

... le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2021

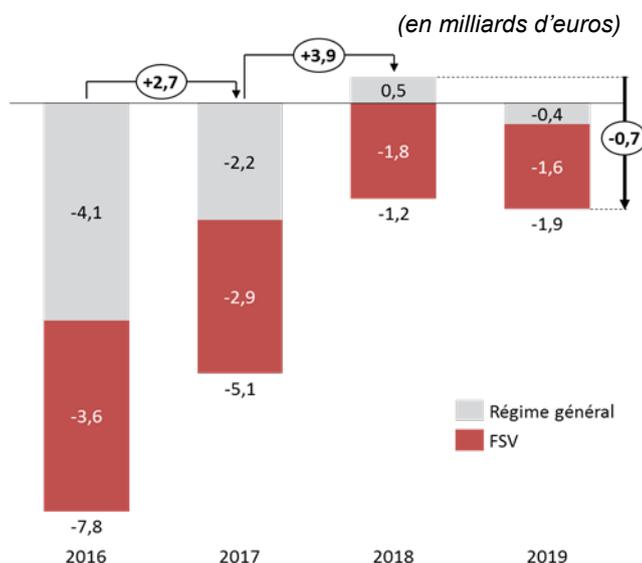
Le Gouvernement a présenté le 7 octobre dernier le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2021. Au regard des effets de ce texte sur nos finances publiques, la commission des finances a souhaité s'en saisir pour avis.

1. UNE DÉGRADATION INÉDITE DES COMPTES SOCIAUX

A. L'EXERCICE 2019 MARQUE UNE PREMIÈRE RUPTURE AVEC LA DYNAMIQUE DE REDRESSEMENT DES COMPTES

Le déficit agrégé du régime général et du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) s'est creusé en 2019, atteignant 1,9 milliard d'euros, soit 700 millions d'euros de plus qu'en 2018. Ce déficit demeure cependant inférieur à la prévision retenue au sein de la loi de financement pour la sécurité sociale pour 2020 (LFSS 2020), qui tablait sur un solde négatif de 5,4 milliards d'euros.

Soldes du régime général et du FSV 2016-2019



Note de lecture : la somme des arrondis peut différer de l'arrondi de la somme.

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

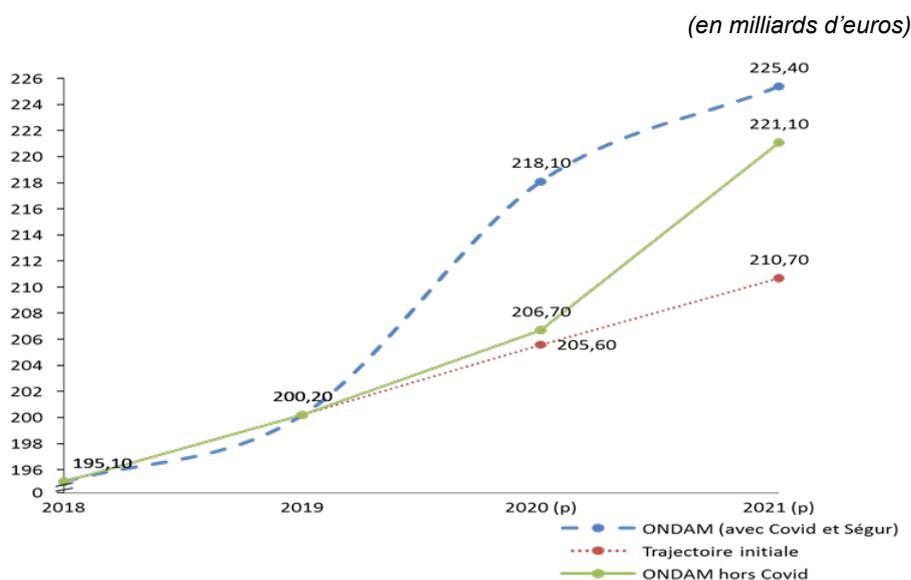
B. LE PLFSS 2021 NE REFLÈTE QU'IMPARFAITEMENT LA DÉGRADATION DES COMPTES SOCIAUX EN 2020

La crise sanitaire et économique résultant de la pandémie et des mesures de confinement se traduit par un déficit agrégé du régime général et du FSV établi à 46,6 milliards d'euros à la fin de l'exercice 2020, soit une augmentation de 44,7 milliards d'euros par rapport à 2019. La LFSS pour 2020 tablait initialement sur un solde négatif de 5,1 milliards d'euros. Ce déficit reste largement supérieur à celui enregistré en 2010, après la crise, le solde négatif atteignant alors 28 milliards d'euros. Toutes les branches du régime général sont concernées par cette détérioration.

La crise sanitaire puis économique a eu un effet « ciseaux » sur les recettes et les dépenses de la sécurité sociale. Les recettes ont en effet été revues à la baisse de 27,3 milliards d'euros par rapport à ce qui était prévu dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020, les dépenses étant, quant à elles, majorées de 14,2 milliards d'euros. Celles-ci intègrent notamment des dépenses relevant par principe du domaine de l'État, à l'instar des montants dédiés à la politique de prévention, mais mises à la charge des administrations de sécurité sociale.

Au sein de ces dépenses, l'Objectif national des dépenses d'assurance-maladie 2020 devrait atteindre 218,1 milliards d'euros. La prévision de dépense a donc été majorée de 12,5 milliards d'euros par rapport à celle retenue en loi de financement de la sécurité sociale pour 2020. Le taux de progression de l'Ondam sur l'année 2020 devrait s'établir, en conséquence, à 8,8 %. Cette augmentation intègre également les mesures en faveur de l'hôpital (revalorisation des traitements et investissement) prévues dans le cadre du Ségur de la santé.

Évolution de l'Ondam (2018-2021)



Source : commission des finances du Sénat d'après l'annexe 4 au PLFSS 2021

S'agissant des recettes, les exonérations et les réductions forfaitaires de cotisations sociales comme les mesures d'aide au paiement adoptées en troisième loi de finances rectificative pour 2020 n'ont pas, de leur côté, contribué à fragiliser un peu plus l'équilibre du régime général et du FSV puisque le coût de ces dispositions, estimé à 5,2 milliards d'euros, a été compensé par le budget de l'État.

Le solde pour 2020 doit cependant être confirmé compte-tenu des mesures de couvre-feu mises en place depuis la mi-octobre puis du confinement et de leurs impacts directs sur les recettes. Le Gouvernement, a pour l'heure, réévalué les dépenses attendues pour 2020 et 2021, afin, notamment, de tenir compte de l'accélération de la deuxième vague de l'épidémie. **Reste qu'en l'absence de réévaluation des chiffres sur les recettes, le présent projet de loi de financement serait caduc.** Il apparaît donc indispensable que le Gouvernement présente des amendements intégrant l'effet de ces dispositions sur les comptes sociaux. Sans ces corrections, un vote favorable sur l'ensemble du texte semble impossible.

2. UNE TRAJECTOIRE PLURIANNUELLE DÉGRADÉE

A. UNE PROGRESSION ASSUMÉE DES DÉPENSES EN 2021

Le PLFSS 2021 prévoit que le déficit agrégé du régime général et du Fonds de solidarité vieillesse soit ramené à 27,9 milliards d'euros en 2021, soit une réduction de près de 40 % par rapport à l'exercice précédent.

Le Gouvernement table, en premier lieu, sur un net rebond des recettes (+33,4 milliards d'euros, soit une progression de 8,7 %). Ce scénario repose cependant sur une hypothèse de relance de l'activité *a minima* volontariste. Le niveau d'activité demeure en effet largement tributaire de l'évolution de la situation sanitaire, qui n'apparaît pas, pour l'heure, maîtrisée, tant en France que chez ses principaux partenaires économiques. Or le scénario retenu par le Gouvernement pour 2021 repose notamment sur l'absence de contraintes sanitaires fortes destinées à juguler l'épidémie. L'impact du plan de relance sur la croissance reste, en outre, difficile à déterminer. Le Gouvernement estime que celui-ci devrait conduire à une progression du PIB de 1,1 %.

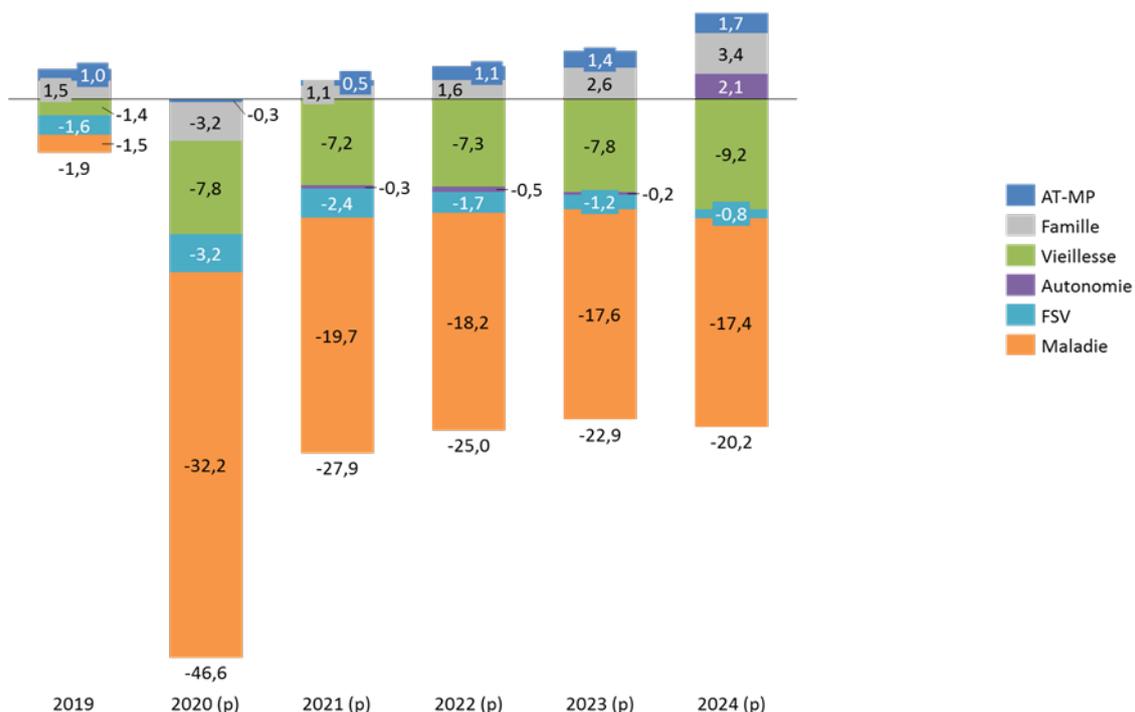
Au-delà des recettes, l'aléa sanitaire devrait également déterminer le niveau des dépenses sociales en 2021, en particulier celles des dépenses d'assurance-maladie. Le PLFSS 2021 prévoit une progression de l'Ondam de 7,1 milliards d'euros, celui-ci devant atteindre 225,4 milliards d'euros à la fin de l'exercice (+3,34 % par rapport à 2020). Une telle trajectoire s'éloigne du rythme annuel de 2,3 % retenu par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

B. UN RETOUR À L'ÉQUILIBRE LARGEMENT DIFFÉRÉ FAUTE DE RÉFORME

La dégradation d'une ampleur inédite des comptes sociaux induit une absence de retour à l'équilibre à moyen terme. La trajectoire de réduction du déficit apparaît d'ailleurs moins soutenue que celle observée après la crise de 2008. La précédente loi de financement tablait sur un retour à l'équilibre global du régime général en 2023. Cette perspective est désormais largement repoussée, le Gouvernement ciblant un déficit du régime général et du FSV à 20,2 milliards d'euros à l'horizon 2024. Ces chiffres restent là encore à confirmer compte tenu de la mise en place d'un deuxième confinement et de ses incidences sur la trajectoire des comptes à long terme.

Solde du régime général et du FSV 2019-2024

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après l'annexe B du PLFSS 2021

La dérive des comptes sociaux n'est, quoi qu'il en soit, pas atténuée par le présent projet de loi de financement de la sécurité sociale. Le Gouvernement a, en effet, fait le choix de ne pas inscrire dans le texte de mesures de redressement des comptes pour l'exercice à venir, afin de ne pas contrarier la relance de l'économie. Le report *sine die* de la réforme des retraites devrait contribuer à accroître ces difficultés. La question de la nécessaire lutte contre la fraude ne donne pas non plus lieu à de nouvelles mesures.

3. UNE FUITE VERS L'ENDETTEMENT ?

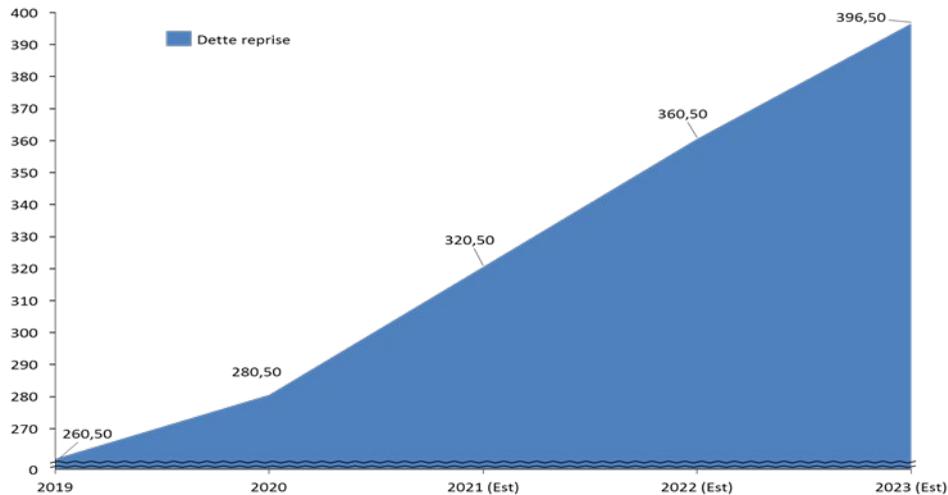
A. UNE MAJORATION INÉVITABLE DE LA DETTE SOCIALE

Compte-tenu de l'ampleur des déficits des comptes sociaux enregistrés en 2020 et de ceux à venir, la question de la gestion de la dette sociale par la Cades est de nouveau posée.

La loi organique et la loi du 7 août 2020 relatives à la dette sociale et à l'autonomie ont déjà prévu le transfert à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) de 136 milliards d'euros de dette sociale d'ici à 2023. Cette somme couvre 31 milliards de déficits cumulés à fin 2019, 92 milliards d'euros de déficits cumulés pour la période 2020-2023 et 13 milliards d'euros de dette hospitalière. La dette sociale reprise par la Cades devrait ainsi atteindre 396 milliards d'euros à l'horizon 2023.

Évolution de la dette reprise par la CADES 2019 - 2023

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat

Le PLFSS 2021 met en avant des déficits cumulés du régime général et du FSV largement supérieurs à ceux devant être repris par la Cades pour la période 2020-2023. Le déficit cumulé atteindrait en effet 122 milliards d'euros fin 2023, alors même qu'un nouveau déficit, établi à 20 milliards d'euros, est attendu pour l'exercice 2024.

Cette trajectoire affecte directement la perspective, déjà pour partie irréaliste, d'un effacement de la dette sociale à moyen terme, retenue lors de l'adoption de la loi du 7 août 2020. Un surplus de dette sociale estimé à 50 milliards d'euros en 2024 rend illusoire la perspective d'un effacement à moyen terme de celle-ci et le reporte sur les générations futures, tout en interrogeant sur la soutenabilité de cette dette.

Le remboursement de la dette sociale devrait cependant s'avérer plus complexe compte-tenu de la diminution des ressources de la Cades à partir de 2024, – 2,3 milliards d'euros étant appelés à financer une branche autonomie qui ressemble pour l'heure à une coquille vide faute de nouveaux financements – et une progression probable de ses charges financières, face une remontée inévitable des taux.

B. LA QUESTION DE LA DETTE DES HÔPITAUX

Le PLFSS 2021 précise les modalités de reprise de la dette des hôpitaux. Il y a lieu de s'interroger sur l'assimilation de dettes liées à des dépenses d'investissement à de la dette sociale. L'essentiel de la dette hospitalière est, en effet, liée à des investissements immobiliers et ne relève pas a priori de dépenses d'assurance-maladie.

Il convient de rappeler que le Gouvernement avait présenté, le 20 novembre 2019, les contours d'un « programme massif de reprise de dettes de 10 milliards d'euros sur 3 ans », soit plus de 3,3 milliards d'euros par an, destiné à restaurer l'équilibre financier des établissements. Un projet de loi devait être présenté au premier semestre 2020 en même temps que la loi de programmation des finances publiques pour préciser les modalités de cette reprise. Il semblait, à l'époque, que c'était à l'État et non à la Cades d'opérer cette reprise.

Cette solution n'a, finalement, pas été retenue. Il n'en demeure pas moins qu'aux termes des deux lois du 7 août 2020, l'intervention de la Cades était en priorité dédiée au désendettement des hôpitaux, afin d'éviter selon l'étude d'impact que la dette ne menace, dans certains cas, « *la pérennité de leurs missions permanentes de service public auxquelles ils ne peuvent se soustraire* ». Le PLFSS tend à orienter davantage cette intervention vers le soutien à l'investissement et à la transformation de l'offre en redonnant aux établissements les marges financières nécessaires, par le versement d'aides en capital destinées à financer tant les projets structurants que l'investissement du quotidien. Une telle rédaction contribue donc à créer les conditions d'un nouveau cercle vicieux aux termes duquel la contribution au remboursement de la dette sociale va financer un nouvel endettement, alors qu'un tel plan d'investissement aurait dû être supporté par l'État.

*

Réunie le 4 novembre 2020, la commission des finances a adopté un amendement de suppression de l'article 27 du projet de loi de financement et a émis un avis défavorable sur l'ensemble du texte.



Christian Klinger
Rapporteur pour avis
Sénateur (Les Républicains) du
Haut-Rhin

Commission des finances

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

Téléphone : 01.42.34.23.28

Consulter le rapport:

<https://www.senat.fr/rap/a20-106/a20-106.html>