

ASSEMBLÉE NATIONALE

23 novembre 2023

PLFSS POUR 2024 - (N° 1875)

Commission	
Gouvernement	

AMENDEMENT

N° 587

présenté par
le Gouvernement

ARTICLE 16

Rétablir cet article dans la rédaction suivante :

« Est approuvé le rapport figurant en annexe A à la présente loi décrivant, pour les quatre années à venir (2024 à 2027), 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 A**RAPPORT DECRIVANT LES PREVISIONS DE RECETTES ET LES OBJECTIFS DE DEPENSES PAR BRANCHE DES REGIMES OBLIGATOIRES DE BASE ET DU REGIME GENERAL, 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**

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, et a atteint 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. L'amélioration s'est poursuivie en 2022, dans un contexte marqué par une forte poussée de l'inflation, pour un solde atteignant -19,7 milliards d'euros.

Le déficit se réduirait de plus de moitié en 2023 (-8,7 milliards d'euros), du fait à titre principal d'une quasi extinction des dépenses liées à la crise sanitaire (0,9 milliard d'euros après 11,7 milliards d'euros). Le contexte macroéconomique, marqué par une poursuite de la reprise, mais à un rythme plus mesuré qu'en 2021 et 2022 (1,0 % de croissance attendue du produit intérieur brut, PIB), mais aussi par une inflation toujours élevée bien qu'en léger repli (4,8 % attendus au sens de l'IPCHT) a également contribué à la réduction du déficit en 2023. En 2024, l'activité croîtrait plus nettement qu'en 2023, avec une hausse de 1,4 % du PIB. Bien que

s'inscrivant en repli à 2,5 %, l'inflation entraînerait dans son sillage la croissance des salaires en 2024, avec une croissance de la masse salariale de 3,9 % (après 6,3 % en 2023). La dynamique de revalorisation des prestations sociales resterait soutenue à la suite de l'inflation encore marquée tout au long de l'année 2023 (I). La conjugaison de ces éléments conduirait à dégrader le solde de l'ensemble des régimes de base et du fonds de solidarité vieillesse (FSV), qui s'élèverait à 10,5 milliards d'euros. Le solde de la sécurité sociale bénéficierait néanmoins de l'affectation à la CNSA de 0,15 point de CSG en provenance de la Cades, prévue par la loi relative à la dette sociale et à l'autonomie du 7 août 2020, ainsi que des effets graduels de la réforme des retraites liés au relèvement progressif de l'âge de départ et l'accélération du rythme de montée en charge de la durée d'assurance. La trajectoire présentée traduit enfin la mise en œuvre des mesures proposées dans le présent projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2024 (II). À moyen terme, le déficit atteindrait 17,2 milliards d'euros en 2027 : si les dépenses ralentiraient chaque année à partir de 2025 du fait de la normalisation de l'inflation, les perspectives de recettes ne permettraient pas de résorber le déficit né de la crise. Deux branches seraient ainsi déficitaires : la branche maladie, du fait notamment des dépenses pérennes nées de la crise et la branche vieillesse dans un contexte de montée en charge graduelle des mesures paramétriques de la réforme des retraites (III).

I. – Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2024 s'inscrit dans un contexte macroéconomique d'inflation en voie de normalisation, et d'une croissance toujours affectée à court-terme par les conséquences de la crise énergétique et le contexte géopolitique.

L'hypothèse de croissance du PIB retenue est de 1,4 % en 2024, après 1,0 % en 2023. Le rythme d'inflation resterait toujours élevé, à 4,8 % en 2023 mesurée par l'indice des prix à la consommation hors tabac (IPCHT) en moyenne annuelle, et de 2,5 % attendu en 2024. À moyen terme, la croissance effective du PIB serait supérieure à son rythme potentiel de 1,35 % par an et atteindrait 1,7 % par an en 2025 et 2026, 1,8 % en 2027, tandis que l'inflation refluerait pour s'établir à 1,75 % par an à partir de 2026. La masse salariale du secteur privé, principal déterminant de la progression des recettes de la sécurité sociale, progresserait de 3,9 % en 2024 avant de revenir progressivement à son rythme tendanciel proche de 3,4 % par an.

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

	2022	2023 (p)	2024 (p)	2025 (p)	2026 (p)	2027 (p)
PIB en volume	2,5 %	1,0 %	1,4 %	1,7 %	1,7 %	1,8 %
Masse salariale du secteur privé*	8,7 %	6,3 %	3,9 %	3,4 %	3,4 %	3,4 %
Inflation hors tabac	5,3 %	4,8 %	2,5 %	2,0 %	1,75 %	1,75 %
Revalorisations au 1 ^{er} janvier**	3,1 %	2,8 %	5,2 %	2,9 %	2,1 %	1,8 %
Revalorisations au 1 ^{er} avril**	3,4 %	3,6 %	3,9 %	3,0 %	2,1 %	1,8 %
ONDAM hors dépenses de crise***	6,0 %	4,8 %	3,2 %	3,0 %	2,9 %	2,9 %

* Masse salariale du secteur privé hors prime exceptionnelle de pouvoir d'achat et prime de partage de la valeur ajoutée. Y compris ces éléments de rémunération, la progression attendue est de 6,5 % en 2023.

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

*** Evolution de l'ONDAM hors dépenses de crise sanitaire, mais y compris Ségur.

La trajectoire présentée dans cette annexe repose sur les mesures proposées dans le présent projet de loi de financement de la sécurité sociale, avec un solde qui atteindrait -10,5 milliards d'euros en 2024.

La trajectoire de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) intègre une rectification de l'ONDAM 2023 de 2,8 milliards d'euros par rapport à l'objectif voté en LFRSS, du fait notamment des revalorisations salariales annoncées en juin 2023 et de la progression plus dynamique que prévu des dépenses de soins de ville, en particulier d'indemnités journalières, dans le contexte d'inflation élevée, et de retour de l'activité à des niveaux pré-Covid. À partir de cette base rectifiée, l'ONDAM retenu en PLFSS 2024 évolue de 3,2 % (hors dépenses liées à la Covid-19), reflétant l'effet en année pleine des revalorisations salariales mais également des mesures d'attractivité à l'hôpital, et les mesures nouvelles notamment en ville. Le taux de progression tendancielle de l'ONDAM, c'est-à-dire avant mesures d'économies, atteindrait 4,6 % en 2024. Le taux de progression serait ramené à 3,2 % par des mesures d'économies, portant à la fois sur les soins de ville, les produits de santé et les établissements sanitaires et médico-sociaux, d'un montant total de 3,5 milliards d'euros, auxquelles s'ajoutent les actions de maîtrise médicalisée et de lutte contre la fraude déjà intégrées au tendanciel. L'ONDAM inclut en sus une provision de 0,2 milliard d'euros au titre du Covid (après 0,9 milliard d'euros en 2023 et 11,7 milliards d'euros en 2022). Cette provision est cohérente avec les niveaux de dépense constatés à mi-année et les engagements financiers antérieurs de Santé Publique France. En pluriannuel, le taux de progression de l'ONDAM serait ramené à 3,0 % en 2025, puis à 2,9 % en 2026 et 2027.

Dans le champ des régimes de retraite de base, la trajectoire intègre les dispositions de la LFRSS pour 2023, portant un relèvement progressif de l'âge d'ouverture des droits (AOD) de 62 ans à 64 ans, au rythme d'un trimestre par génération à compter du 1^{er} septembre 2023, et une accélération du rythme de montée en charge de la durée d'assurance requise (DAR), au rythme d'un trimestre par génération, contre un trimestre toutes les trois générations jusqu'à présent. La trajectoire intègre également les mesures d'accompagnement en matière de départs anticipés (carrières longues, invalidité-inaptitude, handicap, usure professionnelle notamment), les revalorisations des petites pensions, actuelles et futures ainsi que les mesures de renforcement de certains droits familiaux (meilleure prise en compte des indemnités journalières maladie, surcote un an avant l'âge légal à compter de 63 ans pour les mères et pères de familles ayant atteint le taux plein). Elle intègre les hausses des taux des cotisations vieillesse dues par les employeurs publics et par les employeurs privés, cette hausse étant compensée pour ces derniers par une baisse à due concurrence des cotisations AT-MP.

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 votée en LFSS 2023 et l'augmentation de l'allocation de soutien familial intervenue en novembre 2022.

Dans le champ de l'autonomie, elle intègre une progression de 4,0 % de l'objectif global des dépenses (OGD) en 2024, ce qui permet de financer les mesures salariales d'une part et l'accroissement de l'offre face aux besoins démographiques d'autre part. Hors OGD, la trajectoire intègre la montée en charge des mesures des LFSS pour 2022 et 2023, portant notamment sur la mise en place et l'indexation d'un tarif plancher pour l'aide à domicile, la dotation qualité, ainsi que la mise en place de temps dédiés au lien social auprès des aînés bénéficiant d'un plan d'aide à domicile. La trajectoire de la branche autonomie finance l'assurance vieillesse du proche aidant (AVA) inscrite en LFRSS pour 2023. La branche bénéficie, enfin, de l'affectation de 0,15 point de CSG en provenance de la Cades.

Le Haut Conseil des finances publiques (HCFP), dans son avis n° HCFP - 2023 – 8 du 22 septembre 2023 relatif aux projet de loi de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2024, « *considère que le scénario macroéconomique du Gouvernement pour 2023 est plausible* ». Il estime en revanche « *élevée* » la prévision d'activité pour 2024. S'agissant de l'inflation et de la masse salariale, qui sont les principaux déterminants des dépenses et des recettes de la sécurité sociale, il les juge « *plausibles* » pour 2023 et 2024. S'agissant des prévisions de recettes, le Haut Conseil estime qu'elles sont « *plausibles* » en 2023, mais « *un peu surestimées* » pour 2024, en lien avec l'appréciation portée sur le volet macroéconomique, et ajoute qu'en 2024 « *la prévision de cotisations sociales apparaît toutefois un peu élevée, car [...] la revalorisation du SMIC devrait être encore importante en 2024 et pousser de ce fait les allègements de cotisations à la hausse* ». Le Haut Conseil note enfin s'agissant des dépenses en 2024 que « *le Gouvernement prévoit un net ralentissement de l'Ondam (+3,2 % après +4,8 %), supposant un infléchissement de la tendance spontanée des soins de ville, qui semble optimiste, et un volant d'économies de 3,5 Md€. Un tel montant d'économies a déjà été atteint par le passé, mais paraît plus difficile à réaliser dans un contexte de tensions, notamment dans le secteur hospitalier et sur l'offre de médicaments.* ».

II. – Au-delà- du contexte macroéconomique, la trajectoire financière traduit la normalisation de la situation sanitaire et la mise en œuvre des mesures votées en loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023.

En 2023, l'amélioration attendue de la situation financière de l'ensemble des régimes de base et du FSV – soit un solde de -8,7 milliards d'euros contre -19,7 milliards d'euros en 2022 - repose sur la forte diminution des dépenses de crise (0,9 milliard d'euros après 11,7 milliards d'euros) ainsi que sur le dynamisme attendu de la masse salariale du secteur privé (+6,3 %), alors que l'effet de la forte inflation a été pour partie avancé dès 2022 *via* la revalorisation anticipée des prestations légales au 1^{er} juillet. Ainsi les recettes progresseraient en 2023 à un rythme proche de 2022 (+5,2 % après +5,4 %) alors que les dépenses ralentiraient plus nettement (+3,2 % après +4,4 %) en raison de la forte baisse des coûts liés au Covid.

À horizon 2027, le déficit des régimes obligatoires de base et du FSV se dégraderait de manière conjoncturelle dans un contexte de retour progressif de l'inflation en dessous de 2 % après des niveaux de progression de l'ordre de 5 % en 2022 et 2023. Une telle normalisation produirait ses effets dans deux temporalités distinctes sur les dépenses et les recettes : les dépenses réagissent avec un délai de l'ordre d'une année du fait des règles de revalorisation automatique des prestations, tandis que les recettes réagissent plus instantanément. Il s'ensuit un effet retard favorable au solde dans les périodes de hausse de l'inflation, mais défavorable en période de baisse.

Le solde atteindrait ainsi -10,5 milliards d'euros en 2024, en dégradation par rapport à 2023 (-1,8 milliards d'euros). Les dépenses connaîtraient un ressaut (+5,1 %) en raison de l'inflation attendue en 2023 (+4,8 % au sens de l'IPCHT) qui conduirait à une revalorisation au 1^{er} janvier de 5,2 % des pensions de retraite et de 4,6 % pour les prestations revalorisées au 1^{er} avril (soit 3,9 % en moyenne annuelle). L'ONDAM hors dépenses de crise progresserait par ailleurs de 3,2 % (*cf. supra*). Les recettes croîtraient de 4,9 %, soutenues par la masse salariale du secteur privé (+3,9 %) mais aussi par l'affectation à la CNSA de 2,6 milliards d'euros de CSG (0,15 point) en provenance de la CADES, comme prévu par la loi relative à la dette sociale et à l'autonomie du 7 août 2020. La présente trajectoire tient compte également du maintien en 2024 à leur niveau du 31 décembre 2023 des bornes d'éligibilité aux dispositifs de réduction de cotisations d'assurance maladie et d'allocations familiales.

À partir de 2025, 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 prestations, alors que les recettes réagiraient davantage au contexte contemporain de l'année. Le solde se dégraderait en 2025 et à nouveau en 2026, malgré une progression maîtrisée de l'ONDAM et la montée en charge progressive de la réforme des retraites. En 2025, le déficit des régimes obligatoires de base et du FSV se creuserait ainsi à 15,4 milliards d'euros, les recettes évoluant de +2,9 %, pour des dépenses en hausse de +3,6 %. En 2026, il se creuserait (16,8 milliards d'euros), avec une progression des recettes de +3,0 %, un peu en-deçà de celle des dépenses (+3,1 %). Le déficit atteindrait 17,2 milliards d'euros en 2027, l'effet du différentiel d'inflation d'une année sur l'autre sur la dégradation du solde s'amenuisant, et alors que la réforme des retraites continuerait de produire ses effets. Cette trajectoire traduit aussi les effets favorables de la sortie progressive de la déduction forfaitaire spécifique ainsi que la réforme de l'assiette de prélèvements des travailleurs indépendants.

III. – D'ici 2027, les branches des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale connaîtraient des évolutions différenciées.

La branche **Maladie**, connaîtrait une résorption de moitié de son déficit en 2023 avec un solde atteignant -9,4 milliards d'euros après -21,0 milliards d'euros en 2022, sous l'effet de la nette baisse

des dépenses de crise et du transfert pérenne du coût des indemnités journalières liées au congé maternité post-natal à la branche famille, d'un montant de 2 milliards d'euros dès 2023. En 2024, son déficit se résorberait légèrement (-8,5 milliards d'euros), dès lors que les recettes fiscales et les cotisations croîtraient plus vite que l'ONDAM (y compris dépenses de crise). À l'horizon 2027, son déficit se stabiliserait autour de 9,0 milliards d'euros, l'évolution prévue de l'ONDAM (3,0 % en 2025 et 2,9 % ensuite) serait maîtrisée mais les recettes ralentiraient en raison du tassement de l'inflation.

La branche **Autonomie** verrait son solde passer ponctuellement en déficit en 2023, à -1,1 milliard d'euros, sous l'effet d'un objectif global de dépenses porté à 6,6 %, taux de progression marqué par le volet salarial. À partir de 2024, la branche autonomie bénéficie 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 1,2 milliard d'euros, qui diminuerait par la suite, du fait notamment de 50 000 créations à terme de postes en EHPAD, de la mise en place d'ici à 2030 de 50 000 solutions nouvelles pour les personnes en situation de handicap et leurs proches et du financement de temps dédiés au lien social auprès des personnes âgées qui bénéficient d'un plan d'aide à domicile. La branche financera par ailleurs la meilleure prise en compte des trimestres cotisés au titre du congé proche aidant dans le cadre de la réforme des retraites.

S'agissant de la branche **Accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP)**, son excédent s'élèverait à 1,9 milliard d'euros en 2023. À partir de 2024, la branche verrait le niveau de ses cotisations baisser au bénéfice de la branche vieillesse, avec un pas supplémentaire en 2026, tout en restant excédentaire sur toute la période. De plus, elle prendrait en charge de nouvelles dépenses liées à la meilleure prise en compte de la pénibilité et de l'usure professionnelle dans le cadre de la réforme des retraites. Au total, son excédent atteindrait toutefois encore 1,1 milliard d'euros en 2027.

À partir de 2024, le solde de la branche Vieillesse serait directement affecté par les effets démographiques du vieillissement (augmentation de la taille des générations qui partent à la retraite) mais bénéficierait de la hausse progressive de l'âge effectif de départ du fait des dispositions votées dans le cadre de la LFRSS pour 2023. Le solde de la branche serait également particulièrement sensible au contexte d'inflation, et se dégraderait en 2024 à ce titre en dépit de recettes dynamiques (+5,4 %), ses dépenses étant attendues en hausse de 6,8 %, Le déficit de la branche, y compris fonds de solidarité vieillesse, se creuserait en 2025, pâtissant encore de l'inflation attendue en 2024. À l'horizon 2027, le déficit de la branche vieillesse (régimes obligatoires de base et FSV) atteindrait 10,8 milliards d'euros. Ce solde bénéficierait des dispositions de la réforme des retraites de 2023 pour un effet global de 6,3 milliards d'euros sur ce champ. À noter que les excédents des régimes complémentaires de retraite permettent d'avoir un solde tous régimes plus favorable et que les effets de la réforme votée au printemps 2023 continuent de monter en charge jusqu'en 2030.

La branche Famille verrait son excédent se réduire en 2023, à 1,0 milliard d'euros, reflétant le transfert de la part du congé maternité post-natal, pour 2,0 milliards d'euros, prévu par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2023. En 2024, le solde de la branche se dégraderait en lien avec la montée en charge des objectifs poursuivis en matière de petite enfance et à nouveau en 2025 avec la réforme du complément mode de garde introduite par la LFSS 2023. À l'horizon 2027, l'excédent de la branche s'élèverait à 1,6 milliard d'euros.

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)

	2022	2023 (p)	2024 (p)	2025 (p)	2026 (p)	2027 (p)
Maladie						
Recettes	221,2	234,2	243,4	249,9	257,6	265,0
Dépenses	242,2	243,7	251,9	259,3	266,7	273,9
Solde	-21,0	-9,4	-8,5	-9,4	-9,1	-9,0
Accidents du travail et maladies professionnelles						
Recettes	16,2	17,2	17,1	17,7	17,7	18,3
Dépenses	14,5	15,3	16,0	16,6	16,9	17,3
Solde	1,7	1,9	1,1	1,1	0,8	1,0
Famille						
Recettes	53,3	57,0	58,8	60,4	62,4	64,4
Dépenses	51,4	56,0	58,0	60,0	61,6	62,9
Solde	1,9	1,0	0,8	0,5	0,7	1,6
Vieillesse						
Recettes	259,4	273,1	287,9	296,8	304,8	311,8
Dépenses	263,3	275,0	293,7	305,8	315,9	325,4
Solde	-3,9	-1,9	-5,8	-9,0	-11,1	-13,6
Autonomie						
Recettes	35,4	36,8	41,2	42,1	43,3	44,7
Dépenses	35,2	37,9	40,0	41,4	43,0	44,7
Solde	0,2	-1,1	1,2	0,7	0,3	0,0
Régimes obligatoires de base de sécurité sociale consolidés						
Recettes	570,8	601,0	630,3	648,5	666,9	685,0
Dépenses	591,8	610,5	641,6	664,6	685,3	705,0
Solde	-21,0	-9,5	-11,3	-16,1	-18,4	-20,0

Recettes, dépenses et soldes du Fonds de solidarité vieillesse

(En milliards d'euros)

	2022	2023 (p)	2024 (p)	2025 (p)	2026 (p)	2027 (p)
Recettes	19,4	20,3	21,4	22,1	23,0	23,8
Dépenses	18,0	19,5	20,6	21,3	21,4	21,0
Solde	1,3	0,8	0,8	0,8	1,6	2,8

Recettes, dépenses et soldes des régimes obligatoires de base et du Fonds de solidarité vieillesse

(En milliards d'euros)

	2022	2023 (p)	2024 (p)	2025 (p)	2026 (p)	2027 (p)
Recettes	572,5	602,2	631,5	649,6	668,9	688,2
Dépenses	592,1	610,9	642,0	665,0	685,7	705,4
Solde	-19,7	-8,7	-10,5	-15,4	-16,8	-17,2

EXPOSÉ SOMMAIRE

Le présent amendement vise à rétablir l'article 16 portant approbation du rapport annexé au projet de loi, qui décrit, pour les quatre années à venir (2024 à 2027), 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.

Il actualise par ailleurs les agrégats financiers afin de tenir compte dans une logique de coordination avec le projet de loi de finances, de l'actualisation de la prévision de rendement de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et de l'augmentation de 18M€ en 2024 de la dotation versée par la branche accidents du travail – maladie professionnelle du régime général au Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA) qui serait ainsi portée à 353 M€.