

LA SÉCURITÉ SOCIALE

La situation financière de la sécurité sociale en 2018 : un solde proche de l'équilibre, des efforts de maîtrise des dépenses à poursuivre

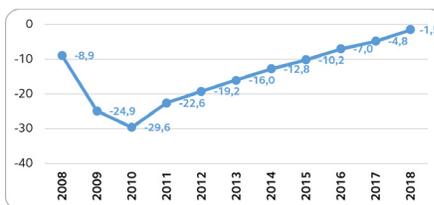
Afin de permettre au Parlement de disposer désormais avant l'été d'une appréciation sur la situation financière des différentes administrations publiques pour l'année écoulée, la Cour a décidé de présenter en deux temps ses analyses annuelles sur la situation et les perspectives financières de la sécurité sociale comme des collectivités locales. Dans ce cadre, ce rapport présente une analyse des comptes de la sécurité sociale en 2018, exprimés en droits constatés comme l'est la loi de financement de la sécurité sociale.

Un solde de la sécurité sociale en 2018 qui se rapproche de l'équilibre malgré une progression des dépenses plus forte qu'en 2017

Une réduction du déficit due en grande partie à un fort dynamisme des recettes

Le régime général et le fonds de solidarité vieillesse (FSV) ont fait un pas supplémentaire vers le retour à l'équilibre en 2018, avec un déficit de 1,2 Md€ après 5,1 Md€ en 2017. Le déficit agrégé sur le périmètre plus large des régimes obligatoires de base et du FSV a également diminué, passant de 4,8 à 1,5 Md€ entre 2017 et 2018.

Évolution du déficit agrégé des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et du FSV (2008-2018, en Md€)



Source : Cour des comptes d'après les données du rapport de la CCSS de juin 2019

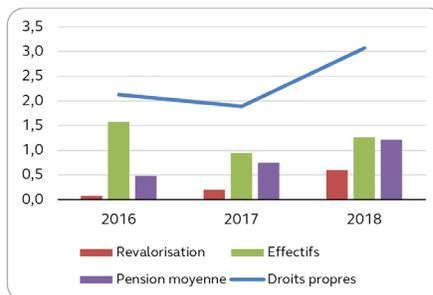
Ce pas est plus ample que celui anticipé lors de la loi de financement initiale dans laquelle le déficit du régime général et du FSV était attendu à 2,2 Md€. Une masse salariale plus dynamique qu'escompté (3,5 % contre 3,1 %) et un surcroît de recettes sur les revenus de placement, en lien probablement avec l'effet d'entraînement de l'allègement de la fiscalité permis par la création du prélèvement forfaitaire unique (PFU), expliquent en grande partie ce résultat meilleur que prévu.

L'amélioration du solde du régime général et du FSV par rapport à 2017 a été rendue possible par le fort dynamisme des recettes. Celles-ci ont bénéficié d'un montant positif et significatif de mesures nouvelles, à hauteur de 1,6 Md€, ainsi que d'une croissance spontanée supérieure à celle de l'activité économique (3,0 % contre 2,5 %), en lien avec la bonne tenue de la masse salariale (3,5 % comme en 2017).

Des dépenses en progression plus forte qu'en 2017, sous l'effet notamment du dynamisme des prestations d'assurance vieillesse

Les dépenses ont accéléré en 2018 (2,4 % contre 2,0 % en 2017 à champ constant). Bien que l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) ait crû au même rythme qu'en 2017 (2,2 %), le rythme de croissance des dépenses vieillesse s'est renforcé, porté par les effets en année pleine des revalorisations de fin 2017 et par une augmentation des effectifs de départ à la retraite.

Contribution des différents facteurs à l'évolution des droits propres* (régimes alignés, en %)



* Tous les droits à la retraite en dehors des droits dérivés (pension de réversion).
Source : direction de la sécurité sociale

Reflète d'une dépense progressant plus vite que la croissance potentielle, et malgré l'impact positif des mesures nouvelles en recettes, l'effort structurel serait modeste en 2018, de l'ordre de 0,4 Md€. L'amélioration du solde structurel, qui resterait légèrement négatif, serait, avec les précautions d'usage s'agissant du seul périmètre de la sécurité sociale, de l'ordre de 2 Md€. Ainsi, la réduction du déficit effectif en 2018 aurait été au moins pour moitié due à la bonne tenue de la conjoncture économique.

Dès lors, ramener le dynamisme des dépenses de sécurité sociale au niveau ou en dessous du niveau de la croissance potentielle, ce qui impliquerait la réalisation d'économies supplémentaires, participerait au retour vers l'équilibre des finances publiques. Cette perspective donne toute leur importance aux mécanismes de pilotage de la dépense comme l'ONDAM.

Un ONDAM 2018 respecté dans un contexte de moindre progression de l'activité hospitalière

L'ONDAM a été respecté en 2018 pour la neuvième année consécutive, ce qui a permis de contenir sa progression annuelle en deçà de 2,5 % depuis cinq ans.

Ce respect global s'est accompagné de la réintégration en 2018 des dépenses du fonds pour le financement de l'innovation pharmaceutique (FFIP)

dans le périmètre de dépenses, ainsi que la Cour l'avait recommandé. Le champ de l'ONDAM demeure toutefois incomplet, dans la mesure où certaines dépenses, telles que les pensions d'invalidité et les rentes d'accidents du travail et maladies professionnelles, continuent à en être exclues.

Montants et taux de progression de l'ONDAM dans les lois de financement de la sécurité sociale (2013-2018) (en Md€)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018 (p)*
ONDAM voté	175,4	178,3	181,9	185,2	190,7	195,4
ONDAM exécuté	173,7	178,1	181,8	185,2	190,7	195,2
Écart par rapport à l'objectif	-1,7	-0,2	-0,1	-	-	-0,2
Taux de progression voté	+2,5 %	+1,7 %	+2,0 %	+1,75 %	+2,1 %	2,3 %
Taux de progression exécuté	+2,1 %	+2,4 %	+2,0 %	+1,8 %	+2,2 %	2,2 %

* L'ONDAM définitif n'est fixé qu'en année n+2, après connaissance du montant définitif des remises pharmaceutiques et des dépenses de soins rattachées à l'exercice.

Source : LFSS, direction de la sécurité sociale et calculs de la Cour des comptes

Le respect de l'ONDAM en 2018 recouvre en outre des évolutions contrastées et imparfaitement maîtrisées des différentes catégories de dépenses de santé, qui s'expliquent notamment par une asymétrie des pressions exercées sur celles-ci, accentuée par les difficultés de prévision des dépenses hospitalières, dans un contexte de progression plus faible de l'activité des établissements de santé.

Le moindre accroissement de l'activité hospitalière, déjà constaté en 2017 et confirmé tardivement en 2018, a conduit le régulateur à verser en toute fin d'exercice des dotations en faveur des hôpitaux et à une plus faible mobilisation des réserves de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA).

Telle qu'elle peut être appréciée à ce stade, l'exécution de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie fixé pour 2018 laisse encore ouvertes de nombreuses questions. Celles-ci portent notamment sur les causes, les conséquences et le caractère plus ou moins pérenne de la moindre progression de l'activité hospitalière. Elles se rapportent également aux tensions à attendre en 2019, en raison du report de certaines charges et du caractère difficilement prévisible de l'évolution des dépenses nettes de médicament, qui ont facilité le respect de l'ONDAM en 2018.

Les limites des prévisions d'exécution amènent par ailleurs à reconsidérer les mérites d'une régulation infra-annuelle pratiquée sur les seuls établissements de santé. La poursuite des efforts de maîtrise de la dépense dans les prochaines années, dans un contexte de vieillissement de la population, invite une nouvelle fois à s'interroger sur les voies d'une responsabilisation de tous les acteurs, accompagnant la réforme du système de santé.

Des éclairages complémentaires apportés par la certification des comptes 2018 du régime général

Ces analyses peuvent utilement être éclairées par les constats que formule la Cour dans le cadre de sa mission de certification des comptes du régime général¹. S'agissant du correct rattachement à l'exercice, la Cour n'a pas relevé, contrairement aux exercices précédents, de traitements comptables irréguliers affectant le résultat de l'exercice mais des incertitudes ont porté sur plusieurs estimations comptables.

Cet audit a également mis en lumière les fragilités persistantes des dispositifs de maîtrise des risques dans les organismes, à l'origine de taux d'erreurs élevés, affectant la correcte liquidation des prestations. Les indicateurs de risque financier résiduel, qui fournissent une mesure de l'efficacité des tels dispositifs, se sont, pour la plupart, dégradés en 2018 dans les branches de prestations.

¹ Cour des comptes, *Rapport sur la certification des comptes du régime général de la sécurité sociale* – Exercice 2018, La Documentation française, mai 2019, 131 p., disponible sur www.ccomptes.fr.