Analyse FO des Comptes de la Sécurité sociale de juillet 2022

Une situation moins dégradée que prévue, mais qui cache les véritables enjeux

La CCSS fonde son analyse sur la base des données transmises par les caisses nationales ainsi que sur les prévisions macroéconomiques établies par le gouvernement à l'occasion de ses lois financières : il s'agit donc d'une révision des prévisions du PLF de l'automne 2021 dans le cadre du Projet de Loi de Finances Rectificative (PLFR) actuellement en débat :

	2017	2018	2019	2020	2021	2022 (p)
PIB réel	2,3%	1,9%	1,8%	-7,8%	6,8%	2,5%
Masse salariale cotisante	3,5%	3,5%	3,1%	-5,7%	8,9%	8,3%
Emploi	*1,6%*	*1,6%*	*1,4%*	*-1,2%*	*2,1%*	*2,5%*
Salaire moyen	*2,0%*	*1,9%*	*1,6%*	*-4,6%*	*6,7%*	*5,6%*
Inflation (hors tabac)	1,0%	1,6%	0,9%	0,2%	1,6%	5,1%

p : prévision

Le Haut Conseil des finances Publiques (HCFP) a pour habitude de rendre un avis sur les hypothèses du gouvernement. Actuellement, il estime que les facteurs d'incertitude entourant les prévisions économiques sur le plan international et en zone euro sont « *nombreux et défavorablement orientés* », estimant ainsi que la prévision de croissance pour 2022 « *n'est pas hors d'atteinte mais est un peu élevée* ».

Il est toutefois à souligner :

- Une meilleure croissance en 2021 et au premier semestre 2022 par rapport aux prévisions de l'automne dernier, du fait d'un rebond de l'activité plus marqué que prévu ;
- Une très bonne tenue de la masse salariale en 2021 et en 2022 également ;
- Une révision de la croissance attendue pour 2022 à la baisse (4% initialement) et une inflation largement revue à la hausse (1,5% auparavant).

*Analyse **FO***

- Force Ouvrière ne peut que faire sienne les remarques du HCFP : l'incertitude sur les conséquences de la guerre en Ukraine et plus généralement de la situation financière internationale peuvent conduire à une situation en 2022 encore pire que prévue.
- En outre, la persistance du gouvernement à fuir la question de la hausse des salaires peut conduire à un dynamisme de la masse salariale également plus faible que prévu, et pesant d'autant sur la consommation intérieure, principal moteur de la croissance en France (environ 60 % du PIB).

- Néanmoins, et comme toujours, la masse salariale résiste mieux et connaît un meilleur dynamisme que la consommation par exemple, ce qui continue donc de justifier un financement de la Sécurité sociale par la cotisation, assise sur les salaires.
- Comme démontré dans la circulaire n°117-2022, la boucle « prix-inflation », c'est-à-dire qu'une hausse des salaires conduirait à alimenter la hausse des prix donc à accroître l'inflation, n'est actuellement pas justifiée, à l'inverse des tenants des chèques (énergie, alimentation, etc.) ou primes, désocialisée ou défiscalisée, en lieu et place de hausse véritable du salaire.

Néanmoins, au-delà de ces incertitudes pour 2022 et comme évoqué plus haut, une situation en 2021 et début 2022 meilleure que prévue conduit à un déficit de la Sécurité sociale moins élevé. Pour précision, ce seront les comptes du seul Régime Général (RG), les comptes des autres régimes de la Sécurité sociale n'étant pas tous actualisés et seront disponibles lors de la CCSS de septembre.

En milliards d'euros	2017	2018	2019	2020	2021	2022 (p)
Branche Maladie	-4,9	-0,7	-1,5	-30,4	-26,1	-19,7
Branche ATMP	1,1	0,7	1,0	-0,2	1,2	1,8
Branche Vieillesse	1,8	0,2	-1,4	-3,7	-1,1	-2,3
Branche Famille	-0,2	0,5	1,5	-1,8	2,9	3,1
Branche Autonomie	-	-	-	-	0,3	-0,9
Régime général	-2,2	0,5	-0,4	-36,2	-22,8	-17,9
FSV	-2,9	-1,8	-1,6	-2,5	-1,5	1,1
RG+FSV	-5,1	-1,2	-1,9	-38,7	-24,4	-16,8

Ainsi, il apparait de manière évidente que le déficit global est causé par le déficit de l'Assurance maladie, qui lui est même supérieur, du fait des excédents des branches Famille et Risques professionnels (ATMP). On pourrait s'imaginer cela comme étant naturel du fait de la crise sanitaire, mais la réalité est évidemment plus complexe, reflet surtout des choix politiques qui ont présidé à la gestion de la crise au détriment de la branche Maladie.

Ce qui est également à remarquer, c'est l'excédent du Fonds de Solidarité Vieillesse (FSV), en déficit depuis 2002 (à l'exception de l'année 2007). Pour rappel, ce fonds non-paritaire, financé par l'impôt et administré par des représentants des ministères en charge de la Sécurité sociale, du budget, de l'économie et des personnes âgées, sert à financer divers avantages vieillesse à caractère non-contributif relevant de la solidarité nationale, comme le minimum vieillesse en particulier (Allocation de Solidarité aux Personnes Âgées – ASPA). Ses comptes sont adossés depuis 2015 à ceux de la CNAV, brouillant la présentation des comptes des régimes de la Sécurité sociale puisqu'en déficit depuis, l'aggravant donc d'ordinaire comme le montre le tableau sur les années 2017-2021. Lors des lois financières d'automne 2021, il était attendu un déficit du fonds, qui bénéficie lui aussi d'une meilleure reprise économique qu'anticipée ; le PLFSS de cet automne risque donc d'opérer des transferts pour *a minima* faire disparaitre cet excédent.

Pour FO, il faut rappeler et marteler les raisons qui conduisent à cet affichage de déficits historiques : la déresponsabilisation de l'État, au détriment de l'Assurance maladie et de la Sécurité sociale plus généralement.

Même si l'impact financier est peu significatif, FO dénonce cet impact politique très fort, où les CPAM ont dû organiser des éléments fondamentaux de la stratégie de lutte contre l'épidémie, en lieu et place de l'État à qui revient la mission de préparation et de réponse aux urgences sanitaires. Il faut souligner que ses services, les ARS en particulier, n'étaient pas en mesure de les organiser en raison de l'austérité et du management public imposé depuis des années : pour rappel, les ARS, seulement au nombre de 15 sur tout le territoire national, remplacent les anciennes Directions régionales des affaires sociales et leurs Directions départementales. Malgré la crise, les actuelles délégations territoriales des ARS demeurent le parent pauvre de l'administration publique de la santé et étaient donc dans l'incapacité de lutter contre la pandémie. C'est ainsi que la formation des « brigades de l'Assurance maladie » en charge de la mission de « contact tracing » (traçage des cas-contacts) a été à la charge de la branche pour recruter des contrats précaires par milliers pour assurer les permanences et contacts téléphoniques. Cela représentait 12 000 ETP affectés à cette mission au plus fort de la crise (4 000 CDD et 8 000 salariés redéployés). Un complément budgétaire de 251 millions d'euros a été prévu en 2021 pour le recrutement de 5 800 ETP en CDD et 900 en 2022. C'est autant de ressources qui n'auront pas été dédiées ou même prises sur les missions habituelles de l'Assurance maladie, au détriment des conditions de travail dans les caisses et du service aux assurés. Aujourd'hui c'est particulièrement le versement des IJ non-subrogées qui est en grande difficulté, mettant les salariés sous grande pression et les assurés dans des situations de précarité parfois extrême.

Sur le plan financier, la partie la plus importante qui explique le déficit, ce sont les pertes de recettes induites par les confinements, considérées désormais comme une dette sociale et non une dette Covid, qui aurait alors été adossée aux comptes de l'État. Il faudra attendre la CCSS de septembre et le PLFSS de cet automne pour pouvoir chiffrer avec précision, mais ces pertes de recettes pourraient expliquer pour plus de 60% le déficit de 2020. Pour 2021, faire supporter à la Sécurité sociale l'impact et la perte de recettes liés aux confinements (moins stricts) et aux couvre-feux, dans le cadre d'une mission régalienne de réponse à une urgence sanitaire n'a pas de fondement autre que cette responsabilisation et fragilisation abusive de notre modèle social.

Sur les années 2020 et 2021 surtout, mais également pour 2022, l'autre élément essentiel du déficit ce sont évidemment les dépenses exceptionnelles de la branche Maladie liées à la pandémie, là aussi hors champ d'intervention « normal » de la Sécurité sociale. Sur ce sujet, les informations disponibles sont très précises et déjà connues pour 2020 : il s'agissait de 18,3 milliards d'euros de dépenses supplémentaires. En 2021, le montant semble désormais s'en rapprocher avec 18,2 milliards de dépenses prévues au lieu de 14,8 milliards à l'automne dernier, et pour 2022 le montant de dépenses liées à la crise a déjà plus que doublé, estimé à 10,6 milliards d'euros contre 4,9 milliards d'euros avec le dernier PLFSS.

À ce stade, mais la situation aura sûrement évolué à l'automne, ces dépenses exceptionnelles se répartissent comme suit :

En milliards d'euros		2020	2021	2022
Financement des agences d'État	Dotations à l'ANSP[1]	4,8	4,3	3,8
	Dont achat vaccins	-	*3,0*	*2,9*
	Dotations aux ARS	0,3	0,4	0,2
Financement de prestations exceptionnelles	Indemnités journalières dérogatoires ou liées à la maladie	2,4	0,9	1,4
	Campagne de vaccination	-	1,7	0,7
	Tests de dépistage en ville et à l'hôpital	2,6	7,1	4,5
	Distribution de masques en pharmacie	0,1	0,1	-
	Téléconsultations, autre	0,2	-	-
Financement structures de soin et professionnels libéraux	Financements pour les établissements	6,6	3,6	-
	Etablissements de santé	*4,6*	*2,9*	-
	Etablissements médico-sociaux	*2*	*0,7*	-
	Compensation de perte de revenu aux professionnels de santé libéraux	1,3	0,1	-
Total		**18,3**	**18,2**	**10,6**

Analyse FO

- FO n'a de cesse de revendiquer depuis des années la clarification des responsabilités entre ce qui relève de l'État, donc financé par l'impôt, et de la Sécurité sociale, donc financé par les cotisations. Cela n'a jamais été plus vrai qu'aujourd'hui, tant les montants financiers en jeu et les responsabilités engagées sont importantes.
- Le rétablissement du paritarisme de gestion du salaire différé par les organisations syndicales et patronales est fondamental pour revenir à une gestion saine de la Sécurité sociale.
- La situation des CPAM est commune à toutes les caisses de la Sécurité sociale : les conditions de travail deviennent de plus en plus intenables et la qualité de service aux assurés ou allocataires en pâtit dangereusement. FO réclame le rétablissement des caisses de plein exercice, sans délégation de missions ou d'externalisation, avec l'embauche en CDI des postes nécessaires, en les proposant évidemment prioritairement aux nombreux précaires désormais embauchés par la Sécurité sociale, contrairement à ses valeurs.
- C'est, au-delà même, la révision du principe des agences, dont les agences sanitaires : outre la lutte contre les conflits d'intérêts à accroître, FO rappelle qu'elle revendique la suppression des ARS et la restauration des moyens des fonctionnaires en santé, de leur maillage territorial, pour la mise en œuvre des mission régaliennes de l'État en santé.

C'est pourquoi FO a communiqué en ironisant que la Sécurité sociale était en excédent ! Si on responsabilise l'État en lui faisant prendre en charge les dépenses exceptionnelles liées à la gestion épidémique et que l'on prévoit le financement des mesures pour l'hôpital, alors en 2022 le déficit affiché de 16,8 milliards devient un excédent de 3,6 milliards !

[1] Plus connue désormais par son nom « commercial », Santé Publique France, qui devrait justement, depuis son absorption de l'Établissement de Préparation et de Réponse aux Urgences Sanitaires, être responsable de la gestion de la pandémie et du financement des mesures, au lieu de l'Assurance maladie.

FO rappelle que les déficits de la Sécurité sociale sont toujours en trompe l'œil, pour masquer des choix récurrents d'affaiblissement progressif et continu de notre modèle social. La CCSS et le prochain PLFSS cet automne sera l'occasion de préciser la situation et rappeler nos analyses et revendications.