



N° 4

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958
DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 19 juillet 2024.

PROJET DE LOI

d'approbation des comptes de la sécurité sociale de l'année 2023,

(Procédure accélérée)

(Renvoyé à la commission des affaires sociales, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

PRÉSENTÉ

AU NOM DE M. Gabriel ATTAL,
Premier ministre,

PAR M. Bruno LE MAIRE,
ministre de l'économie, des finances
et de la souveraineté industrielle et numérique,

PAR MME Catherine VAUTRIN,
ministre du travail, de la santé et des solidarités,

ET PAR M. Thomas CAZENAVE,
ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de
la souveraineté industrielle et numérique, chargé des comptes publics,

PROJET DE LOI

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, de la ministre du travail, de la santé et des solidarités et du ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, chargé des comptes publics,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décrète :

Le présent projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale de l'année 2023, délibéré en conseil des ministres après avis du Conseil d'État, sera présenté à l'Assemblée nationale par le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, la ministre du travail, de la santé et des solidarités et le ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, chargé des comptes publics, qui seront chargés d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

Fait le 16 juillet 2024.

Signé : Gabriel ATTAL

Par le Premier ministre :

*le ministre de l'économie, des finances
et de la souveraineté industrielle et numérique*

Signé : Bruno LE MAIRE

la ministre du travail, de la santé et des solidarités

Signé : Catherine VAUTRIN

*le ministre délégué auprès du ministre de
l'économie, des finances et de la souveraineté
industrielle et numérique, chargé des comptes
publics*

Signé : Thomas CAZENAVE

Article liminaire

① Les recettes, les dépenses et le solde des administrations de sécurité sociale s'établissent comme suit pour l'année 2023, au sens de la comptabilité nationale :

②

(ramené au produit intérieur brut)

Recettes	26,7 %
Dépenses	26,2 %
Solde.....	0,5 %

Exposé des motifs

Cet article présente, conformément au 1° de l'article LO 111-3-13 du code de la sécurité sociale, les dépenses, les recettes et le solde des administrations de sécurité sociale (ASSO) pour l'exercice de l'année 2023, au sens de la comptabilité nationale, soit un périmètre plus large que celui des régimes de sécurité sociale (un peu moins de 750 milliards d'euros de recettes en 2023).

Les ASSO regroupent l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale, les régimes de retraite complémentaire, ainsi que l'assurance chômage et les hôpitaux. Elles comprennent également la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) et le Fonds de réserve pour les retraites (FRR). Les excédents de la CADES – qui correspondent à l'amortissement de la dette des régimes obligatoires de base (18 milliards d'euros en 2023) – contribuent largement au solde positif de l'ensemble de ce secteur (12,9 milliards d'euros au regard du dernier compte disponible de l'INSEE).

Le solde des ASSO est inférieur à celui prévu à l'article liminaire de la loi n° 2023-1250 du 26 décembre 2023 de financement de la sécurité sociale pour 2024 qui s'établissait à 0,7 % du produit intérieur brut (PIB).

Ces soldes ne sont, néanmoins, pas immédiatement comparables en raison du changement de méthodologie lié au passage des comptes nationaux en base 2020 opéré par l'INSEE qui n'a affecté que le solde du présent article liminaire. Cette nouvelle méthodologie inclut notamment des reclassifications de recettes en dépenses (neutres sur le solde), ainsi que la

sortie de l'établissement de retraite additionnelle de la fonction publique (ERAFP), structurellement excédentaire, du champ des ASSO (ce qui correspond à - 0,1 point de PIB de dégradation du solde des ASSO).

La dégradation du solde des ASSO pour 2023 s'explique par ailleurs principalement par une moins-value sur les recettes de prélèvements obligatoires.

Article 1^{er}

- ① Au titre de l'exercice 2023, sont approuvés :
- ② 1° Le tableau d'équilibre, par branche, de l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale :

③

	<i>(en milliards d'euros)</i>		
	Recettes	Dépenses	Solde
Maladie	232,8	243,9	-11,1
Accidents du travail et maladies professionnelles	16,8	15,4	1,4
Vieillesse	272,5	275,1	-2,6
Famille	56,8	55,7	1,0
Autonomie	37,0	37,6	-0,6
Toutes branches (hors transferts entre branches)	598,5	610,4	-11,9
Toutes branches y compris Fonds de solidarité vieillesse (hors transferts entre branches ou fonds)	600,0	610,7	-10,8

- ④ 2° Le tableau d'équilibre des organismes concourant au financement des régimes obligatoires de base de sécurité sociale :

⑤

	<i>(en milliards d'euros)</i>		
	Recettes	Dépenses	Solde
Fonds de solidarité vieillesse.....	20,4	19,3	1,1

Exposé des motifs

Le solde des régimes de base de la sécurité sociale et du fonds de solidarité vieillesse (FSV) s'élève à -10,8 milliards d'euros en 2023, soit une amélioration de 8,9 milliards d'euros par rapport à 2022 (-19,7 milliards d'euros). Le déficit a ainsi été quasiment divisé par quatre depuis le pic historique de 2020 (-39,7 milliards d'euros). Les dépenses liées à la gestion de l'épidémie de Covid-19 ont très fortement diminué en 2023, atteignant 1,1 milliard d'euros, après 11,7 milliards d'euros en 2022, facteur essentiel de l'amélioration des comptes. L'inflation – qui a atteint 4,8 % en moyenne annuelle au sens de l'indice des prix à la consommation hors tabac, après 5,3 % en 2022 – a soutenu les dépenses de prestations, qui avaient déjà fait l'objet d'une revalorisation anticipée de 4 % au 1^{er} juillet 2022. Les recettes ont été soutenues dans ce contexte d'inflation : la masse salariale du secteur privé soumise à cotisations a ainsi progressé de 5,7 % sur l'année.

Cette amélioration est moindre que celle anticipée par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2024, qui prévoyait un solde de - 8,7 milliards d'euros, soit un écart de 2,1 milliards d'euros. Si les dépenses s'avèrent globalement conformes à la prévision de la LFSS, les recettes ont connu d'importantes moins-values, tant s'agissant des revenus d'activité, que des recettes fiscales, en lien avec une croissance moindre qu'attendu.

Article 2

- ① Au titre de l'exercice 2023, sont approuvés :
- ② 1° Les dépenses constatées relevant du champ de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie, s'élevant à 247,8 milliards d'euros ;
- ③ 2° Les recettes affectées au Fonds de réserve pour les retraites, lesquelles sont nulles ;
- ④ 3° Les recettes mises en réserve par le Fonds de solidarité vieillesse, lesquelles sont nulles ;
- ⑤ 4° Le montant de la dette amortie par la Caisse d'amortissement de la dette sociale, s'élevant à 18,3 milliards d'euros.

Exposé des motifs

Les dépenses relevant du champ de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) se sont établies à 247,8 milliards d'euros, contre une prévision rectifiée à 247,6 milliards d'euros en LFSS 2024. Le dépassement de 0,2 milliard d'euros de l'ONDAM tient pour partie à un dépassement de 0,2 milliard d'euros du sous-objectif soins de ville, en lien avec les dépenses de crise sanitaire. Il est aussi à relier à l'octroi d'un soutien exceptionnel de 0,5 milliard d'euros aux établissements de santé publics et privés au titre de l'année 2023, qui s'est ajouté au versement de 0,5 milliard d'euros de crédits non consommés, déjà intégrés dans l'ONDAM 2023. Les deux sous-objectifs relatifs aux établissements et services pour personnes âgées et pour personnes handicapées, ainsi que le sixième sous-objectif, enregistrent chacun une sous-consommation de -0,1 milliard d'euros.

Article 3

Est approuvé le rapport figurant en annexe à la présente loi présentant un tableau, établi au 31 décembre 2023, retracant la situation patrimoniale des régimes obligatoires de base et des organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit et décrivant les mesures prévues pour l'affectation des excédents ou la couverture des déficits, tels qu'ils sont constatés dans les tableaux d'équilibre relatifs à l'exercice 2023 figurant à l'article 1^{er}.

ANNEXE

① RAPPORT RETRAÇANT LA SITUATION PATRIMONIALE, AU 31 DÉCEMBRE 2023, DES RÉGIMES OBLIGATOIRES DE BASE ET DES ORGANISMES CONCOURANT À LEUR FINANCEMENT, À L'AMORTISSEMENT DE LEUR DETTE OU À LA MISE EN RÉSERVE DE RECETTES À LEUR PROFIT ET DÉCRIVANT LES MESURES PRÉVUES POUR L'AFFECTATION DES EXCÉDENTS ET LA COUVERTURE DES DÉFICITS CONSTATÉS POUR L'EXERCICE 2023

② I. – Situation patrimoniale de la sécurité sociale au 31 décembre 2023 :

③ *(en milliards d'euros)*

ACTIF	2023 (net)	2022 (net)	PASSIF	2023	2022
Immobilisations	7,3	7,3	Fonds propres	-92,2	-99,2
Immobilisations non financières	5,4	5,4	Dotations	24,6	24,1
			<i>Régime général</i>	<i>10,0</i>	<i>8,1</i>
Prêts, dépôts de garantie	1,2	1,2	<i>Autres régimes</i>	<i>9,4</i>	<i>8,7</i>
			<i>Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES)</i>	<i>0,2</i>	<i>0,2</i>
Avances/ prêts accordés à des organismes de la sphère sociale	0,7	0,8	<i>Fonds de réserve pour les retraites (FRR)</i>	<i>5,0</i>	<i>7,1</i>
			Réserves	22,5	24,3
			<i>Régime général</i>	<i>3,7</i>	<i>3,8</i>
			<i>Autres régimes</i>	<i>5,2</i>	<i>6,3</i>
			<i>FRR</i>	<i>13,6</i>	<i>14,2</i>
			Report à nouveau	-149,4	-146,9
			<i>Régime général</i>	<i>12,3</i>	<i>8,2</i>
			<i>Autres régimes</i>	<i>1,1</i>	<i>0,9</i>
			<i>Fonds de solidarité vieillesse (FSV)</i>	<i>0,8</i>	<i>-0,5</i>
			<i>CADES</i>	<i>-163,6</i>	<i>-155,4</i>
			Résultat de l'exercice	8,5	-1,3
			<i>Régime général</i>	<i>-10,7</i>	<i>-20,1</i>
			<i>Autres régimes</i>	<i>-1,3</i>	<i>-0,9</i>
			<i>FSV</i>	<i>1,1</i>	<i>1,3</i>
			<i>CADES</i>	<i>18,3</i>	<i>19,0</i>
			<i>FRR</i>	<i>1,0</i>	<i>-0,6</i>
			Ecart d'estimation (réévaluation des actifs du FRR en valeur de marché)	1,6	0,6
			Provisions pour risques et charges	17,2	17,1
Actif financier	60,6	57,1	Passif financier	174,0	179,8

ACTIF	2023 (net)	2022 (net)	PASSIF	2023	2022
Valeurs mobilières et titres de placement	38,2	35,1	Dettes représentées par un titre (obligations, billets de trésorerie, europapiers commerciaux)	164,7	169,7
<i>Régime général</i>	0,0	0,0	<i>Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS)</i>	13,8	26,1
<i>Autres régimes</i>	17,8	14,9	<i>CADES</i>	150,9	143,6
<i>CADES</i>	0,0	0,0	Dettes à l'égard d'établissements de crédits	5,6	5,4
<i>FRR</i>	20,4	20,1	<i>Régime général (ordres de paiement en attente)</i>	4,6	4,5
Encours bancaire	20,3	20,3	<i>Autres régimes</i>	0,1	0,0
<i>Régime général</i>	12,7	10,3	<i>CADES</i>	0,8	0,8
<i>Autres régimes</i>	4,5	5,3			
<i>FSV</i>	0,0	0,0	Dépôts reçus	0,2	0,2
<i>CADES</i>	2,5	4,0	<i>ACOSS</i>	0,2	0,2
<i>FRR</i>	0,5	0,7			
Créances nettes au titre des instruments financiers	2,2	1,7	Dettes nettes au titre des instruments financiers	0,0	0,0
<i>CADES</i>	1,9	1,2	<i>ACOSS</i>	0,0	0,0
<i>FRR</i>	0,3	0,5	Autres	3,5	4,4
			<i>Autres régimes</i>	3,0	3,0
			<i>CADES</i>	0,5	1,4
Actif circulant	109,3	106,9	Passif circulant	78,1	73,7
Créances de prestations	9,2	8,5	Dettes et charges à payer à l'égard des bénéficiaires de prestations	42,4	39,9
Créances de cotisations, contributions sociales et d'impôts de sécurité sociale	9,6	12,6	Dettes et charges à payer à l'égard des cotisants	4,9	4,8
Produits à recevoir de cotisations, contributions sociales et autres impositions	64,6	61,4			
Créances sur entités publiques et organismes de sécurité sociale	17,7	15,3	Dettes et charges à payer à l'égard d'entités publiques et organismes de sécurité sociale	19,9	18,1
Produits à recevoir de l'État	0,7	0,7			
Autres actifs	7,4	8,4	Autres passifs	10,9	10,9
Total de l'actif	177,2	171,3	Total du passif	177,2	171,3

- ④ Sur le champ des régimes de base, du Fonds de solidarité vieillesse (FSV), de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) et du Fonds de réserve pour les retraites (FRR), qui est celui qui est commenté dans la présente annexe, sans inclusion donc des régimes complémentaires, le passif net (ou « dette ») de la sécurité sociale, mesuré par ses fonds propres négatifs, et qui recouvre pour l'essentiel le cumul des déficits passés restant à financer, s'élève à 92,2 milliards d'euros au 31 décembre 2023.
- ⑤ Alors qu'il atteignait un niveau très élevé lors des années qui ont suivi la crise financière de 2008, le passif net a été en recul constant entre 2014 et 2019. Tout au long de cette période, la réduction des déficits des régimes de base et du FSV, ainsi que les résultats excédentaires de la CADES et du FRR, ont conduit à dégager un résultat consolidé positif sur le périmètre d'ensemble de la sécurité sociale. Cependant, dans le contexte de crise sanitaire et économique, les fonds propres des organismes cités au paragraphe précédent se sont à nouveau fortement dégradés à partir de 2020 : le passif net s'est accru de 25,3 milliards d'euros entre 2019 et 2020, puis de 6,8 milliards d'euros entre 2020 et 2021, et à nouveau de 5,7 milliards d'euros entre 2021 et 2022. Il atteignait ainsi un total de 99,2 milliards d'euros au 31 décembre 2022.
- ⑥ L'amélioration de la situation nette de la sécurité sociale à fin 2023, marquée par un recul du passif net de 7,0 milliards d'euros, reflète le niveau moins élevé des déficits des régimes de base et du FSV sur les deux derniers exercices : après -39,7 milliards d'euros en 2020 et - 24,3 milliards d'euros en 2021, les déficits se sont élevés à -19,7 milliards d'euros en 2022 puis à -10,8 milliards d'euros en 2023. De fait, le résultat consolidé sur le périmètre d'ensemble de la sécurité sociale tel qu'appréhendé ici est redevenu positif en 2023 (+8,5 milliards d'euros, contre -1,3 milliard d'euros en 2022, cf. tableau ci-dessous). En effet, les résultats annuels positifs de la CADES (+18,3 milliards d'euros en 2023, qui traduisent sa capacité annuelle d'amortissement des déficits passés) et ceux du FRR ont fait plus que couvrir les déficits des régimes au titre de l'exercice 2023.
- ⑦ Le financement du passif net de la sécurité sociale est assuré, à titre principal, par un recours à l'emprunt qui est essentiellement porté par la CADES et l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS). L'endettement financier net de la sécurité sociale, telle qu'appréhendée dans la présente annexe, qui correspond à la différence entre les dettes financières et les actifs financiers placés ou détenus en trésorerie, suit donc en premier lieu les mêmes tendances que le passif net auquel il est fait référence ci-dessus. Il subit, à titre secondaire, les effets de la variation du besoin en

fonds de roulement lié au financement des actifs et passifs circulants (créances et dettes), et des acquisitions d'actifs immobilisés, qui ont également un impact sur la trésorerie. Après s'être accru de 36,0 milliards d'euros en 2020, de 4,7 milliards d'euros en 2021, puis de 7,4 milliards d'euros en 2022, pour atteindre un total de 122,7 milliards d'euros au 31 décembre 2022, l'endettement financier a nettement reculé en 2023 (113,4 milliards d'euros en fin d'exercice, soit 9,3 milliards d'euros de moins que l'année précédente), en cohérence avec l'évolution du passif net et du besoin en fonds de roulement.

(8)

Évolution du passif net, de l'endettement financier net et des résultats comptables consolidés de la sécurité sociale depuis 2010

	(en milliards d'euros)													
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Passif net au 31/12 (fonds propres négatifs)	- 87,1	- 100,6	- 107,2	- 110,9	- 110,7	- 109,5	- 101,4	- 88,5	- 77,0	- 61,4	- 86,7	- 93,5	- 99,2	- 92,2
Endettement financier net au 31/12	- 96,0	- 111,2	- 116,2	- 118,0	- 121,3	- 120,8	- 118,0	- 102,9	- 86,8	- 74,6	- 110,6	- 115,3	- 122,7	- 113,4
Résultat comptable consolidé de l'exercice (régimes de base, FSV, CADES et EDD)	- 23,9	- 10,7	- 5,9	- 1,6	+ 1,4	+ 4,7	+ 8,1	+ 12,6	+ 14,9	+ 15,4	- 22,9	- 4,9	- 1,3	+ 8,5

(9) II. – Couverture des déficits et affectation des excédents constatés sur l'exercice 2023 :

(10) Parmi les différents régimes ou branches, certains présentent par construction des résultats annuels équilibrés ou très proches de l'équilibre, et n'appellent donc aucune mesure de ce type. Il en est ainsi de la branche AT-MP, et des branches et régimes intégrés financièrement au régime général (ensemble des branches Maladie des différents régimes de base depuis la mise en œuvre, en 2016, de la protection universelle maladie, et branche Vieillesse de base du régime des salariés agricoles depuis 1963). Il en est de même des régimes de retraite équilibrés par des subventions de l'État (SNCF, RATP, régimes des mines et des marins) et des régimes d'employeurs équilibrés par ces derniers (fonction publique de l'État, industries électriques et gazières).

(11) Par ailleurs, une partie importante des déficits est couverte par les versements de la CADES, laquelle a vocation, depuis 2021, à financer, dans la limite de 92 milliards d'euros, les soldes négatifs cumulés des

exercices 2020 à 2023 des branches Maladie, Vieillesse et Famille du régime général, et de la branche Vieillesse du régime des non-salariés agricoles, ainsi que ceux du FSV.

(12) Ainsi, au titre de l'exercice 2023, sur le fondement de l'article 1^{er} de la loi n° 2020-992 du 7 août 2020 relative à la dette sociale et à l'autonomie, le décret n° 2024-176 du 6 mars 2024 a organisé des versements de la CADES, intervenus en 2024, au bénéfice de la branche Maladie du régime général à hauteur de 8,8 milliards d'euros. Ces versements permettront de couvrir l'essentiel du report à nouveau négatif, de 11,1 milliards, de la branche après l'affectation de son résultat 2023.

(13) Enfin, s'agissant des autres régimes ou branches dont le résultat n'est pas équilibré, le Gouvernement n'a pas pris de mesures relatives à la couverture de leurs déficits ou à l'affectation de leurs excédents constatés sur l'exercice 2023. Leurs déficits ou excédents seront donc affectés, selon le cas, aux réserves ou au report à nouveau des régimes concernés, conformément à l'affectation proposée par les instances délibératives approuvant les comptes.

