que les recettes réagiraient davantage au contexte contemporain de l'année. Le ralentissement progressif de l'inflation, au rythme d'un point par an environ (de 4,3 % en 2023 à 2,1 % en 2025), participerait ainsi à une dégradation du solde en 2024 et à nouveau en 2025, malgré une progression maîtrisée de l'ONDAM. En 2024, le déficit des régimes obligatoires de base et du FSV se creuserait ainsi, à 8,5 milliards d'euros, les recettes (+4,0 %) évoluant légèrement en deçà de la dépense (+ 4,2 %). En 2025, il atteindrait 12,5 milliards d'euros, avec une progression des recettes (+ 3,1 %), moindre que celle des dépenses (+ 3,7 %). Le déficit se réduirait à partir de 2026, l'effet du différentiel d'inflation d'une année sur l'autre disparaissant quasiment, et atteindrait 11,6 milliards d'euros.

III. – D'ici 2026, les branches des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale connaîtraient des évolutions différenciées

La branche Maladie connaîtrait une nouvelle résorption de son déficit en 2022, avec un solde atteignant -21,4 milliards d'euros, après -26,1 milliards d'euros en 2021. Cette amélioration est à relier à un repli des dépenses sanitaires de crise, 11,5 milliards d'euros après 18,3 milliards d'euros, et à la progression des recettes de la branche, notamment les cotisations sociales et la TVA qui est affectée à celle-ci, dans le contexte d'inflation élevée.

À partir de 2023, son solde se redresserait plus nettement, à -7,1 milliards d'euros, sous l'effet de dépenses de crise attendues en très nette baisse : 1 milliard d'euros provisionnés. L'amélioration du solde serait par ailleurs soutenue par le transfert pérenne du coût des indemnités journalières liées au congé maternité post-natal, de 2 milliards d'euros en 2023.

La branche Autonomie verrait son solde passer en déficit en 2022, à -0,4 milliard d'euros après + 0,3 milliard d'euros sous l'effet de l'extension des mesures de revalorisation salariale du « Ségur de la santé » aux personnels des établissements accueillant des personnes en situation de handicap (accords « Laforcade ») ainsi que des revalorisations issues de la conférence des métiers de l'accompagnement social et du médico-social, mesures financées sous objectif global de dépense. L'instauration d'un tarif plancher et d'une dotation en lien avec la qualité pour les services à domicile au profit des personnes en perte d'autonomie contribuerait aussi à la hausse des dépenses, qui s'établirait à 8,8 % au global, plus marquée que celle de ses recettes (+6,7 %).

En 2023, le solde de la branche Autonomie se creuserait à nouveau, sous l'effet d'un objectif global de dépenses porté respectivement à 5,1 % et à 5,2 % dans les champs des personnes âgées et des personnes handicapées, atteignant -1,2 milliard d'euros.

À partir de 2024, la branche Autonomie bénéficiera d'une fraction de CSG augmentée de 0,15 point supplémentaire de la part de la CADES, en application de la loi n° 2020-992 du 7 août 2020 relative à la dette sociale et à l'autonomie. La Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) afficherait alors un excédent de 0,8 milliard d'euros, qui diminuerait quelque peu par la suite, du

fait notamment de 50 000 créations de postes à terme en EHPAD et du financement de temps dédiés au lien social auprès des personnes âgées qui bénéficient d'un plan d'aide à domicile.

S'agissant de **la branche Accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP)**, son excédent passerait à 2,0 milliards d'euros en 2022 (après 1,3 milliard d'euros en 2021), puis à nouveau à 2,2 milliards d'euros en 2023 et serait croissant à moyen terme, la progression des dépenses étant contenue par la baisse tendancielle liée à la prise en charge de l'amiante.

Le déficit de la branche Vieillesse des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale et du FSV poursuivrait son amélioration engagée en 2021, après le creux enregistré en 2020, et atteindrait en 2022 le niveau de -1,2 milliard d'euros, après -2,6 milliards d'euros en 2021. Cette nouvelle amélioration serait la résultante directe du contexte inflationniste, avec des recettes qui bénéficieraient à plein de la hausse des cotisations en lien avec une très forte progression de la masse salariale privée (+8,6 %) et des dépenses revalorisées en conséquence, mais à un rythme annuel moyen moindre : la revalorisation légale a ainsi été de 1,1 % au 1^{er} janvier 2022 mais, compte tenu de la montée de l'inflation, une revalorisation anticipée de 4,0 % a été mise en œuvre dès juillet 2022, permettant de porter la revalorisation en moyenne annuelle à 3,1 %.

À partir de 2023, le solde de la branche serait directement affecté par les effets démographiques du vieillissement (augmentation de la taille des générations qui partent à la retraite) et par la dégradation marquée du solde de la CNRACL, mais bénéficierait de l'objectif d'élévation progressive de l'âge effectif de départ sur le quinquennat. Le solde serait également particulièrement sensible au contexte d'inflation, notamment au ralentissement projeté de l'inflation, avec comme conséquence une progression des recettes en phase avec l'inflation contemporaine de l'année, moindre cependant que l'inflation de l'année précédente dont s'approche le taux de revalorisation appliqué au 1^{er} janvier de l'année. Ainsi, en 2023, les revalorisations de pension liées à la prise en compte de l'inflation porteraient la progression des charges de la branche vieillesse et du FSV à 4,3 %, contre 3,9 % pour les recettes. Le déficit atteindrait ainsi 2,3 milliards d'euros en 2023, et jusqu'à 12,9 milliards d'euros à l'horizon 2026 de la présente annexe.

La branche Famille a renoué avec les excédents dès 2021, à hauteur de 2,9 milliards d'euros. En 2022, son excédent se réduirait légèrement, atteignant 2,6 milliards d'euros, reflétant le transfert d'une fraction de taxe sur les salaires à la branche Maladie décidé par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2022 pour compenser le coût lié aux indemnités journalières dérogatoires pour garde d'enfants (1,0 milliard d'euros) supportées par cette branche.

L'excédent serait moindre en 2023 en raison du transfert de la part du congé maternité post-natal, pour 2,0 milliards d'euros, prévu par la présente loi. De plus, conformément aux engagements du Président de la République, l'allocation de soutien familial sera revalorisée de 50 %. L'excédent de la branche Famille diminuerait ainsi de moitié, pour s'établir à 1,3 milliard d'euros en 2023.

À l'horizon 2026, l'excédent diminuerait et s'élèverait à 0,8 milliard d'euros, du fait de dépenses portées par l'indexation des prestations légales et de la montée en charge des mesures du quinquennat concernant la branche Famille, s'agissant du complément de mode de garde et du service public de la petite enfance.

Prévisions des recettes, dépenses et soldes des régimes de base et du FSV

*Recettes, dépenses et soldes de l'ensemble des régimes obligatoires de base
(En milliards d'euros)*

		2019	2020	2021	2022(p)	2023(p)	2024(p)	2025(p)	2026(p)
Maladie	Recettes	216,6	209,8	209,4	221,0	231,2	238,3	244,6	251,6
	Dépenses	218,1	240,3	235,4	242,4	238,3	243,6	249,4	254,6
	Solde	-1,5	-30,5	-26,1	-21,4	-7,1	-5,3	-4,8	-3,0
AT-MP	Recettes	14,7	13,5	15,1	16,2	17,0	17,7	18,4	19,1
	Dépenses	13,6	13,6	13,9	14,2	14,8	15,1	15,5	15,8
	Solde	1,1	-0,1	1,3	2,0	2,2	2,6	2,9	3,3
Famille	Recettes	51,4	48,2	51,8	53,5	56,7	58,5	60,3	62,2
	Dépenses	49,9	50,0	48,9	50,9	55,3	57,7	59,8	61,4
	Solde	1,5	-1,8	2,9	2,6	1,3	0,8	0,5	0,8
Vieillesse	Recettes	240,0	241,2	249,4	258,9	269,7	280,5	289,5	297,9
	Dépenses	241,3	246,1	250,5	261,9	273,3	289,7	303,2	313,6
	Solde	-1,3	-4,9	-1,1	-3,0	-3,6	-9,2	-13,7	-15,7
Branche autonomie	Recettes			32,8	35,0	36,2	40,1	41,1	42,4
	Dépenses			32,6	35,4	37,4	39,3	40,8	42,0
	Solde			0,3	-0,4	-1,2	0,8	0,3	0,3
ROBSS consolidé	Recettes	509,1	499,3	544,2	569,6	593,2	616,8	635,5	654,4
	Dépenses	509,2	536,5	567,0	589,9	601,6	627,1	650,3	668,8
	Solde	-0,2	-37,3	-22,7	-20,2	-8,4	-10,3	-14,7	-14,4

*Recettes, dépenses et soldes du Fonds de solidarité vieillesse
(En milliards d'euros)*

		2019	2020	2021	2022(p)	2023(p)	2024(p)	2025(p)	2026(p)
FSV	Recettes	17,2	16,7	17,7	19,8	20,6	21,5	22,3	23,1
	Dépenses	18,8	19,1	19,3	18,0	19,3	19,7	20,0	20,4
	Solde	-1,6	-2,5	-1,5	1,8	1,3	1,7	2,3	2,8

*Recettes, dépenses et soldes des régimes obligatoires de base et du Fonds de solidarité vieillesse
(En milliards d'euros)*

		2019	2020	2021	2022(p)	2023(p)	2024(p)	2025(p)	2026(p)
ROBSS +FSV	Recettes	508,0	497,2	543,0	571,8	594,8	618,9	638,1	657,5
	Dépenses	509,7	536,9	567,3	590,2	601,9	627,5	650,6	669,1
	Solde	-1,7	-39,7	-24,3	-18,4	-7,1	-8,5	-12,5	-11,6

».

EXPOSÉ SOMMAIRE

L'objet du présent amendement est de rétablir l'annexe B, rejetée par le Sénat, en prenant en compte l'impact du rehaussement de l'ONDAM pour 2022 et l'évolution macro-économique.