

Haut Conseil du Financement de la Protection Sociale

Rapport
sur les perspectives de financement à moyen-long terme des régimes de protection sociale

Synthèse

Couvrant la quasi-totalité (88 %) du champ de la protection sociale – qui inclut les dépenses des régimes d’assurance sociale (sécurité sociale, Unédic, régimes de retraite complémentaire), mais aussi les dépenses sociales de l’État et des départements –, l’exercice de projection réalisé par le Haut Conseil du financement de la protection sociale, qui s’appuie sur les projections démographiques et d’activité établies par l’Insee en 2016-2017 et retient le même cadre macroéconomique que le rapport du Conseil d’orientation des retraites (COR) de juin 2017, est le fruit d’un travail mené conjointement, et de manière coordonnée, par le COR et les différents régimes de retraite, le Haut Conseil pour l’avenir de l’assurance maladie (HCAAM) et la direction générale du Trésor – s’agissant des dépenses de santé – et les administrations et organismes compétents (Cnaf, DGTrésor, Drees, direction de la sécurité sociale) pour les recettes et les autres postes de dépenses, le secrétariat général du HCFiPS ayant procédé à la consolidation de l’ensemble des projections.

Le rapport présente tout d’abord la méthodologie des projections. Il décrit les hypothèses démographiques désormais retenues par l’Insee en soulignant ce qui les distingue de celles de l’exercice de 2010-11, à savoir un vieillissement de la population un peu plus marqué à compter de 2040 et une augmentation de la population active un peu moins soutenue du fait, notamment, de la révision à la baisse de l’hypothèse de solde migratoire. Il présente les différents scénarios macroéconomiques retenus pour la projection, qui diffèrent par leurs choix de long terme sur les gains tendanciels de productivité du travail et le taux de chômage, et en discute les limites et les incertitudes : celles-ci portent notamment sur la durée de résorption de l’*output gap*, c’est-à-dire de l’écart au niveau du PIB potentiel, sur les trajectoires de retour à la croissance potentielle de long terme, sur l’évolution future de la durée annuelle moyenne du travail et sur la validité actuelle de la relation usuelle entre inflation et chômage, qui peut être questionnée en période d’inflation basse.

En cohérence avec les travaux pilotés par le HCAAM, le rapport retient deux hypothèses d’élasticité de la consommation de soins et de biens médicaux (CSBM) au produit intérieur brut (PIB), c’est-à-dire de la relation qui relie la variation des dépenses de santé à l’évolution de la richesse nationale : une élasticité de 1,4 tendant vers 1 en 2060 et une élasticité unitaire. L’élasticité de 1,4 peut être considérée comme se situant dans le prolongement de la dynamique observée par le passé sur longue période, compte tenu de l’évolution des prises en charge sanitaires, de la couverture assurantielle et du progrès technique, dynamiques étant cependant susceptibles d’être infléchies à l’avenir par des mesures visant à optimiser les modes d’organisation et l’efficacité de notre système de soins. L’élasticité unitaire permettrait, quant à elle, davantage de prendre en compte les inflexions observées plus récemment, et notamment les mesures déjà à l’œuvre en matière de maîtrise de dépenses de santé, d’optimisations et de régulation.

Le rapport retient comme hypothèse centrale d'indexation des prestations familiales, des minima sociaux et des prestations liées à la dépendance un indice mixte mi-prix, mi-salaires, ce choix s'expliquant par le fait que, dans le passé, certaines prestations ont été revalorisées au-delà de l'indexation inscrite dans les textes ou que de nouvelles prestations ont été développées au sein de chaque grande catégorie de dépenses, par exemple les aides à la garde d'enfants dans le domaine des politiques familiales. Cette hypothèse ayant une importance cruciale pour l'évolution de la couverture de certains risques (famille, minima sociaux, dépendance), des variantes d'indexation sont examinées, sur les prix, d'une part, et sur les salaires, d'autre part.

Enfin, il faut noter que les projections des recettes des régimes d'assurance sociale et de leur soldes sont réalisées sans prendre en compte les ressources (de CSG et de CRDS) qui seront rendues disponibles par l'extinction probable de la caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades), en 2024, ni les réverses du fonds de réserve pour les retraites et des régimes de retraite complémentaires. Or, ces leviers pourraient, au moins en partie, être mobilisés pour faire face à des déséquilibres des comptes sociaux.

Le deuxième chapitre du rapport présente les résultats des projections pour les grandes catégories de risques et de régimes sociaux au sens des sous-secteurs des administrations publiques, sur la période 2014-2060.

Il montre tout d'abord une stabilisation ou une diminution de la part de l'ensemble des prestations sociales dans le PIB dans trois scénarios économiques sur quatre lorsque l'on considère les dépenses brutes de l'État (c'est-à-dire sans comptabiliser les ressources qu'il affecte à leur financement), et ce, quelle que soit l'hypothèse retenue en matière d'élasticité des dépenses de santé au PIB. À titre illustratif, dans le scénario médian à 1,3 % de gains de productivité, et sous une hypothèse d'élasticité unitaire des dépenses de santé au PIB, les dépenses de protection sociale diminueraient entre 2017 et 2060 de 0,8 point de PIB (-0,5 point de PIB entre 2017 et 2040) ; elles se stabiliseraient à ces deux horizons dans l'hypothèse d'une élasticité des dépenses de santé au PIB de 1,4.

Dans quasiment tous les scénarios, les régimes d'assurance sociale (hors État et départements, donc) connaîtraient, quant à eux, une stabilité ou une augmentation de leurs dépenses, mais celle-ci resterait contenue. Ainsi, sous une hypothèse d'élasticité unitaire des dépenses de santé au PIB, les prestations des régimes d'assurance sociale seraient stables entre 2017 et 2060 sous le scénario de gains de productivité de 1,5 % et croîtraient de 0,6 point de PIB dans le scénario à 1,3 % d'évolution des gains de productivité. Cette augmentation serait comprise entre 0,9 et 1,4 point de PIB à ce même horizon sous une hypothèse d'élasticité des dépenses de santé au PIB de 1,4 en début de période. Les dépenses d'assurance sociale exprimées en part de PIB diminueraient dans la variante économique la plus favorable, mais augmenteraient dans la variante défavorable.

En 2060, les soldes techniques des régimes d'assurance sociale seraient de ce fait proches de l'équilibre, quoique encore négatifs dans plusieurs scénarios : à titre d'exemple, avec une hypothèse d'élasticité unitaire des dépenses de santé au PIB et de gains de productivité tendanciels de 1,5 %, les soldes seraient de l'ordre de -0,4 % du PIB jusqu'au début des années 2040 et s'approcheraient de l'équilibre en fin de période. Ils resteraient aux environs de -0,6 % du PIB dans le second scénario médian fondé sur des gains de productivité annuels de 1,3 %. Le croisement des hypothèses les plus favorables conduit à un solde excédentaire de 1,1 point de PIB à l'horizon 2060, celui des hypothèses les moins favorables à un besoin de financement de 2,9 points de PIB.

Les régimes d'assurance maladie seraient les principaux contributeurs à l'accroissement des besoins de financement des régimes d'assurance sociale, leur contribution à l'horizon de 2060 étant d'un point de PIB sous l'hypothèse d'une élasticité unitaire des dépenses de santé et de 1,8 point de PIB sous celle d'une élasticité de 1,4 dans le scénario présentant des gains de productivité de 1,5 % (et pratiquement autant dans le scénario avec des gains de productivité de 1,3 %). La contribution des régimes de retraite (hors État) serait comprise entre -0,3 point de PIB et -0,8 point de PIB à ce même horizon dans les deux scénarios macroéconomiques intermédiaires. À l'inverse, la branche famille et l'indemnisation du chômage – dans les scénarios à 7 % ou 4,5 % de taux de chômage de long terme – contribueraient, prises globalement, à la réduction d'un point de PIB des besoins de financement des régimes d'assurance sociale.

Les dépenses sociales de l'État rapportées au PIB diminueraient quant à elles dans tous les scénarios en raison – principalement – de moindres charges de retraite au titre de ses anciens agents. Les dépenses des départements seraient au contraire en augmentation, tirées par celles en faveur de la perte d'autonomie.

Ces projections montrent l'importance du sentier de croissance que retrouvera l'économie française après la sortie de crise pour les conditions futures de l'équilibre financier de la protection sociale : dans les scénarios économiques les plus favorables, l'ensemble des régimes de protection sociale pourrait « à législation inchangée » renouer avec l'équilibre financier après 2040, voire dès 2030, alors que les besoins de financement risquent de continuer à s'accroître dans un environnement économique peu porteur.

L'évolution tendancielle dépenses de santé et le mode d'indexation des prestations sont en outre des variables clés pour déterminer la place relative qu'auront à l'avenir les différents risques couverts par la protection sociale, et la priorité collective qui sera de fait accordée aux différents types de prise en charge « socialisée » : sont notamment questionnées à travers ce prisme la place qui sera donnée aux enfants et aux jeunes adultes dans les évolutions futures de la protection sociale, ainsi que celle réservée à la prise en charge des personnes les plus fragiles (titulaires de minima sociaux, personnes en perte d'autonomie).

Le dernier chapitre aborde la question des frais financiers que pourraient induire ces soldes techniques pour les différents régimes sociaux – sur la base d'un travail spécifique mené par France Stratégie à la demande du HCFiPS. Il apporte par ailleurs un éclairage nouveau et spécifique sur la question de l'endettement social. Le contexte se trouve en effet assez largement renouvelé en la matière avec, d'une part, un niveau peu élevé des taux d'intérêt auxquels les organismes se financent, mais des incertitudes sur leur évolution future, et, d'autre part, la perspective raisonnable d'une résorption de l'endettement social pour sa partie transférée à la caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades), qui libérera à partir de 2024 les ressources qui lui sont actuellement affectées. Le chapitre fait par ailleurs le point sur les questions de comptabilisation statistique de l'endettement social, ainsi que sur la situation patrimoniale d'ensemble des régimes de protection sociale, dont le panorama fragmenté n'est pas sans poser de questions au regard de l'appréhension et de la gestion d'ensemble de la situation des finances sociales.