RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Liberté
Égalité
Fraternité

HAUT CONSEIL DU FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE

LES FONDAMENTAUX DU HCFIPS

LA SÉCURITÉ SOCIALE DOIT ÊTRE GÉRÉE À L'ÉQUILIBRE

La nécessité d'une gestion à l'équilibre de la sécurité est régulièrement rappelée dans les rapports du HCFiPS. Le présent document rassemble des extraits de rapports récents.

Le caractère redistributif de la sécurité sociale exige une gestion à l'équilibre

Les dépenses de sécurité sociale étant essentiellement des transferts (entre générations, entre ménages aisés et financièrement fragiles, entre foyers avec et sans enfants…), il est logique de considérer que ces transferts doivent être effectués à somme nulle, sans déséquilibre financier, et qu'il convient d'éviter de reporter sur les générations suivantes le financement de la protection sociale des générations actuelles. (**Les lois de financement de la sécurité sociale, novembre 2019**).

Le financement de la protection sociale doit viser l'équilibre : la nature redistributive de la protection sociale n'est pas compatible avec une dette pérenne ; hors situation de crise, le recours au déficit n'est pas une solution soutenable. (**Mieux concilier production et redistribution, février 2025**).

Formulé différemment, la redistribution (entre malades et bien portants, en faveur des familles, entre jeunes et générations plus âgées, entre actifs et chômeurs…) doit reposer sur un principe d'équilibre entre des dépenses de prestations courantes et des recettes. (**Pour un redressement durable de la sécurité sociale, juillet 2025**).

La gestion à l'équilibre est seule à même de garantir un système équitable et pérenne, au cœur du pacte républicain, dans lequel les assurés et les cotisants se projettent avec confiance

Afin de renforcer l'adhésion, il convient de tendre vers la plus grande équité possible de telle sorte que le système soit perçu comme juste (en cherchant à limiter à la fois les non-recours et la fraude). Afin de donner confiance dans l'avenir du système, il est nécessaire de garantir des équilibres financiers durables. (**Pour des finances sociales soutenables, adaptées aux nouveaux défis, janvier 2022**).

Le retour à un équilibre durable des comptes de la sécurité sociale doit être une priorité de l'action publique, pour des raisons qui dépassent le seul sujet des finances publiques, et qui tiennent à notre capacité à transmettre ce système en état de marche aux nouvelles générations. Pour ce faire, le HCFiPS juge que plusieurs principes doivent être réaffirmés, au premier plan desquels celui de penser la sécurité sociale comme un ensemble

cohérent au sein du pacte républicain. (**Pour des finances sociales soutenables, adaptées aux nou- veaux défis, janvier 2022**).

Méconnaître cette règle et accepter des déficits récurrents conduit à reporter les sommes non financées sur les générations futures, ce qui crée un risque de forte iniquité intergénérationnelle ; miner la confiance dans le système, les assurés sociaux et les professionnels de santé craignant pour la pérennité de la sécurité sociale, alors qu'elle est un fort pourvoyeur de revenus et que de nombreux emplois en dépendent ; mettre en question in fine *le modèle de protection sociale.* (**Pour un redressement durable de la sécurité sociale, juillet 2025**).

La gestion à l'équilibre n'implique pas une gestion à l'équilibre « chaque année » : la règle d'équilibre doit être pluriannuelle pour pouvoir prendre en compte les fluctuations économiques

Les transferts doivent être a priori équilibrés, sauf circonstances exceptionnelles, telles que la crise sanitaire de la Covid 19 (**Pour un redressement durable de la sécurité sociale, juillet 2025**). *Les déficits peuvent être justifiés uniquement dans les phases de crise où la protection sociale doit jouer son rôle de stabilisateur automatique.* (**Mieux concilier production et redistribution, février 2025**).

Gérer la sécurité sociale à l'équilibre ne signifie pas que la sécurité sociale doive être à l'équilibre chaque année. La sécurité sociale est dépendante de la conjoncture économique en raison tant de la nature des recettes (essentiellement assises sur les revenus d'activité), que de la nature de certaines de ses dépenses (en particulier les dépenses d'assurance chômage – ici hors champ de l'analyse, mais aussi le soutien aux familles pauvres qui augmente avec le chômage ou plus marginalement, certaines prestations comme les prestations d'accidents du travail). En phase de ralentissement économique, elle joue en outre un rôle de stabilisateur automatique, qu'il convient de maintenir. La gestion financière de la sécurité sociale doit donc autoriser des déficits conjoncturels. En revanche, elle doit garantir un équilibre pluriannuel, en intégrant dans son pilotage, lorsque la situation économique devient plus favorable, des mesures correctrices, en recettes ou en dépenses, lissées dans le temps. (**Pour un redressement durable de la sécurité sociale, juillet 2025**).

Pour donner un cadre juridique à cet objectif, le Haut Conseil a suggéré une disposition organique prévoyant le vote d'une trajectoire financière équilibrée à terme : une disposition de ce type permet d'autoriser des déficits conjoncturels en laissant jouer les stabilisateurs automatiques au cours du cycle économique, mais implique de proposer, dans l'horizon retenu, des mesures correctrices, en recettes ou en dépenses, lissées dans le temps pour revenir à un équilibre de moyen terme. Prévoir une clause de non-application en cas de situation conjoncturelle très dégradée, avec justification par le Gouvernement des raisons conduisant à la non-application de la règle et précisions sur l'échéance prévue de retour à l'équilibre. Envisager un mécanisme d'amortissement de la dette résiduelle accumulée même en application de la règle. (**Recommandation n° 23 : Bilan des lois de financement de la sécurité sociale, 2019**).

Au regard de son importance, l'objectif d'équilibre doit être poursuivi, même dans une situation financière très dégradée

L'objectif a été affirmé en 2019 alors que la sécurité sociale était sur une trajectoire de retour à l'équilibre. *Assurer un équilibre de moyen terme des finances sociales doit être un objectif majeur du pilotage financier, afin de ne pas recréer une dette sociale alors que celle-ci doit être apurée d'ici 2024.* (**Bilan des lois de financement de la sécurité sociale, 2019**).

Il a été réaffirmé suite à la crise COVID : en 2022, le Haut Conseil préconisait de se fi*xer une boussole de moyen terme pour le retour à l'équilibre, permettant de mettre en place des mesures de régulation dans la durée, en identifiant les effets économiques et sociaux des mesures prises, tant en dépenses qu'en recettes, sans faire du taux de prélèvement obligatoire un tabou, et s'assurer du suivi et de l'évaluation de ces mesures.* (**Pour des finances sociales soutenables, adaptées aux nouveaux défis, janvier 2022, Recommandation n° 9**). Cette recommandation a été reprise en 2025. (**Mieux concilier production et redistribution, février 2025**).

Affirmer le principe de gestion à l'équilibre dans un contexte de financement très dégradé n'est ni une posture facile ni un vœu pieux. C'est un objectif accessible, même si le chemin est long et difficile, comme en témoignent les différents plans de redressement qui ont émaillé l'histoire de la sécurité sociale et, tout particulièrement, celui mis en œuvre à la sortie de la crise financière de 2010 : celui-ci s'est échelonné sur une dizaine d'années, avec un quasi-retour à l'équilibre en 2019. (**Pour un redressement durable de la sécurité sociale, juillet 2025**).

Néanmoins il convient aussi de mesurer combien la crise sanitaire a affecté en profondeur les équilibres de notre système de protection sociale, en particulier l'assurance maladie. En tenant compte des leçons du passé, mais surtout en anticipant les défis à venir, ceux des transitions démographique et environnementale, il convient de retrouver les conditions d'un équilibre solidaire et pérenne. (**Mieux concilier production et redistribution, février 2025**).

Opérationnellement, la gestion à l'équilibre financier se traduit par un pilotage par les soldes

La sécurité sociale doit être gérée à l'équilibre, avec un pilotage par les soldes. Cela signifie qu'il faut penser les finances sociales au sein des finances publiques, mais avec un portage propre, qui assure une cohérence globale entre dépenses et recettes. Cette cohérence est essentielle : en effet, la pertinence de la redistribution, au cœur des politiques de sécurité sociale, doit s'apprécier sur cet ensemble. (**Pour un redressement durable de la sécurité sociale, juillet 2025**).

Pour que ce pilotage soit effectif, il est indispensable d'assurer une lisibilité sur le moyen long terme des dépenses et des recettes de la sécurité sociale, et donc une stabilité des règles gouvernant les relations financières avec le budget de l'État. (**Bilan des lois de financement de la sécurité sociale, 2019**).

Sur ce point, le *pilotage doit respecter les principes, posés en 1994, régissant les relations financières entre l'État et la sécurité sociale, chacun devant porter le coût des politiques dont il a la charge. L'État finance les mesures en faveur de l'emploi dès lors qu'elles ont un impact sur la sécurité sociale ; la sécurité sociale porte l'intégralité de ses politiques.* (**Pour un redressement durable de la sécurité sociale, juillet 2025**).

HAUT CONSEIL DU FINANCEMENT
DE LA PROTECTION SOCIALE

Dans le cadre du retour à l'équilibre à opérer, de nouvelles règles de gouvernance doivent être mises en place

La trajectoire de retour à l'équilibre des comptes sociaux doit s'accompagner de nouvelles règles de gouvernance pour en garantir un pilotage efficace. Ce pilotage doit reposer sur une cohérence réelle entre l'action publique portée par chaque ministère et les objectifs de finances publiques : il s'agit de définir des stratégies de moyen ou long terme pertinentes et assumées, non déconnectées des réalités sociales et de leur mise en œuvre opérationnelle. En particulier, la trajectoire ne peut être fixée de manière implicite ou non documentée, au détour de la loi de programmation des finances publiques ou de la trajectoire budgétaire transmise aux autorités européennes.

Un temps doit impérativement être dédié à ce sujet chaque printemps pour préparer les échéances budgétaires de l'automne : les conditions de l'examen du PLFSS, selon une procédure d'urgence, rendent en effet difficiles une analyse en profondeur et une mise en perspective de moyen / long terme au dernier trimestre de l'année. Ce temps dédié doit notamment permettre des échanges approfondis au Parlement, mais aussi avec les partenaires sociaux et les organisations représentatives concernées.

Ce pilotage doit être outillé financièrement. Plusieurs propositions sont faites à ce titre (fonds de lissage, constitution de provisions, renforcement du rôle du Parlement en matière d'évaluation et de contrôle, etc.). Le HCFiPS insiste sur les conditions que devrait respecter la décision de mesures nouvelles en dépense : elles doivent être financées par des économies ou l'apport de ressources équivalentes. À défaut, les mesures de dépenses, aussi légitimes soient-elles, s'ajoutent à la dynamique spontanée liée à la démo graphie ou à l'épidémiologie et rendent le pilotage particulièrement difficile en cas de déficit important. (**Pour un redressement durable de la sécurité sociale, juillet 2025**).

Il doit impérativement chercher à concilier des mesures de rendement de court terme et une stratégie de moyen terme, dans une vision anticipatrice, donnant de la cohérence, de la crédibilité et du sens au plan d'ensemble. Des mesures ayant un impact de court terme sont nécessaires pour stopper la dérive des comptes. Ces mesures de court terme sont à combiner avec des mesures de plus long terme, assises sur des leviers d'action qui infléchissent réellement, ou à tout le moins modèrent, les tendances spontanées. (**Pour un redressement durable de la sécurité sociale, juillet 2025**).

LES FONDAMENTAUX DU HCFIPS

LA SÉCURITÉ SOCIALE DOIT ÊTRE GÉRÉE À L'ÉQUILIBRE

HCFIPS
78/84 rue Olivier de Serres
CS 59234
75739 PARIS cedex

www.strategie-plan.gouv.fr/hcfips
www.securite-sociale.fr/hcfips