

Journées de l'OFCE des 27 et 28 mai 2010

« Les finances publiques après la crise »

Quel pilotage pour les dépenses et les comptes sociaux ?

Mireille Elbaum - Professeure au CNAM

L'évolution des dépenses et des comptes sociaux est devenue un élément clé du pilotage des finances publiques : alors qu'en 2008, les administrations de sécurité sociale (ASSO), qui concentrent près de 46% des dépenses publiques, étaient quasiment revenues à l'équilibre, la dégradation de leur situation financière sous l'effet des pertes de recettes sociales dues à la crise (avec un déficit voisin de 1,3 point de PIB en 2009) repose la question de leur pilotage à court, moyen et long terme.

Les changements institutionnels intervenus depuis une dizaine d'années ont certes voulu introduire davantage de clarté et de cohérence dans l'analyse des perspectives des comptes sociaux (I), mais, en dépit de progrès qui ont amélioré l'information des parlementaires et des acteurs sociaux, la situation actuelle apparaît paradoxale si on la compare à celle qui prévalait il y a une vingtaine d'années. À court terme, les hypothèses économiques apparaissent désormais plus réalistes et régulièrement mises à jour lors de l'élaboration des projets de lois financières (II). À moyen terme au contraire, les contraintes liées au Pacte de stabilité et de croissance conduisent à des perspectives à la fois peu réalistes et fortement normées, qui empêchent l'exploration et la mise en débat d'éventuels scénarios alternatifs (III), ce que la situation des comptes sociaux justifierait pour des raisons à la fois techniques, économiques et sociales (IV). Enfin, l'existence de plusieurs « Hauts Conseils » aux missions spécifiques ne permet pas l'établissement de scénarios de projection à long terme concernant de façon cohérente l'ensemble des dépenses sociales, non seulement en matière de retraites, mais aussi de santé, de famille, ou de dépendance (V).

I. Des changements institutionnels qui ont voulu introduire davantage de clarté et de cohérence dans les perspectives des comptes sociaux

De nombreux changements institutionnels sont intervenus depuis une dizaine d'années dans l'élaboration et de la discussion des projets de lois financières : un de leurs objectifs a été d'introduire davantage de transparence et de cohérence dans la présentation, l'analyse et la mise en perspective des comptes sociaux, avec l'idée d'en autoriser ainsi une meilleure

« maîtrise » et une meilleure « gouvernance ». Ces changements résultent à la fois de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), de celle du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS)¹², de la loi du 13 août 2004 portant réforme de l'assurance maladie³, et plus récemment, de la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008. On peut citer parmi les points les plus importants :

- le couplage de la préparation des projets de lois de finances et de financement de la Sécurité sociale ;

- l'introduction dans ce dernier de tableaux d'équilibre à 4 ans pour l'ensemble des régimes obligatoires de base, et l'adjonction d'une série d'annexes portant sur les prévisions de recettes des régimes, les mesures d'exonération ou d'abattement d'assiette, l'évolution des périmètres d'intervention de l'État et de la sécurité sociale, et la situation des principaux fonds ou organismes concourant à leur financement (Fonds de solidarité vieillesse, CADES, Fonds de réserve pour les retraites...) ;

- la déclinaison *ex ante* de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) en sous-objectifs distinguant les établissements de santé tarifés ou non à l'activité, les soins de ville et les établissements médico-sociaux, et la création en 2004 d'un « Comité d'alerte » chargé de faire le point sur les dépenses d'assurance maladie en cours d'année et de saisir le Parlement, le Gouvernement et les caisses d'un risque de dépassement de l'ONDAM supérieur à 0,75% ;

- le renforcement du rôle de la Commission des comptes de la sécurité sociale (CCSS)⁴, et le développement des missions dévolues à la Cour des comptes *via* la certification des comptes des organismes sociaux, le contrôle de l'application des lois de financement, mais aussi, en appui au Parlement, l'évaluation des politiques sociales ;

- le passage à une démarche objectifs-résultats dans la construction des lois de finances, et, sur une base assez différente, en accompagnement des PLFSS, avec dans le premier cas des « programmes de performance » décrivant les résultats attendus des actions financées par les ministères sociaux, et, dans le deuxième, des « programmes de qualité et d'efficience » (PQE) retraçant pour chaque branche de la sécurité sociale une série de grands objectifs et leur réalisation à travers un ensemble d'indicateurs ;

¹ B. Duarte, 2006 : « La loi organique du 2 août 2005 ou la revalorisation du rôle du parlement en matière de lois de financement de la Sécurité sociale », *Droit social*, n°5, mai.

² R. Pellet, 2006 : « Les lois de financement de la Sécurité sociale depuis la loi organique du 2 août 2005 », *RDSS*, n°1, janvier-février.

³ Bras P.-L., 2004 : « Notre système de soins sera-t-il mieux gouverné ? », *Droit social*, n°11, novembre.

⁴ Direction de la Sécurité sociale, 2009 : *La Commission des comptes de la Sécurité sociale à 30 ans*.

- l'organisation au mois de juin de chaque année d'un débat parlementaire sur les orientations pluriannuelles des finances publiques, prolongé suite à la révision constitutionnelle de 2008 par l'élaboration de lois de programmation.

Parallèlement à ces changements concernant les comptes publics, des organismes de concertation ont enfin été créés dans une perspective plus large et de plus long terme, afin d'envisager, dans chaque grand domaine des politiques sociales, des scénarios pour la réflexion des décideurs et des acteurs sociaux : au premier rang d'entre eux figure le Conseil d'orientation des retraites (créé en 2000 et qui vient de publier son huitième rapport), auxquels se sont ajoutés en 2003 le Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie (HCAAM), et à la mi-2009 le Haut Conseil de la famille.

II. À court terme, un suivi et une programmation plus transparents des comptes sociaux, avec des lacunes et des exceptions

Ces initiatives, et le changement du contexte des prévisions économiques, ont induit davantage de transparence et de réalisme dans le suivi et la programmation à court terme des comptes sociaux, en particulier dans le cadre du PLFSS.

En matière de suivi annuel et infra annuel, la rénovation de la Commission des comptes de la sécurité sociale (CCSS), le couplage de son rapport d'automne et de la présentation du PLFSS, les missions de bilan et de certification confiées à la Cour des Comptes, et le point à mi-parcours fait par le Comité d'alerte sur la mise en œuvre de l'ONDAM permettent un suivi plus régulier des dépenses et de la situation financière des organismes sociaux pour les années passées et en cours, sur la base de données et de prévisions réactualisées : outre ses rapports de printemps et d'automne, la CCSS publie désormais des points financiers trimestriels et des analyses thématiques, par exemple sur les exonérations de charges sociales ou l'évolution pluriannuelle de l'ONDAM⁵. Les indicateurs de résultats contenus dans les programmes de qualité et d'efficience (PQE) annexés au PLFSS ont par ailleurs un intérêt certain pour apprécier le fonctionnement d'ensemble du système de protection sociale, même si certains d'entre eux n'échappent pas à des problèmes d'interprétation ou de choix sélectif, alors que les indicateurs « sociaux » contenus dans le PLF suscitent au contraire de larges doutes sur leur interprétabilité et leur pertinence⁶.

⁵ Commission des comptes de la sécurité sociale, 2008 : « La compensation des dispositifs d'exonération par les recettes fiscales en 2006-2007 », *Notes du Secrétariat général*, n° 11, mai et Commission des comptes de la sécurité sociale, 2009 : « Regards sur 12 ans d'ONDAM 1997-2008 », *Notes du Secrétariat général*, n° 14, mars.

⁶ M. Elbaum, 2009 : « Les indicateurs de performance en matière de politiques sociales : quel sens pour l'action publique ? », *Revue de l'OFCE*, n° 111, octobre.

Ces améliorations statistiques, financières et comptables n'empêchent toutefois pas certaines difficultés : le suivi retardé des dépenses hospitalières a pu induire comme en 2009 des « surprises » liées à l'application du codage des séjours⁷, et la Cour des Comptes a parfois contesté le retraitement ou le rattachement annuel de certaines charges ou produits, qui auraient selon elle dû majorer de 1 Md€ les déficits des régimes de base établis pour 2007⁸. Du côté de la Comptabilité nationale, la comptabilisation de certains flux (soutles, apurements ou reprises de dettes...) peut aussi certaines années prêter à discussion⁹, et les Comptes de la protection sociale, qui permettent une vision globale intégrant les mutuelles, l'indemnisation du chômage et les dépenses sociales des collectivités locales, sont publiés avec retard.

En ce qui concerne l'élaboration du PLF et du PLFSS, un progrès notable est lié au fait que les prévisions économiques gouvernementales sont aujourd'hui, tout du moins à court terme, « contraintes au réalisme » par l'existence de multiples organismes de prévision nationaux ou internationaux. La concurrence accrue sur « le marché de la prévision », qui s'est développée en France depuis le début des années 1980¹⁰ et accélérée avec la multiplication des services d'études économiques des banques, conduit le Gouvernement à associer des hypothèses économiques plus réalistes et régulièrement révisées aux projets de lois financières. Le rapport économique, social et financier associé au PLF 2010 souligne ainsi la proximité entre les prévisions économiques officielles (avec même une certaine tendance au « pessimisme ») et le « consensus » issu du Groupe technique de la Commission économique de la Nation, qui les compare deux fois par an avec celles des principaux instituts de conjoncture publics et privés¹¹. Ces prévisions sont en outre régulièrement révisées en fonction des informations conjoncturelles disponibles, ce qui est bien sûr indispensable dans un contexte de crise comme celui des années 2008-2010, et fonde l'élaboration de projets de lois de finances rectificatives (trois en 2009 et une en mars 2010), y compris, comme début 2010, lorsqu'il s'agit de faire valoir de légères améliorations dans les perspectives économiques attendues.

L'apport de la loi organique de 2005 relative aux LFSS est également important, dans la mesure où elles intègrent désormais les recettes et dépenses des différents fonds qui participent au financement de la sécurité sociale et qui ont eu tendance à proliférer depuis une

⁷ R. Briet, 2010 : *Rapport du groupe de travail sur le pilotage des dépenses d'assurance maladie*, avril.

⁸ Cour des Comptes, 2008 : *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, septembre.

⁹ H.-O. Duong, E. Roque, P. Vial, A. Couture et L. Brière, 2007 : « Les comptes des administrations publiques en 2006 », *Insee première*, n°1135, mai et H.-O. Duong, J.-P. Perret, P. Vial, D. Lefeuvre et L. Brière, 2008 : « Les comptes des administrations publiques en 2007 », *Insee première*, n°1190, mai.

¹⁰ Avec notamment la création de l'OFCE et de REXECODE

¹¹ Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'État, 2009 : *PLF 2010. Rapport économique, social et financier*, octobre.

vingtaine d'années : cela oblige à faire apparaître les flux financiers et les éventuelles accumulations de déficits, concernant des organismes comme le Fonds de solidarité vieillesse ou l'ex- FFIPSA¹². Les annexes informatives accompagnant les LFSS permettent aussi de mettre en regard les prévisions financières pour l'année à venir de l'ampleur et du mode de financement des exonérations de cotisations ou exemptions d'assiette, ainsi que des éventuels transferts de compétences entre organismes de sécurité sociale et autres collectivités publiques¹³.

Un certain nombre de lacunes ou d'exceptions jettent toutefois une ombre au tableau, et ne valident pas entièrement ce constat de transparence économique et financière accrue. Il s'agit d'abord du mode de fixation de l'ONDAM qui, bien qu'il fasse l'objet d'une « tendance » estimée par la CCSS et donne désormais lieu à une décomposition en sous-objectifs, est établi sur la base de chiffrages dont le réalisme n'est pas toujours assuré. Son augmentation a certes été limitée à 3,5 % en 2008 et 3,7% en 2009, pour des évolutions programmées à respectivement 2,8 et 3,3%. Si des dépassements ont toujours été constatés depuis 1997, ils ont donc eu tendance à se réduire dans la période récente, à la fois du fait de l'impact des réductions de remboursements (notamment des « franchises » sur les boîtes de médicaments) et de la recherche d'un plus grand réalisme dans la définition de l'objectif, en particulier pour les soins de ville (tableau 1). Il ne semble toutefois pas que l'augmentation de 3% programmée pour 2010 s'inscrive toujours dans cette perspective, la croissance spontanée des dépenses « hors mesures d'économies » ayant été estimée à environ 4,4%¹⁴. Et c'est encore moins le cas pour l'annonce récente d'un contingentement de l'ONDAM à +2,9% en 2011 et 2,8% en 2012.

L'évaluation des mesures d'économies associées au PLF ou au PLFSS reste en particulier largement sujette à caution, les exemples traditionnels étant, pour le premier, les besoins de financement liés à l'hébergement d'urgence, et pour le second, les inflexions à la consommation de soins apportées par la « maîtrise médicalisée » : les économies attendues grâce au développement des médicaments génériques et à l'amélioration des pratiques de prescription sont en particulier régulièrement surestimées. Un calibrage trop « rigoureux » de l'ONDAM hospitalier contribue par ailleurs à des déficits dans les comptes des hôpitaux, qui se répercutent ensuite sur le solde des ASSO.

¹² Fonds de financement des prestations sociales des non salariés agricoles

¹³ B. Duarte, 2006 : « La loi organique du 2 août 2005 ou la revalorisation du rôle du Parlement en matière de lois de financement de la Sécurité sociale », *Droit social*, n°5, mai.

¹⁴ Commission des comptes de la sécurité sociale, 2009 : *Rapport sur les comptes de la sécurité sociale*, septembre.

Les écarts aux prévisions ne donnent en outre pas lieu dans le cas du PLFSS à des lois de financement rectificatives en cours d'année¹⁵, et les mesures envisagées à la suite d'éventuels avis de dépassement du Comité d'alerte ne peuvent guère avoir d'effet à court terme, sauf à prendre la forme de nouveaux remboursements. Et il n'est guère évident que la baisse à 0,5% du « seuil d'alerte » et l'examen plus précoce de l'évolution annuelle des dépenses décidés suite au rapport Briet puissent induire d'autres conséquences, si l'ONDAM reste fixé au départ sur des bases peu réalistes. Une plus grande transparence de l'objectif et une expertise *ex ante* de son chiffrage sont certes des pistes intéressantes, mais le rôle du Comité d'alerte risque d'être limité au signalement « d'erreurs techniques manifestes »¹⁶, sans influence assurée sur le « volontarisme » des mesures affichées.

Aucun éclairage n'est par ailleurs donné à l'occasion du PLFSS sur les répercussions des mesures proposées sur les comptes des assurances complémentaires santé et sur les cotisations susceptibles d'être payées en retour par les ménages : ces couvertures complémentaires ne font certes pas partie du champ des assurances sociales obligatoires, mais elles couvrent désormais 93% de la population et soient intégrées par les pouvoirs publics dans leur politique de remboursement et d'accès aux soins.

Dans le champ même des ASSO, une lacune majeure concerne enfin la prise en compte de la situation financière de l'indemnisation du chômage. Alors que les comptes prévisionnels des régimes de retraite complémentaire (notamment AGIRC-ARRCO) sont décrits par le rapport de la CCSS, l'équilibre financier du régime d'assurance chômage donne lieu à des exercices de prévision séparés, avec des échéances et des hypothèses économiques spécifiques. Cette façon de faire, qui traduit la volonté des partenaires sociaux de préserver leur autonomie dans la négociation des paramètres du régime, pose un problème de transparence et de cohérence avec les estimations par ailleurs produites pour l'ensemble des soldes publics, s'agissant de dépenses publiques financées par prélèvements obligatoires, et de déficits qui participeront à ceux de l'ensemble des ASSO à hauteur de plus de 4 Md€ en 2010¹⁷. L'indemnisation du chômage est d'ailleurs la seule grande catégorie de dépenses qui ne donne pas lieu à des indicateurs de résultats, avec des lacunes dans l'information mise à disposition sur l'étendue de la couverture des demandeurs d'emploi.

¹⁵ Les dispositions rectificatives pour l'année n figurent dans le PLFSS de l'année n+1 examiné en fin d'année.

¹⁶ R. Briet, *ibidem*.

¹⁷ UNEDIC, 2010 : « Situation financière de l'assurance chômage. Années 2010 et 2011 », *mimeo*, avril.

III) À moyen terme, des projections « normées » et un débat « empêché » par les contraintes liées au Pacte de stabilité et de croissance

Ces améliorations, même imparfaites, du réalisme et de la transparence des comptes sociaux ne se retrouvent pas dans leur programmation à moyen terme, alors que paradoxalement, l'un des objectifs des réformes des années 2000 était d'inscrire la présentation des lois financières (PLF et PLFSS) dans une perspective pluriannuelle censée introduire davantage de clarté, en réintroduisant les équilibres financiers annuels dans un cheminement économique *a priori* cohérent.

Les échéances budgétaires de l'automne sont ainsi désormais précédées d'un rapport et d'un débat d'orientation livrant une vision sur cinq ans de la « stratégie pluriannuelle » des finances publiques, et une loi de programmation sur la période 2009-2012 a pour la première fois, suite à la révision constitutionnelle de 2008, été présentée en même temps que la loi de finances pour 2009 et promulguée en février 2009. Le rapport économique, social et financier qui accompagne le PLF reprend également cette trajectoire prévisionnelle à moyen terme, tandis que, du côté du PLFSS, les prévisions de recettes et de dépenses des régimes de base et du régime général sont décrites sur la base des mêmes hypothèses, par branche pour l'année en cours et les quatre années suivantes, dans un rapport annexé soumis au vote.

Ces procédures ont pour objectif légitime de vouloir mettre en regard la discussion des équilibres financiers annuels des engagements souscrits par la France dans le cadre des traités européens. Les contraintes afférentes au Pacte de stabilité et de croissance (PSC) les vident toutefois largement de leur portée, dans la mesure où elles conduisent les gouvernements à afficher des projections de moyen terme à la fois peu réalistes et fortement normées, qui empêchent la tenue d'un réel débat de fond. Ces prévisions englobent les régimes d'assurance obligatoire à gestion paritaire (UNEDIC, AGIRC-ARRCO) et les collectivités locales, sur lesquels le gouvernement central n'a de prise qu'à travers des mécanismes institutionnels « lourds » (agrément des accords conventionnels, contrôle du respect des équilibres budgétaires). En ce qui concerne les comptes sociaux, elles prévoient de façon répétée un ralentissement des dépenses excédant largement leur tendance passée, notamment en matière d'assurance maladie, de même qu'une absence de relèvement des taux de prélèvements, dont l'examen des plans de redressement et réformes successifs montre qu'elle ne s'est guère vérifiée par le passé¹⁸.

¹⁸ M. Elbaum, 2010 : « Un nouveau modèle de financement pour la santé ? », *Santé publique*, vol.22, n°1.

Fortement normées, ces prévisions de moyen terme sont aussi continûment révisées, et ce pour des raisons contradictoires. Il est bien sûr logique que les variations de la conjoncture économique, et en particulier la crise économique majeure intervenue depuis l'automne 2008 se répercutent sur les perspectives des comptes sociaux à moyen terme, *via* la dégradation des recettes sociales et l'accroissement des dépenses en direction des ménages à faibles revenus ou fragilisés par le chômage : le solde des administrations de sécurité sociale (ASSO) prévu pour 2012 est ainsi passé d'un excédent de 0,3 point de PIB dans le projet de loi de finances de l'automne 2008 et de 0,1 point dans le programme de stabilité transmis en décembre 2008 à la Commission, à un déficit annoncé dans le rapport d'orientation des finances publiques de juin 2009, finalement évalué aux environs de -2 points de PIB lors de la discussion du PLF 2010 (tableau 2)¹⁹. Mais ces révisions sont aussi liées à la sous-estimation des prévisions de dépenses affichées, qui conduit au « glissement » dans le temps des améliorations attendues, comme entre la fin 2007 (programme de stabilité) et le projet de loi de programmation de 2008. On peut à cet égard s'interroger sur le sens et l'utilité de ces exercices répétés (7 projections à moyen terme entre novembre 2007 et janvier 2010), et en particulier de l'adoption d'une loi de programmation des finances publiques dans un contexte économique si incertain et peu stabilisé. Les calendriers propres à ces différents exercices (loi de programmation, lois financières annuelles et programmes de stabilité) ne permettent d'ailleurs pas d'assurer la cohérence des projections établies²⁰.

Le Gouvernement peut notamment être amené à réviser cette programmation suite aux pressions de la Commission et /ou du Conseil européens, et aux menaces que les procédures pour déficit excessifs font peser sur sa crédibilité internationale, même s'ils n'ont été assortis jusqu'ici d'aucune sanction effective. Les épisodes intervenus en 2009-2010 sont à cet égard illustratifs. En effet, en dépit du contexte de « grave récession économique », et de l'approbation fin 2008 de plans de relance nationaux à hauteur de 1,5% du PIB européen, une procédure pour déficit excessif a été enclenchée dès avril 2009 pour un ensemble de pays dont la France, avec une échéance de retour au seuil de 3% de déficit portée de 2012 à 2013.

Suite aux objurgations communautaires, et en contradiction avec les perspectives pluriannuelles (déjà relativement optimistes) annoncées lors du PLF 2010, le gouvernement a présenté en janvier 2010 un programme de stabilité comportant un objectif de déficit

¹⁹ Les prévisions correspondantes pour l'ensemble des déficits publics sont respectivement de - 0,5 point de PIB de déficit dans le projet de loi de programmation de la fin 2008, -1,1 point dans le programme de stabilité de décembre 2008, -5 à -5,5 point dans le rapport d'orientation de juin 2009 et -6 points dans le PLF 2010.

²⁰ R. Briet, *ibidem* et M. Camdessus, 2010 : *Note d'étape du groupe de travail sur la mise en place d'une règle d'équilibre des finances publiques*, mai.

budgétaire ramené à 3% du PIB en 2013 contre 5% dans les projections précédentes (soit respectivement -1 point et -1,8 point pour les ASSO). Outre des hypothèses économiques relativement optimistes, et à l'exception de la réduction annoncée de certaines « niches fiscales », cette prévision repose pour l'essentiel sur des hypothèses de limitation des dépenses : leur progression affichée est de seulement 0,9% par an sur la période 2010-2013, soit moins de 1% pour les dépenses des collectivités locales et 1,6% pour celles des administrations de sécurité sociale (tableau 3).

Cette annonce pose problème au regard de leur évolution tendancielle, sachant que les dépenses sociales des départements sont tirées par la dynamique de prestations de solidarité légales comme l'APA ou le RSA²¹²², et que l'augmentation de l'ONDAM devrait être ramenée à un rythme jamais observé de 2,8 à 2,9% par an (tableau 4). Soit cette programmation a avant tout des objectifs « d'affichage », sans que son réalisme soit réellement recherché, et la question se pose du rôle et de la pérennité que l'on souhaite encore accorder au cadre budgétaire européen, dont la crédibilité pose en tout état de cause question dans le contexte de la crise. Soit des mesures « fermes » sont envisagées pour assurer son respect, ce que peuvent laisser penser les leçons qui semblent actuellement tirées de l'exemple grec et les Conférences organisées sur le déficit budgétaire. Des intentions ont ainsi été affirmées concernant non seulement le gel en valeur des dépenses de l'État, mais aussi le respect effectif de l'ONDAM dans le cadre d'un suivi renforcé, et l'infléchissement des dépenses des collectivités locales, dans un contexte où ces collectivités (et en particulier les départements) ont une maîtrise désormais réduite de leur fiscalité²³.

Des conséquences majeures pourraient alors en découler sur le contenu des politiques sociales, qu'il serait important d'explicitier et de mettre en regard de la situation économique et sociale. C'est le cas de la capacité des départements à assumer les dépenses de solidarité à leur hauteur actuelle, qui est reconnue par le rapport Carrez-Thénault comme un problème spécifique, non soluble par d'éventuelles mesures de péréquation. Il en est de même pour le taux de remboursement de l'assurance maladie et l'accessibilité de certains types de soins, sachant que le « gel » de mesures ou dotations particulières en cas de dépassement de l'ONDAM risque en outre de nuire à des redéploiements souhaitables (création de places

²¹ P. Jamet, 2010 : *Rapport à Monsieur le Premier Ministre sur les finances départementales*, avril.

²² Les dépenses d'aide sociale, qui représentent plus de 60% des dépenses de gestion courante des départements, ont augmenté d'environ 15% en euros constants entre 2004 et 2008, en dépit d'une conjoncture économique relativement favorable. En 2009, le nombre de bénéficiaires de l'APA a encore crû de 2%, tandis que ceux du « RSA socle » ont augmenté de 4,4% en France métropolitaine entre juin 2009 et juin 2010 par rapport aux ex-allocataires du RMI et de l'API, et seraient en augmentation de près de 12% sur l'ensemble de l'année 2009.

²³ G. Carrez et M. Thénault, 2010 : *Rapport du groupe de travail sur la maîtrise des dépenses locales*, avril.

médico-sociales, plans de santé publique, incitations à la qualité des soins, programmes d'investissement...).

En tout état de cause, les contraintes liées au Pacte de stabilité, dont le fonctionnement ne pourra manquer d'être réexaminé²⁴, ont empêché à l'intérieur comme à l'extérieur du Parlement la tenue d'un réel débat, fondé sur l'expertise comparée de différents scénarios économiques et choix collectifs possibles en matière de politiques économiques et sociales. Le paradoxe veut donc que les efforts d'amélioration de la programmation financière entrepris pour passer du court au moyen terme ne se soient pas traduits par davantage de clarté et de mise en débat, si on les compare par exemple aux travaux menés jusqu'à la fin des années 1990 dans le cadre des commissions économiques de l'ancien Commissariat au plan. Et l'idée de renforcer par la voie constitutionnelle le cadre normatif du redressement budgétaire n'apparaît guère de nature à répondre à cette question.

IV - Un débat que la situation des comptes sociaux rend d'autant plus nécessaire, pour des raisons à la fois techniques, économiques et sociales

La montée des déficits publics et sociaux a bien sûr été extrêmement forte avec la crise, même si les évaluations publiées en mars 2010 montrent pour 2009 une situation un peu moins dégradée que dans les dernières prévisions : -7,5% du PIB pour le déficit des APU, -24 Md€ pour le besoin de financement des Administrations de sécurité sociale²⁵ et -20 Md€ pour celui du régime général.

Selon les estimations, l'essentiel (plus de 8/10) du déficit des ASSO, et au moins la moitié²⁶ et plus vraisemblablement les deux tiers²⁷ des déficits du régime général seraient liés en 2009 aux pertes de recettes induites par l'évolution négative des revenus d'activité, compte tenu d'un recul de la masse salariale des secteurs concurrentiels jamais observé depuis la guerre.

²⁴ Les pistes évoquées par les gouvernements français et allemand concernent l'élargissement de la surveillance multilatérale aux problèmes de compétitivité et de déséquilibre économiques, mais aussi l'association de sanctions effectives aux procédures pour déficit excessif, dont les principes de fonctionnement ne seraient malgré leur inadéquation pas remis en question, tandis que la Commission européenne propose une procédure communautaire appréciant le respect des trajectoires de déficit et de dette en amont de l'examen parlementaire des budgets nationaux.

²⁵ D. Boissnault, A. Bourgeois, B. Poiblan, N. Hengy et C. Pilarsky, 2010 : « Les comptes des administrations publiques en 2009 », *Insee Première*, n°1293, mai.

²⁶ E. Bretin et R. Soullignac, 2009 : « Le solde structurel des administrations de sécurité sociale : méthode et évaluation », *Document de travail de la DGTPE*, n°2009/12, décembre.

²⁷ Commission des comptes de la sécurité sociale, 2009 : *Rapport sur les comptes de la sécurité sociale*, septembre.

Les termes du débat public s'en sont trouvés en partie modifiés, avec d'un côté, la mise en exergue du rôle protecteur de prestations élevées, susceptibles d'amortir les chocs conjoncturels en soutenant le revenu des ménages tant que le sous emploi reste élevé, et de l'autre, la tentation de réduire les dépenses sociales et d'accélérer les « réformes structurelles » pour rétablir la situation des comptes publics à moyen terme, comme cela a par exemple été avancé en matière d'âge de la retraite.

Un accord s'est dans un premier temps manifesté parmi les économistes et les gouvernements pour reconnaître que cette détérioration conjoncturelle des finances sociales participe du jeu des stabilisateurs automatiques, qu'il importe en période de crise de laisser jouer avec toute leur efficacité, et de renforcer par des mesures discrétionnaires accroissant les prestations destinées aux ménages modestes ou aux chômeurs.

Cela implique en termes de politique économique de faire la part, aujourd'hui et à l'avenir, entre les soldes conjoncturels et les soldes structurels des régimes sociaux : ce sont ces derniers qui, comme l'indique d'ailleurs le groupe Camdessus, ont vocation à être équilibrés en régime permanent de moyen-long terme, y compris en tenant compte de la dynamique des dépenses liée au vieillissement et de l'évolution des besoins de couverture de la population (dépendance), tandis que la résorption des déficits conjoncturels devrait avant tout dépendre de politiques de retour à la croissance et de soutien de l'emploi²⁸. Ces positions sont toutefois, comme le montre l'épisode du programme de stabilité, sujettes à des tensions et à une relative confusion.

Un premier problème réside dans l'estimation effective des soldes structurels, qui fait appel à des méthodes diverses conduisant à d'importantes fluctuations, ainsi qu'à des divergences d'appréciation relatives à l'écart entre le PIB et son potentiel (*output gap*)^{29,30}. Ainsi, une partie de la variation du solde structurel des APU estimée pour 2009 est liée à la fluctuation, elle-même conjoncturelle, de l'élasticité des recettes fiscales (qu'il n'apparaît guère raisonnable de prendre en compte au titre des déficits structurels), une autre part étant due à l'impulsion budgétaire liée aux plans de relance. De même, les estimations d'*output gap* des organismes internationaux ont été revues à la baisse, et conduisent dès 2009 à des déficits structurels plus élevés que les évaluations françaises, avec des fourchettes s'étageant pour

²⁸ L'idéal étant en outre de constituer des fonds d'action de court terme (réserves constituées en période de croissance) pour financer les conséquences d'éventuelles périodes de ralentissement de l'activité économique.

²⁹ M. Larch and A Turrini, 2009: " The cyclically-adjusted budget balance in EU fiscal policy making : A love at first sight turned into a mature relationship", *European Economy Economic papers*, n°374, March.

³⁰ T. Guyon et S. Sorbe, 2009 : « Solde structurel et effort structurel : vers une décomposition par sous-secteur des administrations publiques », *Document de travail de la DGTPE*, n°2009/13, décembre.

2009 de 3,2 points de PIB selon l'OFCE³¹, 4,4 selon la DGTPE (hors fluctuations des élasticités fiscales), et jusqu'à 6,5 points de PIB pour la Commission européenne et l'OCDE, tandis que le rapport Champsaur-Cotis d'avril 2010 s'intéresse plutôt à la variation des soldes structurels en s'appuyant sur le taux de croissance « historique » des 30 dernières années³². Et, dans la période suivante, les discussions sur l'ampleur du « rebond » de l'activité et l'impact éventuel de la crise sur le niveau et la croissance de la production potentielle, que certains voient réduite par les phénomènes d'hystérèse et la réduction de l'accumulation du capital et de l'innovation³³, pèseront aussi sur l'évaluation des soldes structurels et des perspectives financières de moyen terme. Ces difficultés sont d'ailleurs reconnues par le groupe Camdessus, qui appelle avant toute utilisation normative à un travail méthodologique clarifiant le calcul de ce type d'indicateurs³⁴.

Le deuxième problème est la convergence de ces approches avec celles qui ont trait à la stabilisation de la dette publique, qui est passée de 63,8 à 78,1% du PIB entre 2007 et 2009, et dont le niveau attendu dépassera 90% à l'horizon 2012³⁵. Il importe bien sûr, afin d'éviter les phénomènes « d'emballement », de suivre avec attention l'impact des déficits budgétaires attendus sur ce ratio d'endettement, sachant qu'il dépend aussi lui-même directement de la croissance économique et des taux d'intérêt. Bien qu'elle figure dans les documents budgétaires, l'estimation du « solde budgétaire permettant de stabiliser la dette » a toutefois un sens limité pendant les années de récession (sauf à dire que la dette publique est tirée vers le haut par les déficits conjoncturels, et de réaffirmer le caractère crucial de l'ampleur de la reprise), et devrait être resituée dans une perspective de moyen terme. Certains plaident par ailleurs, compte tenu des difficultés à appréhender la notion de solde structurel, pour faire de cette variable l'objectif essentiel de la stratégie budgétaire, avec l'idée, reprise par le rapport Champsaur-Cotis, que l'efficacité de la politique économique risquerait d'être compromise à partir d'un niveau de dette publique dépassant 90 ou 100% du PIB. Les enjeux et l'articulation de ces différentes approches (solde structurel, déficit stabilisant la dette et

³¹ H. Sterdyniak, 2009 : « Quelles stratégies budgétaires de sortie de crise ? », *Lettre de l'OFCE*, n°315, décembre.

³² P. Champsaur et J.-P. Cotis, 2010 : *Rapport sur la situation des finances publiques*, avril

³³ OCDE, 2009 : *Perspectives économiques*, n°85, mars et OCDE, 2010 : *Réformes économiques. Objectif Croissance 2010*, mars.

³⁴ M. Camdessus, *ibidem*.

³⁵ Il s'agit de la dette brute de l'ensemble des administrations publiques au sens du Traité de Maastricht, qui ne tient pas compte des actifs possédés par ces dernières, qu'il s'agisse de créances financières ou d'actifs physiques (infrastructures). La part directe qu'y prennent les administrations de sécurité sociale est en outre très limitée (3,6%), mais la dette sociale a été reprise en 2004 et en 2009 par la CADES (Caisse d'amortissement de la dette sociale), qui est un établissement public classé au sein des ODAC, et l'impact potentiel du vieillissement pourrait accroître cette part dans l'avenir.

engagements liés au PSC) sont cependant loin d'être éclairés, et il serait là encore important de mettre en regard les diverses projections réalisées de différents scénarios de politique économique et sociale, envisageant à partir de quel sentier de croissance, et avec quelles modalités et conséquences concrètes la stabilisation de l'endettement peut sans trop de dommages être envisagée.

En matière de finances sociales, la confusion est potentiellement accrue par l'habitude qui a été prise d'ajustements « au fil de l'eau », par la voie de plans de redressement fondés sur des augmentations ponctuelles de recettes ou l'érosion de certaines prestations, avec par exemple, en matière d'assurance-maladie, un report fréquent sur les assurances complémentaires, au risque d'une augmentation des inégalités d'accès aux soins. De même, un débat de long terme comme celui de l'âge de la retraite a pu être présenté comme devant être accéléré du fait de la crise, alors que les perspectives de dépenses à long terme sont *a priori* peu modifiées, et que le déficit accru des régimes de retraite est au premier chef lié à un défaut conjoncturel de recettes et au fait que n'ont pu leur être réaffectés, *via* un relèvement programmé des cotisations vieillesse, le point de baisse des cotisations chômage envisagé entre 2009 et 2011³⁶.

On peut donc adhérer à l'idée qu'il importerait de « formaliser » davantage à l'avenir le traitement des déficits sociaux³⁷, mais cela n'a guère à voir avec l'adoption de normes juridiques renforcées d'équilibre des finances publiques, et nécessite l'établissement d'un consensus et d'une transparence sur les estimations et les méthodes. Le déroulement dans le temps des ajustements budgétaires et des réformes devrait à cet égard être « optimisé » eu égard à la situation du marché du travail, qui risque d'être durablement dégradée au cours des trois ou quatre prochaines années, et les arbitrages à réaliser entre accroissement des prélèvements et contingentement des dépenses sociales mis en débat. Sans doute un tel débat ne peut-il plus être conduit dans un cadre exclusivement national, et serait-il à articuler avec des procédures européennes rénovées.

³⁶ Une augmentation de 0,3 point des cotisations vieillesse avait été programmée en 2009, en contrepartie d'une réduction prévue des cotisations d'assurance chômage, auxquelles il a été renoncé du fait de la crise ; ce « transfert de cotisations » devait se poursuivre à hauteur de 0,4 point en 2010 et 0,3 point en 2011.

³⁷ G. Cornilleau, « Le financement de l'assurance maladie en question », *Les tribunes de la santé*, n°21, hiver 2008.

V. À long terme, un défaut de prospective cohérente pour l'ensemble des politiques sociales

L'analyse prospective des dépenses et de ressources de la protection sociale, et la mise en regard des choix qui en découlent, sont tout aussi essentiels dans une perspective de long terme : les besoins de couverture et de redistribution vont continuer à croître et se transformer à l'avenir, ne serait-ce que sous l'effet du vieillissement de la population, et des options plus ou moins solidaires peuvent être choisies pour y répondre.

La création de « Hauts Conseils » en charge de la prospective des politiques sociales marque une prise de conscience et une amélioration notables, qui vont cette fois dans le sens d'un approfondissement et d'une systématisation des travaux conduits par le Commissariat général du plan dans les années 1990³⁸. Les plus avancés sont bien sûr ceux du Conseil d'orientation des retraites (COR), qui vient dans son huitième rapport de se livrer à un troisième exercice de projection à long terme des besoins de financement du système de retraites (à l'horizon 2050)³⁹. Ces projections sont à la fois globales et déclinées par régime, et elles sont assorties « d'abaques » permettant d'apprécier les choix ouverts en matière de financement, en « modulant » les trois options que sont l'augmentation des prélèvements, la diminution des pensions eu égard au revenu des actifs, et le décalage de l'âge effectif de départ en retraite. Ces projections sont assises sur plusieurs scénarios démographiques et économiques (tendance de la productivité, chômage d'équilibre), et peuvent être accompagnées de variantes « à la demande » (comme celles consistant à repousser l'âge légal du départ en retraite ou à moduler la durée de cotisation autorisant la liquidation à taux plein).

Le Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie (HCAAM) a également dans ses missions de décrire la situation financière et les perspectives des régimes d'assurance maladie et d'apprécier les conditions de leur viabilité à terme. Ses préoccupations ont toutefois été diverses⁴⁰, et il a surtout esquissé des projections dans son premier rapport paru en janvier 2004 (à l'horizon 2020), ainsi que dans celui de juillet 2007, sur la base de scénarios plus complets pour la période 2006-2025⁴¹. Ses travaux de la première partie de l'année 2010 ont en outre été consacrés aux conséquences de la longévité et du vieillissement, mais il a plutôt

³⁸ Par exemple le rapport du IXe Plan « Santé 2010 » paru en 1993 ou le rapport Charpin de 1999 intitulé « L'avenir de nos retraites ».

³⁹ COR, 2010 : Retraites : *Perspectives actualisées à moyen et long terme en vue du rendez-vous de 2010*, Huitième rapport du Conseil d'orientation des retraites, avril

⁴⁰ Les rapports successifs du HCAAM ont plutôt privilégié un bilan annuel ou sur 3-4 ans des dépenses et du financement de l'assurance maladie, et mis l'accent sur des thèmes spécifiques, comme les prises en charge respectives par les assurances de base et complémentaires, les restes à charge des ménages, la couverture des affections de longue durée, les établissements de santé ou les médicaments.

⁴¹ HCAAM, 2007 : *Rapport annuel*, juillet.

choisi présenter une synthèse des projections disponibles, tout en tentant d'articuler les thématiques de l'évolution des dépenses de santé et de la prise en charge de la dépendance⁴².

Dans ce dernier domaine, les projections relatives aux coûts et besoins de financement ont avant tout reposé sur une mission spécifique confiée à Mme Gisserot, qui les avait évalués à 0,7 à 0,9 point de PIB pour la période 2005-2025⁴³, à la suite de scénarios de prise en charge élaborés par le Centre d'analyse stratégique (CAS)⁴⁴.

Le Haut Conseil de la famille est enfin de création récente, et, même s'il a reçu pour mission de réfléchir de façon prospective sur le financement de la branche famille, le premier rôle qui lui a été confié est l'animation du débat sur la politique familiale et l'élaboration de propositions de réforme. Il s'est ainsi d'abord consacré à l'accueil des enfants de moins de trois ans et à la réforme des congés parentaux indemnisés par la PAJE. Et, tout en réfléchissant à des sujets à long terme comme les conséquences des ruptures et discontinuités familiales, il n'a dans un premier temps pas repris les exercices engagés par la CNAF en 2007 en matière de prospective des politiques familiales⁴⁵.

Cet examen montre l'absence en France de prospective globale à long terme concernant l'ensemble des dépenses et options de financement des politiques sociales, même si le COR reprend l'idée envisagée par le Gouvernement avant la crise d'un redéploiement des fonds de l'assurance chômage au fur et à mesure de l'amélioration de la situation de l'emploi⁴⁶. Les travaux effectués par les divers Conseils ou missions ont en effet, pour chaque « segment » des politiques sociales, des hypothèses, des échéances et des champs différents, incluant ou non par exemple les exonérations fiscal-socials, tandis que l'indemnisation du chômage, les minima sociaux et les politiques d'emploi demeurent en dehors de l'exercice, du fait de la spécificité de leur gestion⁴⁷.

Une approche plus globale a été tentée au niveau européen par le Comité de politique économique et la Commission, qui ont réédité en 2009 un deuxième exercice complet de projection à long terme des dépenses publiques sur la période 2008-2060⁴⁸. S'appuyant sur des projections démographiques et des hypothèses économiques coordonnées au niveau

⁴² HCAAM, 2010 : *Vieillesse, longévité et assurance maladie*, avril.

⁴³ H. Gisserot et E. Grass, *Perspectives financières de la dépendance des personnes âgées à l'horizon 2025 : prévisions et marges de choix*, La Documentation française, 2007.

⁴⁴ CAS, « Personnes âgées dépendantes : bâtir le scénario du libre choix », *Rapports et documents*, n°2, 2006.

⁴⁵ CNAF, 2007 : « Travaux de prospective sur l'environnement de la politique familiale », *Dossiers d'étude*, n°93, juin.

⁴⁶ COR, 2010 : « Variantes de durée d'assurance et d'âges de la retraite. Dossier technique », *mimeo*, mai.

⁴⁷ Même les perspectives de retour au chômage d'équilibre sur lesquelles reposent généralement les projections réduisent les enjeux de long terme qui les concernent.

⁴⁸ European Commission, 2009: "The 2009 Aging Report. Economic and budgetary projections for the UE-27 Member States (2008-2060)", *European Economy*, 2/2009.

européen, ces projections expriment l'intention de s'intéresser de l'ensemble de l'impact potentiel du vieillissement, en englobant les soins de longue durée, l'indemnisation du chômage et même les dépenses d'éducation (mais pas explicitement les politiques familiales). Elles montrent par exemple que les besoins de financement liés à l'augmentation des dépenses de santé, et les incertitudes dont ils sont assortis, sont sans doute plus importants en France que ceux liés aux retraites, ce qui peut interroger sur les priorités actuelles des réformes⁴⁹.

Cet exercice reste toutefois insuffisant pour avoir des retombées nationales significatives, d'abord pour des raisons techniques (incertitudes sur le domaine des soins de longue durée, limitation au champ des dépenses publiques qui exclut en matière de santé les couvertures complémentaires), mais aussi et surtout en raison de difficultés d'appropriation « politiques » : l'agenda de ces projections n'est pas celui du débat social national, avec la nécessité aujourd'hui ressentie de « raccrocher » les perspectives de long terme aux prévisions à moyen terme sur l'impact potentiel de la crise. Cet exercice n'est en outre pas conçu pour permettre un débat sur les priorités et les choix collectifs, sur la base de variantes mettant en regard viabilité financière et viabilité sociale des scénarios établis (taux de remplacement des retraites, restes à charge pour les assurés...).

Les changements institutionnels intervenus depuis une dizaine d'années en matière de suivi et de programmation des comptes sociaux ont donc apporté des progrès notables, mais ils n'ont pas réellement permis d'assurer les conditions d'un débat transparent, qui semble aujourd'hui indispensable, sur les priorités d'ensemble des politiques sociales, l'articulation des réponses de court et de moyen-long terme, et le caractère plus ou moins solidaire des options collectives possibles, compte tenu de la situation des déficits publics.

⁴⁹ L'augmentation des dépenses de retraite en France est évaluée par la Commission à 1 point de PIB entre 2007 et 2060, en intégrant une détérioration d'environ 25 points du rapport entre pension moyenne et salaire moyen par tête. Or, le seul impact du vieillissement pourrait selon ces projections faire varier les dépenses (totales) de santé de 1,4 à 1,8 point, et le scénario « de référence » dit AWG prévoit au total une augmentation que l'on peut juger « minimaliste » de 1,3 point de PIB pour les seules dépenses publiques de santé, auxquels s'ajouterait 0,8 point de PIB pour la prise en charge de la dépendance, et avec la possibilité de redéployer 0,3 point en provenance de l'indemnisation du chômage.

Tableau 1
Prévisions et réalisations de l'ONDAM entre 1998 et 2009

Années	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
ONDAM prévu	+2,3%	+2,6%	+2,5%	+3,5%	+4%	+5,3%	+4,0%	+3,2%	+2,5%	+2,6%	+2,8%	+3,3%
ONDAM réalisé	+4,0%	+2,6%	+5,6%	+5,6%	+7,1%	+6,4%	+4,9%	+4,0%	+3,2%	+4,0%	+3,5%	+3,7%

Source : Commission des comptes de la sécurité sociale

Tableau 2
Déficits prévus dans les différents exercices gouvernementaux de projection à moyen terme

Indicateurs projetés	Programme de stabilité novembre 2007 (scénario bas)	Rapport économique et financier PLF 2009 et projet de loi de programmation des finances publiques octobre 2008	Programme de stabilité décembre 2008	Loi de programmation des finances publiques février 2009	Rapport d'orientation des finances publiques juin 2009	Rapport économique et financier PLF 2010 octobre 2009	Programme de stabilité janvier 2010
Taux de croissance (en %)							
-2009	2,5	1 à 1,5	0,2 à 0,5	0,2 à 0,5	-3,0	-2,25	-2,25
-2010	2,5	2,5	2,0	2,0	0,5	0,8	1,4
-2011-2012	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
Déficit des APU (en % du PIB)							
-2009	-1,7	-2,7	-3,9	-4,4	-7 à -7,5	-8,2	-7,9
-2010	-1,2	-2,0	-2,7	-3,1	-7 à -7,5	-8,5	-8,2
-2012	0,0	-0,5	-1,1	-1,5	-5 à -5,5	-6,0	-4,6
-2013	-	-	-	-	-	-5,0	-3,0
Déficit des ASSO (en % du PIB)							
-2009	0,1	-0,1	-0,3	-0,4	-1 à -1,5	-1,4	-1,3
-2010	0,3	0,0	-0,2	-0,3		-2,3	-1,9
-2012	0,5	0,3	0,1	0,0		-2,0	-1,3
-2013	-	-	-			-1,8	-1,0

Source : Lois et documents budgétaires, Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'État

Note : Les statistiques publiées par l'INSEE en mai 2010 font finalement état d'un taux de croissance de l'économie de -2,5% pour l'année 2009, et d'un déficit des Administrations publiques égal à -7,5 % du PIB.

Tableau 3

Évolution en volume des dépenses publiques prévue par le programme de stabilité de janvier 2010

(en volume, moyenne par an, hors transferts entre administrations publiques ⁵)	2010-2013
Administrations publiques	0,9 %
Administrations publiques centrales (APUC)	-0,1 %
Administrations publiques locales (APUL)	0,9 %
Administrations de sécurité sociale (ASSO)	1,6 %

Tableau 4

Évolution en valeur des dépenses des administrations de sécurité sociale prévue par le programme de stabilité de janvier 2010

	2008	2009	2010	2011-2013*
ONDAM	3,5%	3,4%	3,0%	< 3,0%
Famille-Logement	3,9%	3,6%	1,8%	2,6%
Vieillesse	5,3%	4,5%	3,9%	4,3%
Chômage	-0,6%	18,5%	7,4%	-5,4%
Total des prestations	4,1%	5,2%	3,8%	3,1%

*: Taux de croissance annuel moyen des années 2011-2013