

PROJET DE LOI

PROGRAMMATION DES FINANCES
PUBLIQUES POUR 2023-2027

Avis



Réunie le mercredi 26 octobre 2022 sous la présidence de Catherine Deroche, la commission des affaires sociales a donné un avis favorable à l'adoption des articles 17 à 20 et 24 de ce projet de loi, modifiés par des amendements qu'elle a adoptés afin de mieux encadrer la gestion de l'Ondam et d'améliorer l'information du Parlement sur les comptes sociaux.



1. DES DÉPENSES DE SÉCURITÉ SOCIALE CONSIDÉRABLES, UNE TRAJECTOIRE FINANCIÈRE PEU CRÉDIBLE

A. L'OBJECTIF DE DÉPENSES DES RÉGIMES DE BASE DE SÉCURITÉ SOCIALE, PLUS DE 38 % DES DÉPENSES PUBLIQUES

Pour les années 2023 à 2025, l'objectif de dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale (Robss) et du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) est retracé dans le tableau suivant.

Objectif de dépenses des Robss et du FSV

	2023	2024	2025
En % du PIB	21,8	21,8	21,8
En milliards d'euros courants	601,8	627,3	650,3

Source : *Projet de loi de programmation des finances publiques*

Ces chiffres sont, de manière logique, cohérents avec les données qui figurent dans le rapport constituant l'annexe B du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023. Les principaux postes de dépenses sont la maladie et la vieillesse.

Objectifs de dépenses maladie et vieillesse au sein des Robss

(en milliards d'euros)

	2023	2024	2025
Maladie	238,3	243,6	249,4
Vieillesse	273,3	289,7	303,3
Robss + FSV	601,8	627,3	650,3

Source : *Annexe B du projet de loi de financement de la sécurité sociale*



B. UNE TRAJECTOIRE DE L'ONDAM AMBITIEUSE, EN RÉALITÉ TRÈS INCERTAINE

1. Une progression anticipée à un rythme soutenu

Le projet de loi présente une **trajectoire pour l'Ondam et chacun de ses sous-objectifs pour les trois ans à venir.**

(en milliards d'euros)

2023	2024	2025
244,1	249,7	256,4

Au-delà de l'année 2025, le Gouvernement annonce cependant le prolongement de la trajectoire en précisant un **taux d'évolution annuelle de 2,6 % en 2026 et 2027.**

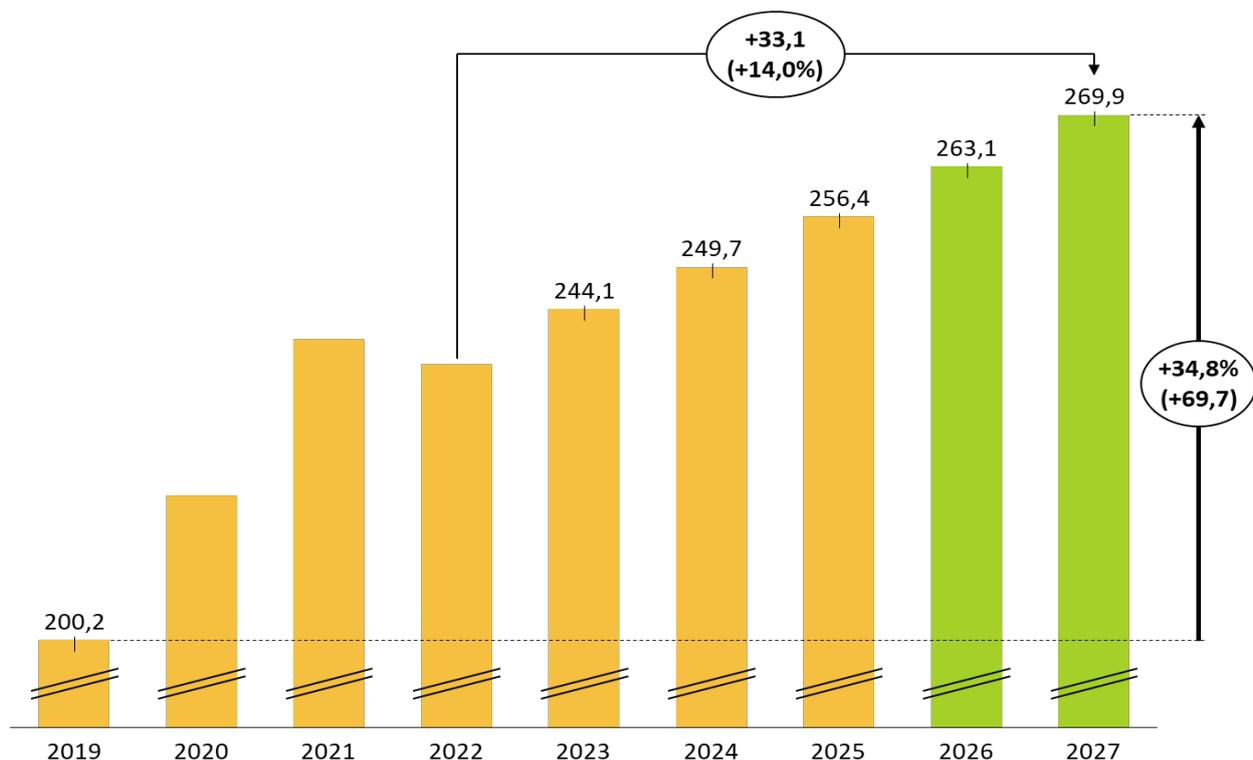
	2023	2024	2025
Soins de ville	2,9 %	2,3 %	2,3 %
Établissements de santé	4,1 %	2,9 %	2,8 %
Établissements et services pour personnes âgées	5,1 %	4,8 %	4,8 %
Établissements et services pour personnes handicapées	5,2 %	3,1 %	3,1 %
Fonds d'intervention régional et soutien national à l'investissement	1,7 %	2,0 %	2,0 %
Autres prises en charge	3,9 %	3,2 %	3,2 %

Concernant les établissements de santé comme la médecine de ville, les taux d'évolution se réduiraient après 2023. Les deux sous-objectifs relevant de l'autonomie conserveraient une dynamique supérieure.

La **progression annuelle** de l'Ondam représente, à l'horizon 2025, un montant de **plus de 6 milliards d'euros.**

Trajectoire complétée de l'Ondam à horizon 2027

(en milliards d'euros)



Source : Commission des affaires sociales du Sénat, d'après les données du PLFSS 2023 et du projet de loi

2. Une trajectoire difficilement tenable

Alors même que l'évolution annuelle serait marquée par une dynamique très supérieure aux années 2010, la trajectoire présentée suppose en réalité **une modération des dépenses particulièrement exigeante que la commission estime peu crédible.**

En effet, la commission émet des réserves substantielles sur les montants présentés alors que les **besoins de santé** sont en hausse continue, que les incertitudes économiques sont nombreuses, au premier rang desquelles l'évolution du **contexte inflationniste.**

Enfin, le Gouvernement ne documente aucune mesure de maîtrise des dépenses de nature à assurer le respect de cette trajectoire.

C. UNE JUSTIFICATION LACUNAIRE DE LA MAÎTRISE DES AUTRES DÉPENSES

L'absence de justification des autres dépenses fait également peser des **doutes sérieux quant à la crédibilité** des chiffres avancés par le Gouvernement.

Pour prendre un exemple significatif, si l'évolution des dépenses de la branche vieillesse est censée intégrer dès 2023 les effets d'une réforme des retraites, **ni ses paramètres ni même son impact financier** n'ont été précisés, malgré les demandes réitérées de la rapporteure.

De plus, comme le relève le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) dans son avis sur le projet de loi de programmation des finances publiques, la trajectoire de dépenses des Robss et du FSV ne fait pas apparaître de surcoûts liés aux dépenses de dépendance malgré une population vieillissante.

2. LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

A. ENCADRER LA MISE EN RÉSERVE DE L'ONDAM EN VUE D'ASSURER UNE ÉQUITÉ ENTRE LES SOINS DE VILLE ET LES HÔPITAUX

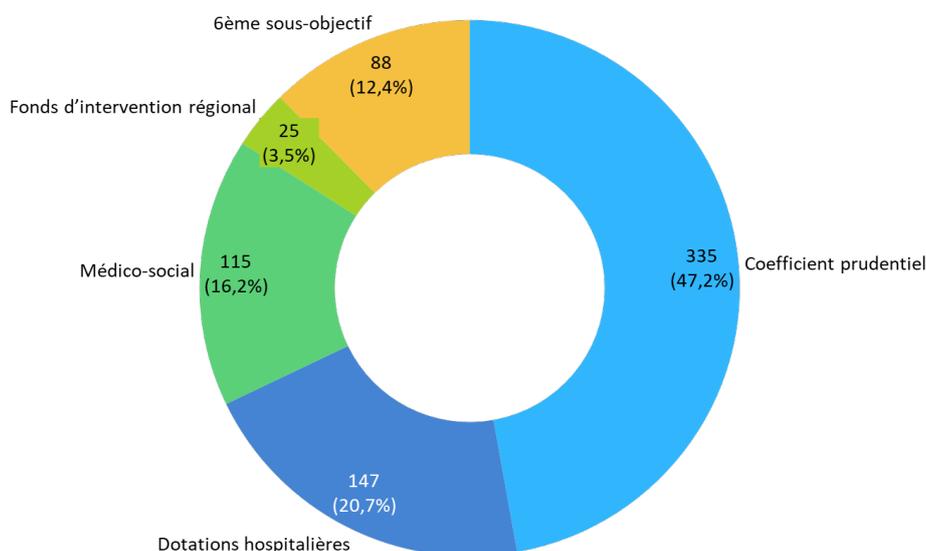
1. Une mise en réserve appliquée depuis 2010 mais essentiellement le fait des établissements de santé

Les lois de programmation prévoient depuis 2010 une mise en réserve sur l'Ondam.

Celle-ci est cependant inégalement portée par les différents sous-objectifs. Le sous-objectif relatif aux établissements de santé représente ainsi 68 % des gels de crédits en 2022, principalement au moyen des minoration de tarifs hospitaliers.

Répartition des mises en réserves 2022

(en millions d'euros)



Source : Commission des affaires sociales, d'après les réponses au questionnaire de la rapporteure

2. Un choix de fixation stricte de la mise en réserve de l'Ondam

À l'initiative de sa rapporteure, la commission souhaite transformer le « taux plancher » en **taux fixe à 0,3 %**.

Surtout, pour rompre avec la pratique constante d'une mise en réserve essentiellement hospitalière, la commission propose de préciser que la **mise en réserve ne pourra s'appliquer que de manière strictement homogène**. Il appartiendra au Gouvernement de s'engager sur des mécanismes crédibles de mises en réserves sur l'Ondam de ville. Surtout, **la contrainte de gestion portée aux établissements de santé serait ainsi allégée**.

B. RENFORCER L'INFORMATION DU PARLEMENT EN MATIÈRE DE COMPTES SOCIAUX

La commission a également adopté plusieurs amendements destinés à **améliorer l'information du Parlement sur les comptes sociaux**.

Ainsi, à l'article 17, elle a adopté deux amendements destinés à **compléter la trajectoire prévue pour l'objectif de dépenses des Robss et du FSV et pour l'Ondam**, en les portant respectivement jusqu'en 2026 et 2027.

Il s'agit à la fois de mieux assurer le respect du cadre organique des lois de financement de la sécurité sociale et de **permettre la comparaison entre la prévision initiale et la réalisation effective pour chacune des années de la programmation**.

Dans le même esprit, à l'article 24, elle a adopté un amendement assurant la **transmission au Parlement de la décomposition des recettes, des dépenses et du solde** des administrations de sécurité sociale pour l'exercice clos **au moment du dépôt du projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale**. Cela permettra aux deux assemblées, là aussi, de **mieux constater en temps utile le respect (ou le non-respect) des objectifs votés en loi de financement de la sécurité sociale**.

C. PRÉSERVER LA POSSIBILITÉ D'UNE DIMINUTION DES DÉPENSES DE GESTION ADMINISTRATIVE DES ORGANISMES DE SÉCURITÉ SOCIALE

Enfin, l'article 18 prévoyant que les dépenses de gestion administrative des organismes de sécurité sociale sont stables sur la période 2023-2027, la commission a adopté un amendement **permettant une éventuelle diminution de ces dépenses**, de façon à préserver la marge de manœuvre de ces organismes.

En effet, sur la période 2018-2022, à périmètre constant, **les dépenses de gestion du régime général ont diminué de 1,8 % en moyenne annuelle**, soit davantage que l'objectif fixé par la LPPF pour 2018-2022 à 1,5 %.



Catherine Deroche
Sénatrice (LR) de Maine-et-Loire
Présidente



Élisabeth Doineau
Sénatrice (UC) de la Mayenne
Rapporteuse générale

Consulter le dossier législatif

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl22-071.html>

