RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Liberté
Égalité
Fraternité

HAUT CONSEIL DU FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE

LES FONDAMENTAUX DU HCFIPS

PLURIANNUALITÉ ET TEMPS LONG : UNE APPROCHE INDISPENSABLE AU PILOTAGE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

La nécessité d'une approche des politiques publiques « sur le temps long » revient régulièrement dans le débat public. Le HCFiPS porte fortement ce message s'agissant des politiques de sécurité sociale : il souligne, de manière constante, la nécessité de disposer d'une vision pluriannuelle des grandes dynamiques sociales, en dépenses, comme en recettes, pour assurer un pilotage efficient de la sécurité sociale. Mais il souligne aussi que, pour ce faire, il ne faut pas se tromper de pluriannualité. Une approche strictement comptable ou budgétaire ne répond pas à l'objectif : en sus d'un objectif d'équilibre général, un pilotage pluriannuel doit reposer sur une cohérence réelle entre action publique et objectifs des finances publiques et sur des stratégies assumées, non déconnectées des réalités sociales et de leur mise en œuvre opérationnelle.

Le pilotage de la sécurité sociale doit s'inscrire dans la durée compte tenu de la nature et de la dynamique de ses dépenses et de ses recettes

Une approche pluriannuelle est particulièrement adaptée au pilotage de la protection sociale, au vu de la nature de ses dépenses (non limitatives pour l'essentiel, engageant fortement l'avenir, s'agissant des retraites) [et] de leur dynamique spontanée (le vieillissement de la population a des conséquences très importantes et durables sur les risques retraite, dépendance, maladie). (**Pour des finances sociales soutenables, adaptées aux nouveaux défis, janvier 2022**).

Elle l'est aussi au regard de sensibilité de certaines prestations et des recettes à la conjoncture : *la nécessité de penser la stratégie dans la durée se justifie pleinement par les impacts des crises économiques, qui fragilisent durablement les recettes mais aussi, s'agissant notamment de l'assurance chômage, accroissent les dépenses, et rendent l'atteinte des équilibres complexe.* (**Pour des finances sociales soutenables, adaptées aux nouveaux défis, janvier 2022**).

Le pilotage de la sécurité sociale doit s'inscrire dans la durée compte tenu des effets potentiels des mesures de régulation sur les acteurs

Si des leviers de court terme existent, une régulation, axée sur le court terme *ne saurait non plus avoir vocation à prendre en charge des chocs importants, comme ceux générés par la crise financière [de 2008-2009] ou la crise sanitaire.* (**Pour des finances sociales soutenables, adaptées aux nouveaux défis, janvier 2022**). Une décennie a ainsi été nécessaire pour renouer avec l'équilibre [suite à la crise de 2009] *Ce temps est [...] nécessaire dès*

lors qu'une consolidation trop rapide peut avoir des impacts négatifs sur la croissance économique, sur le bien-être des populations, sur l'offre de services sanitaires et sociaux, et in fine *même sur les comptes publics.* (**Pour des finances sociales soutenables, adaptées aux nouveaux défis, janvier 2022**).

Compte tenu notamment de l'acceptabilité et des anticipations des acteurs, *les leviers d'action disponibles nécessitent, pour beaucoup, une mise en œuvre dans la durée, avec des effets souvent limités à court terme, mais qui s'accroissent dans le temps. Cette diffusion progressive des mesures s'illustre aisément en matière de retraite, si l'on observe par exemple les effets financiers de l'allongement de la durée d'assurance.* (**Pour des finances sociales soutenables, adaptées aux nouveaux défis, janvier 2022**).

Le pilotage de la sécurité sociale doit s'inscrire dans la durée compte tenu des délais nécessaires de montée en charge de nombreuses mesures

Il en est ainsi *en matière de santé, les changements d'organisation ou de comportement nécessaires pour améliorer l'efficience du système étant longs à effectuer et ne produisant généralement pas d'effets immédiats.* (**Pour des finances sociales soutenables, adaptées aux nouveaux défis, janvier 2022**).

Cette stratégie de moyen terme se justifie d'autant plus que certaines mesures, [parmi les plus structurantes], *peuvent avoir un coût de court terme, avant de produire les effets escomptés sur l'équilibre des comptes : tel est le cas de beaucoup de mesures de prévention pour lesquelles il faut payer, pendant une certaine période, à la fois les programmes destinés à modifier les comportements des patients et des prescripteurs et les soins consommés par les patients dont on n'a pas pu prévenir la pathologie dans le passé. Tel peut être aussi le cas des mesures portant sur l'efficience des organisations qui assurent les services solvabilisés par la sécurité sociale (santé, enfance…).* (**Pour un redressement durable de la sécurité sociale, juin 2025**).

S'il ne fait pas de doute que la trajectoire d'équilibre ne peut être conçue que dans la durée, la question du pilotage pluriannuel de cette trajectoire de retour est politiquement et juridiquement complexe.

Politiquement, car elle implique potentiellement plusieurs législatures. Juridiquement, parce que les lois de financement de la sécurité sociale, qui sont l'outil juridique du pilotage des comptes sociaux – et qui doivent le demeurer – ont un horizon essentiellement annuel. L'annualité des lois de financement découle directement de la Constitution et de la loi organique. Ainsi que le précise le Conseil constitutionnel, ce principe répond « au double impératif d'assurer la clarté des comptes de l'État et de permettre un contrôle efficace par le Parlement ». Conséquence de ce principe, les éléments de pluriannualité contenus dans les lois de financement de la sécurité sociale ne peuvent pas être juridiquement contraignants. (**Pour un redressement durable de la sécurité sociale, juillet 2025**).

Pour l'assurance maladie ou la dépendance, l'approche pluriannuelle reste trop souvent partielle

Lorsqu'ils fournissent des éléments stratégiques (à l'instar des REPSS ou du rapport charges / produits de l'assurance maladie), [la plupart des travaux d'expertise[1]] ne sont pas réellement mobilisés dans le pilotage. (**Pour des finances sociales soutenables, adaptées aux nouveaux défis, janvier 2022**).

Sur le champ de l'assurance maladie, si l'objectif d'un pilotage pluriannuel des dépenses est affiché dès 1996, des travaux pointent régulièrement les limites de l'exercice et les améliorations nécessaires pour renforcer la pluriannualité de l'Ondam. (**Les lois de financement de la sécurité sociale, Bilan et perspectives, novembre 2019**).

Contrairement à ce qui existe en matière de retraite, aucun élément de gouvernance n'a été pensé ni pour formaliser, à échéances régulières, les déterminants de l'assurance maladie et leur incidence sur la dynamique spontanée des dépenses, ni pour déterminer les moyens de maîtrise, beaucoup moins paramétriques que sur le champ des retraites. (**Pour des finances sociales soutenables, adaptées aux nouveaux défis, janvier 2022**).

Pour la dépendance comme pour l'assurance maladie, on ne dispose pas aujourd'hui de la structuration qui existe pour les retraites et qui permettrait de visualiser, à moyen-long terme, et de partager les dynamiques démographiques et sanitaires à l'œuvre. (**Pour des finances sociales soutenables, adaptées aux nouveaux défis, janvier 2022**).

Le même constat peut s'appliquer à la branche famille. (**Pour des finances sociales soutenables, adaptées aux nouveaux défis, janvier 2022**).

Plus globalement, on ne dispose d'aucune approche transverse sur l'impact du vieillissement de la population sur l'ensemble du système de protection sociale

Il n'y a pas d'approche globale du vieillissement, en pensant de façon cohérente les différentes branches de la sécurité sociale. Les sujets démographiques (vieillissement, mais aussi fécondité) restent insuffisamment portés, tant dans les réflexions sur la soutenabilité financière des systèmes de protection sociale, que dans les politiques sociales et sanitaires à mettre en œuvre pour que notre pays puisse bien vivre cette transition démographique, en préservant les équilibres intergénérationnels. (**Pour des finances sociales soutenables, adaptées aux nouveaux défis, janvier 2022**).

Or, la concentration des dépenses, toujours plus forte – et qui devrait s'accroître –, sur les personnes les plus âgées n'est pas neutre dans un système fonctionnant en répartition. Se doter de perspectives de moyen/long terme sur l'ensemble des risques et intégrer un horizon pluriannuel comme point central du pilotage est une nécessité pour garantir la viabilité « comptable » du système. Mettre en place une véritable stratégie « d'enrichissement intergénérationnel » est un élément essentiel pour assurer l'adhésion de toutes les générations aux choix de redistribution. (**Pour des finances sociales soutenables, adaptées aux nouveaux défis, janvier 2022**).

1. On met ici de côté le volet retraite. Les rapports rappellent également les projections produites par la DREES et l'INSEE en matière de dépendance ou en matière démographique

Les éléments de pluriannualité intégrés dans le champ des lois de financement sont de faible portée stratégique et trop souvent pensés sous un angle très budgétaire

Souvent de nature purement financière, [les éléments de pluriannualité] ne permettent pas de se doter d'une vision stratégique de nature à mettre en perspective les objectifs et les moyens ». (**Pour un redressement durable de la sécurité sociale, juillet 2025**).

En ce sens, le lien établi [lors de la dernière révision de la loi organique sur les lois de financement] avec les lois de programmation laisse entière la question des modalités de fixation des objectifs financiers prévus dans ces lois. Aucun mécanisme n'est prévu pour assurer la cohérence entre la stratégie élaborée en matière de protection sociale et sa traduction financière pluriannuelle. La focalisation (...) sur le processus budgétaire risque de conduire à une pluriannualité disjointe de la capacité à faire et, par suite, purement formelle. Cette déconnexion entre réalité et lois financières risque de décrédibiliser des lois construites de fait « hors sol ». (**Note sur les propositions de loi organique de l'Assemblée Nationale et du Sénat relatives aux lois de financement de la sécurité sociale 2021**).

Or, les enjeux d'une approche de long terme relèvent moins d'un cadrage financier toujours plus affiné, que d'une cohérence réelle entre action publique et objectifs des finances publiques dans une logique anticipatrice.

Le HCFiPS considère que l'objet principal de la pluriannualité consiste à penser des stratégies de moyen ou long terme pertinentes et assumées, non déconnectées des réalités sociales et de leur mise en œuvre opérationnelle. L'enjeu principal ne réside pas dans un cadrage budgétaire toujours plus affiné, mais de plus en plus déconnecté de la réalité. Il tient en la recherche continue et réelle d'une cohérence entre action publique et objectifs des finances publiques. (**Note sur les propositions de loi organique de l'Assemblée Nationale et du Sénat relatives aux lois de financement de la sécurité sociale 2021**).

Le HCFiPS affirme la nécessité de clarifier les objectifs poursuivis, de façon transparente et démocratique, de façon à permettre d'établir des choix, des priorités en adéquation avec ces objectifs. La question de la cohérence et de la lisibilité de l'action publique est majeure. (...) Il souligne la nécessité d'une stratégie, dans l'ensemble des branches, basée sur l'anticipation : anticipation des évolutions certaines (vieillissement des populations) ; anticipation de risques individuels (inemployabilité ou risque sanitaire) et collectifs (pandémie). (**Pour des finances sociales soutenables, adaptées aux nouveaux défis, janvier 2022**).

LES FONDAMENTAUX DU HCFIPS

PLURIANNUALITÉ ET TEMPS LONG : UNE APPROCHE INDISPENSABLE AU PILOTAGE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

HCFIPS
78/84 rue Olivier de Serres - CS 59234 - 75739 PARIS cedex
www.strategie-plan.gouv.fr/hcfips - www.securite-sociale.fr/hcfips