

DROIT DES FINANCES PUBLIQUES**Séance 9 - Les finances de la Sécurité sociale**

I. Généralités sur les finances de la Sécurité sociale	2
A) Les dépenses	2
1) La branche vieillesse	3
2) La branche maladie	4
3) La branche famille	4
4) La branche accidents du travail et maladies professionnelles (« AT/MP »)	5
B) Les recettes	5
1) Les cotisations sociales	5
2) Les impôts	6
a) La CSG	7
b) La CRDS	7
3) Les contributions publiques	7
II. Généralités sur les lois de financement de la sécurité sociale (LFSS)	7
A) Contenu	8
1) Contenu obligatoire	8
2) Le contenu facultatif	8
3) Le contenu interdit	9
B) Structure	9
C) Processus d'adoption	10
1) Principes généraux	10
2) Préparation du PLFSS	10
3) Dépôt du PLFSS	11
4) Vote du PLFSS	12

Les finances sociales font l'objet de trois systèmes comptables distincts : les comptes de la Sécurité sociale ; les comptes des administrations de Sécurité sociale ; et les comptes de la protection sociale.

À chacun de ces comptes correspond une définition plus ou moins large de la notion de « finances sociales ».

Toutefois, en matière de finances publiques, ce sont généralement les comptes de la Sécurité sociale qui font seuls l'objet d'une étude, compte tenu de leur spécificité et de leur importance.

Ces comptes (I) ont longtemps échappé au contrôle du législateur ; en 1996, celui-ci s'est cependant vu reconnaître un certain droit de regard, à travers la consécration des lois de financement de la sécurité sociale (II).



Attention : Dans le cadre des LFSS, le droit budgétaire ne trouve à s'appliquer que partiellement, ce qui justifie que les finances sociales ne soient traitées qu'à la marge.

I. Généralités sur les finances de la Sécurité sociale

Pour comprendre les finances de la Sécurité sociale, il est nécessaire d'en identifier les dépenses (A) et les recettes (B).

A) Les dépenses

Les dépenses de la Sécurité sociale correspondent aux dépenses qu'elle prend en charge dans le chef des assurés, au titre d'un certain nombre de « risques » ou de besoins sociaux.



Attention : Les assurés sont les personnes affiliées à un régime « légal », aussi appelé régime « de base » ou « obligatoire ».

On distingue trois catégories de régimes de base :

- Le régime général, qui concerne les salariés du secteur privé ainsi que les travailleurs indépendants ;
- Le régime agricole, qui concerne les exploitants, les salariés agricoles et les entreprises agricoles ;
- Les régimes spéciaux, qui recouvrent des catégories professionnelles variées, dont notamment les agents du secteur public (ceux de la RATP et de la SNCF par exemple).

Les risques couverts par la Sécurité sociale sont regroupés au sein de « branches », qui ne sont rien d'autre que des unités de gestion des risques.

Sont ainsi prises en compte :

- La branche « vieillesse » ou « retraite » **(1)** ;
- La branche « maladie » **(2)** ;
- La branche « famille » **(3)** ;
- La branche « accidents du travail et maladies professionnelles » **(4)**.

1) La branche vieillesse

La branche vieillesse assure le paiement des retraites versées aux retraités.

Tous les régimes obligatoires, à des degrés divers, intègrent des mécanismes de solidarité :

- Solidarité intergénérationnelle, puisque les cotisations recouvrées auprès des actifs sont redistribuées sous forme de pensions aux retraités ;
- Solidarité intra-générationnelle, puisqu'il existe de nombreux transferts et des mécanismes de coordination entre les régimes, qui organisent des redistributions entre les catégories socio-professionnelles et les sexes.

2) La branche maladie

La branche maladie couvre des risques liés à la maladie, à la maternité, à l'invalidité et au décès.

À ce titre :

- Elle verse des prestations en nature : remboursement de certains frais de santé.



Exemple : Remboursement de certains vaccins

- Elle verse des prestations en espèces : compensation de la perte d'un revenu pour les personnes qui doivent cesser leur activité professionnelle pour des raisons de santé.



Exemple : Indemnités journalières pour congé maternité

- Elle mène à bien des programmes de prévention.

3) La branche famille

La branche famille intervient dans quatre domaines prioritaires : l'accompagnement des familles dans leur vie quotidienne ; l'accueil du jeune enfant ; l'accès au logement ; et la lutte contre la précarité ou le handicap.

À ce titre :

- Elle verse des aides financières aux familles.



Exemple : Allocations familiales, allocation de rentrée scolaire, allocation de parent isolé

- Elle exerce une action sociale familiale, spécialement envers les plus démunis.



Exemple : Financement de centres sociaux.

4) La branche accidents du travail et maladies professionnelles (« AT/MP »)



Cette branche couvre les risques professionnels.

Exemple : Accidents du travail ou maladies professionnelles.

À ce titre :



- Elle verse des prestations en nature.

Exemple : Prise en charge de certains frais de santé.



- Elle verse des prestations en espèces.

Exemple : Indemnités et rentes.

- Elle met également en œuvre la politique de prévention des risques professionnels, visant à améliorer la santé et la sécurité des travailleurs.

B) Les recettes

Pour assurer le financement de la Sécurité sociale, il existe au moins trois possibilités :

- Recourir à l'impôt (modèle beveridgien ou « assistantiel ») ;
- S'en tenir aux cotisations des travailleurs (modèle bismarckien, ou modèle « assurantiel ») ;
- Recourir aux deux modèles précédents (modèle mixte), comme en France, où l'on recourt tant à l'impôt (2) qu'aux cotisations sociales (1) pour financer la sécurité sociale.

À ces ressources, il faut encore ajouter les contributions publiques (3).

1) Les cotisations sociales



Définition : Les cotisations sociales sont des prélèvements obligatoires versés selon les cas par les employeurs, les salariés et les non-salariés, pour le financement des régimes de Sécurité sociale.

Si ces cotisations ne sont pas soumises à l'autorisation préalable du Parlement, leur assiette doit en revanche être fixée par la loi et la fixation de leur taux relève de la compétence du pouvoir réglementaire.

L'assiette des cotisations sociales varie en fonction des régimes.



Exemple : Pour les libéraux, elle est constituée du revenu net imposable à l'impôt sur le revenu.

En outre, le régime des cotisations sociales est à certains égards directement inspiré de celui des impositions, notamment en matière de recouvrement.

Parfois, la législation sociale renvoie même expressément à la législation fiscale.



Exemple : Pour le recouvrement des cotisations sur les produits de placement, la législation sociale renvoie expressément aux règles d'assiette et de recouvrement applicables dans le cadre de prélèvement de l'**article 117 quater**.

2) Les impôts

La contribution sociale généralisée (CSG) **(a)** et la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) **(b)** sont les principaux impôts qui sont affectés au financement de la Sécurité sociale.

a) La CSG

La CSG frappe l'ensemble des revenus des personnes physiques, qu'ils proviennent de l'exercice d'une activité professionnelle, qu'il s'agisse de revenus de remplacement, du patrimoine ou de produits de placement.

Le taux de la CSG est de 9,2 % en 2020.

b) La CRDS

Le CRDS était à l'origine temporaire ; en 2004, le Parlement a cependant décidé de la maintenir jusqu'à l'extinction de la dette sociale.

Son assiette est la même que celle de la CSG ; son taux est de 0,5 %.

Son produit est spécifiquement affecté à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES).

3) *Les contributions publiques*

Elles suivent le modèle des contributions qui existent à l'échelle des collectivités territoriales. Elles ont ainsi pour objet :

- De compenser les pertes de recettes et les transferts de charges décidés par le législateur ;
- De subventionner certains régimes spéciaux (on parle de « subventions d'équilibre »).

II. Généralités sur les lois de financement de la sécurité sociale (LFSS)

La LFSS a un contenu **(A)** et une structure **(B)** particuliers ; son élaboration suit par ailleurs une procédure proche de celle qui est prévue pour les lois de finances **(C)**.



Attention : Si les LFSS paraissent proches des lois de finances, ces deux catégories de loi sont pour autant d'une nature différente.

Les LFSS, en effet, n'ont pas pour objet d'autoriser les dépenses en matière sociale : elles ne constituent donc pas des lois de finances.

C'est pour cette raison que les LFSS ne sont soumises qu'à une partie du droit budgétaire.

A) Contenu

Comme pour les lois de finances, on distingue un domaine réservé (1), un contenu facultatif (2) et un domaine prohibé (3).

1) Contenu obligatoire

D'une part, les LFSS doivent fixer un objectif national des dépenses d'assurance-maladie (ONDAM).

Ces prévisions concernent les dépenses sociales afférentes aux prestations maladie, maternité et accidents du travail, dans les régimes obligatoires de base.

La LFSS doit obligatoirement fixer l'ONDAM ; corrélativement, celui-ci ne peut être déterminé par un autre type de loi.

D'autre part, la LFSS fixe, à titre indicatif, l'équilibre financier de la sécurité sociale.

Ces prévisions ne sont pas contraignantes :

- Les crédits peuvent être **dépassés** ;
- L'insuffisance des crédits peut en outre justifier un **refus de prestation**.

2) Le contenu facultatif

Trois types de dispositions sont concernées :

- Dispositions améliorant l'information ou le contrôle du Parlement sur l'application de ces lois ;

- Dispositions relatives aux recettes, qui auront un impact sur les dépenses des années ultérieures ;
- Dispositions relatives à l'amortissement de la dette sociale.

3) *Le contenu interdit*

Comme dans le cadre des lois de finances sont interdits les « cavaliers » sociaux, c'est-à-dire les dispositions qui ne présentent aucun rapport avec les LFSS.

B) Structure

Cinq parties composent les LFSS initiales :

- **Article liminaire** : Tableau de synthèse avec les prévisions de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques.
- **Partie 1** : Dispositions relatives au dernier exercice clos, dont notamment les dépenses rattachées à l'ONDAM et à la dette amortie par le CADES ;



Attention : Le Parlement doit adopter cette première partie avant de pouvoir statuer sur les autres.

- **Partie 2** : Dispositions relatives à l'année en cours ;
- **Parties 3 et 4** : Dispositions relatives à l'année à venir (recettes, équilibre général, dépenses).

Les LFSS rectificatives comprennent quant à elles deux parties :

- **Partie 1** : Recettes et équilibre général ;



Attention : Comme précédemment, le Parlement doit adopter cette première partie avant de pouvoir statuer sur la seconde.

- **Partie 2** : Dépenses.

C) Processus d'adoption

Le processus d'adoption de la LFSS obéit à des principes issus des finances de l'État (1).

Le processus d'élaboration est également fortement inspiré du processus d'élaboration des lois de finances (2).

Il en est de même du dépôt (3) et du vote (4) du PLFSS.

1) Principes généraux

À l'exception du principe de spécialité, l'ensemble des principes applicables à l'échelle de l'État sont également applicables dans le cadre des finances de la sécurité sociale :

- Principe d'**unité** ;
- Principe d'**annualité**, avec néanmoins des perspectives sur trois ans ;
- Principe d'**universalité**, alors même que l'affectation est la règle en la matière ;
- Principe de **sincérité** ;
- Principe d'**équilibre**.

2) Préparation du PLFSS

La préparation :

- Relève de la compétence du gouvernement, en particulier du ministre des Finances et du ministre chargé de la Sécurité sociale ;
- Est faite sur la base des données transmises par les gestionnaires des régimes obligatoires de base (dépenses et recettes) ;
- Obéit à une logique « objectifs - résultats » similaire à celle de la LOLF, dans laquelle l'activité de la Sécurité sociale est évaluée à l'aide d'indicateurs d'efficacité.



Exemple : Population ayant accès aux soins, qualité des services ;

- Fait intervenir le Parlement de manière limitée : Un rapport sur les orientations des finances sociales décrivant :
 - Les grandes orientations de la politique de Sécurité sociale au regard des engagements européens doivent en particulier être communiquées aux parlementaires au cours du printemps ;
 - L'évaluation pluriannuelle des recettes, dépenses et de l'ONDAM.



À retenir : Le rapport peut donner lieu à un débat devant les Assemblées.

- Fait intervenir le HCFP, qui rend un avis sur les prévisions macroéconomiques du PLFSS.

3) Dépôt du PLFSS

Le PLFSS doit intervenir concomitamment au dépôt :

- Du rapport sur les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses à l'échelle des 4 ans à venir,
- Du rapport sur l'affectation des excédents et la couverture des déficits du dernier exercice.

Le PLFSS doit en outre comporter :

- Diverses annexes (objectifs pluriannuels de gestion; évaluation de l'ensemble des recettes par catégories et par branche);



Attention : Le dépôt tardif des annexes ne justifie pas l'irrégularité de la procédure (**Cons. const., 29 juill. 2005, n° 2005-519 DC**).

- Les rapports de la Cour des comptes relatifs à l'application de la loi de financement et à la certification de la régularité, sincérité et fidélité des comptes ;

- Le rapport sur les comptes des régimes obligatoires de base au cours de l'année du PLFSS et de l'année à venir ;
- La liste des régimes obligatoires de base, avec le nombre de leurs cotisants et de leurs retraités, à produire tous les trois ans.

4) Vote du PLFSS

Le Parlement dispose d'un **délai global de 50 jours** pour se prononcer : 35 jours sont accordés aux parlementaires pour une première lecture (20 au sein de l'AN ; 15 au Sénat). Au-delà de ce délai, la LFSS peut être adoptée par voie d'ordonnance.

Dans le cadre du vote, le droit d'amendement des parlementaires est par ailleurs limité : ceux-ci peuvent augmenter les crédits d'un sous-objectif, mais non les crédits globaux d'un même objectif.

Enfin, les parties du PLFSS doivent obligatoirement être votées les unes après les autres, dans l'ordre de présentation.



Attention : Après l'adoption, la LFSS fait l'objet d'une procédure d'exécution (par les ordonnateurs et comptables publics) et de contrôle (par l'IGF et l'inspection générale des affaires sociales (IGAS), par le Parlement et par la Cour des comptes) très proche de celles qui trouvent à s'appliquer en matière de loi de finances.