

Le financement de la Sécurité sociale et de la protection sociale : entre autonomie et indépendance, une gouvernance particulière, des innovations constantes

Par **Benjamin Ferras**, *Inspecteur général des affaires sociales, chargé de cours à Sciences-Po Paris et à l'Institut de gestion publique et du développement économique*

Benjamin Ferras est un ancien élève de l'École nationale supérieure de Sécurité sociale (CNESSS, 39^e promotion). Il a occupé différentes fonctions à la Direction de la Sécurité sociale, à la Haute Autorité de santé et à l'Agence centrale des organismes de Sécurité sociale. Il a ensuite intégré l'Inspection générale des affaires sociales. De 2016 à 2017, il a fait partie du cabinet de la Ministre des Affaires sociales et de la Santé (Conseiller prestations sociales puis Directeur-adjoint). Parallèlement à son activité professionnelle, il enseigne et conduit des recherches dans les domaines des finances publiques et de la protection sociale. Il a publié notamment, avec Julien Damon, un Que sais-je ? intitulé La Sécurité sociale (PUF, septembre 2015). Il est également, depuis mai 2017, membre du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO)¹.

Résumé

La gouvernance financière de la protection sociale a fortement évolué au cours des dernières décennies. Ces évolutions ont largement été portées par celles des finances de la Sécurité sociale. Le modèle de gouvernance mis en œuvre a été marqué par la recherche d'une plus grande efficacité et d'un renforcement du débat démocratique, via la reconnaissance du rôle du Parlement. Ces évolutions ont été conduites dans le respect de l'autonomie de la protection sociale et des principes la régissant. Elles ont produit des effets importants : les déficits ont été très largement réduits, le système de protection sociale a globalement renoué avec une trajectoire d'équilibre financier. De nouvelles évolutions ne manqueront pas d'intervenir : elles devraient respecter les spécificités actuelles des finances sociales et pourraient procéder d'une approche plus articulée de l'ensemble du financement de la protection sociale. Plusieurs pistes d'évolution sont avancées dans ce cadre.

Les finances sociales sont le premier secteur des finances publiques : en 2016, les administrations de Sécurité sociale (ASSO) au sens de la comptabilité nationale représentent 46 % des dépenses publiques et bénéficient de plus de 44 % des recettes publiques².

1 Les propos tenus ci-après n'engagent que leur auteur et en aucun cas les administrations ou institutions qu'il sert. Le lecteur voudra en outre excuser la rapidité de certains raisonnements ci-après et pourra se reporter aux éléments de bibliographie cités dans l'article en vue d'approfondissements éventuels.

2 Voir Nicolas Boudrot, Pierre Cheloudko, Camille Sutter, Matthieu Bourasseau, Alexandre Fischman, Emmanuelle Picoulet, Blandine Vachon, Tristan Paloc, Yohann Vaslin, Harouna Traoré et Anne Uteza, *Les comptes des administrations publiques en 2016*, INSEE première, mai 2017, n°1651 et Direction du Budget, *L'évolution des*



Compte-tenu de cette importance, la nature et la qualité de la gouvernance financière de la protection sociale et en particulier de la Sécurité sociale constituent un enjeu majeur. Issu d'une histoire particulière, le pilotage des finances sociales est marqué par la spécificité des principes financiers les régissant et du principe d'autonomie qui les caractérisent (I). Ce pilotage financier a régulièrement évolué et a été source d'innovations constantes (II). De nouvelles évolutions peuvent être envisagées pour préserver la spécificité des finances sociales et renforcer la gouvernance financière du système (III).

I- Les finances sociales, un secteur financier autonome et spécifique mais dont l'importance justifie un pilotage par l'État

I-1/ La protection sociale et la sécurité sociale : des entités autonomes aux plans politique, juridique et donc financier

Le système français de protection sociale a été construit sur le modèle bismarckien. Cet idéal-type conduit à affirmer l'autonomie de la sphère sociale par rapport aux autres interventions publiques. Cette autonomie se décline à plusieurs niveaux. Au plan politique tout d'abord : avec la création des systèmes de protection sociale, c'est la reconnaissance d'une possibilité d'organiser la société en dehors de l'intervention de l'État et des collectivités locales³. Dans la première moitié du XX^e siècle, les partenaires sociaux sont considérés comme légitimes à gérer un système socialisé de protection contre les risques de l'existence. Pour être réelle, cette autonomie nécessite également la reconnaissance de l'indépendance juridique, de gestion et financière du système de protection sociale. Ainsi, au plan juridique, les normes sont élaborées par les partenaires sociaux ou en prenant en compte leurs propositions et avis⁴. S'agissant de la gestion, le système de protection sociale est mis en œuvre par des entités autonomes de droit privé. Ces différents volets de l'autonomie trouvent également un prolongement – essentiel – en matière financière. La protection sociale relève d'un financement par des recettes spécifiques, propres et affectées au financement des différents risques qu'elle couvre. La création des cotisations sociales a permis l'affirmation d'une sphère sociale dont le financement ne dépend pas de l'ouverture de crédits par l'État. Par la suite, les besoins croissants de financement de la protection sociale combinés à la préoccupation de diversifier ses recettes (afin, en particulier, de ne plus reposer exclusivement sur le facteur

finances publiques, Rapport annuel 2016, août 2017.

- 3 Il n'est à cet égard pas anodin que le juge administratif ait reconnu la possibilité pour des entités privé d'exercer des missions de service public à propos de l'action des organismes sociaux. Voir Conseil d'État, 13 mai 1938, *Caisse primaire « Aide et protection »*, Rec. Lebon p. 417. Commentaire dans Xavier Prétot, *Les grands arrêts du droit de la Sécurité sociale*, Dalloz, 2^{ème} édition, 1998.
- 4 Le code de la Sécurité sociale reflète pour partie cette préoccupation : l'essentiel de ses dispositions relève du domaine réglementaire. En effet, l'article 34 de la Constitution de la V^{ème} République dispose que « La loi détermine les principes fondamentaux (...) du droit (...) de la Sécurité sociale. ». Le champ dévolu par la Constitution au pouvoir réglementaire est ainsi large. C'est le reflet de la volonté initiale de permettre au gouvernement d'élaborer l'essentiel des règles en lien avec les partenaires sociaux et sans intervention constante du pouvoir législatif.

travail) ont conduit à créer des recettes nouvelles sous la forme d'impositions affectées (telles que la contribution sociale généralisée) ou à affecter tout ou partie du produit de recettes fiscales à la sphère sociale (fiscalité comportementale ou compensation des exonérations de cotisations sociales notamment). Sur un autre plan, la sphère sociale est financièrement pleinement autonome du fait qu'elle ne relève pas du « circuit unique du trésor », qu'elle relève – en recettes et en dépenses – d'un *corpus* de règles spécifiques tant en termes d'engagement que de recouvrement qu'en matière comptable et enfin, qu'elle est mise en œuvre par des agents qui ne relèvent pas directement du ministère des finances contrairement aux autres comptables (les agents-comptables des organismes de Sécurité sociale ou les directeurs comptables et financiers des autres organismes de protection sociale).

I-2/ Les finances sociales sont régies selon des règles spécifiques, différentes de celles régissant les autres secteurs financiers publics

La protection sociale et la Sécurité sociale ne relèvent pas, pour une large part, des principes canoniques régissant les autres recettes et dépenses publiques⁵. Il n'existe ainsi pas d'autorisation annuelle de recouvrement des cotisations sociales : les lois de financement de la Sécurité sociale, contrairement aux lois de finances, ne comportent pas de dispositions de ce type⁶. De même, les dépenses de protection sociale ne relèvent pas d'une autorisation annuelle : les prestations sont versées compte tenu des « droits-créances » reconnus par la réglementation. Tant la protection sociale que la Sécurité sociale ne relèvent pas d'une approche « budgétaire » dans un sens de limitation de la dépense⁷. Schématiquement, les principes clefs des finances publiques – unité, universalité, annualité, non affectation... – ne sont pas directement applicables aux finances sociales : là encore, il s'agit d'une marque de reconnaissance de la particularité financière de la sphère sociale par rapport aux autres sphères d'intervention publique⁸.

I-3/ Une protection sociale victime de son succès ? Une évolution de la gouvernance justifiée par son rôle déterminant dans les interventions et les équilibres financiers publics

Le débat sur la Sécurité sociale et la protection sociale est souvent marqué par le regret d'un « âge d'or », dont la réalité demeure pour partie à démontrer, âge d'or caractérisé par une totale autonomie politique, juridique, financière et de gestion. Les dernières décennies auraient

5 Sur ces principes, voir Michel Bouvier, Marie-Christine Esclassan et Jean-Pierre Lassale, *Finances publiques*, LGDJ, 16^{ème} édition, 2017 ; Rémi Pellet, *Droit financier public - Monnaies, Banques centrales, Dettes publiques*, PUF, 2014 et Rémi Pellet et Arnaud Skrzyrbak, *Droit de la protection sociale*, PUF, 2017.

6 Ainsi, si les recettes fiscales affectées relèvent de cette autorisation annuelle, les cotisations ne relèvent pas du champ d'application du consentement annuel à l'impôt posé par l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 17 juin 1789.

7 Pour autant, cet encadrement par des crédits budgétaires ayant un caractère limitatif existe pour certains secteurs de dépenses telles que celles de gestion administrative, d'action social ou encore certains sous-secteurs de dépenses (en particulier s'agissant des dépenses d'assurance maladie ou des crédits dévolus à la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie).

8 La non application de ces principes des finances publiques aux finances sociales donnera lieu à un article prochainement dans la *Revue française des finances publiques*.



marqué une certaine dégénérescence de cet idéal initial par une présence et un contrôle accrus de l'État : l'« étatisation » de la Sécurité sociale, la « fiscalisation » de ses recettes auraient ainsi remis en cause les fondements même du système. Ces affirmations doivent, sinon être critiquées, *a minima* être largement nuancées.

La protection sociale apparaît pour partie « victime de son succès ». Elle est aujourd'hui le premier outil de redistribution en recettes comme en dépenses⁹. La part des dépenses de protection sociale est passée de 13,2 % à 32,3 % du produit intérieur brut entre 1949 et 2013¹⁰. De plus, les choix européens ont conduit les autorités publiques nationales à ne plus recourir directement à la politique monétaire : les pouvoirs publics mobilisent donc désormais uniquement les recettes et dépenses publiques pour servir leurs objectifs politiques. Aussi les responsables politiques ne peuvent-ils pas se désintéresser de la protection sociale qui est un des principaux leviers d'intervention dont ils disposent. De plus, la complémentarité des actions entre les différentes sphères publiques est évidente : la politique familiale est ainsi conduite par la Sécurité sociale (branche famille) mais aussi par l'État (avantages fiscaux, politique éducative...) et les collectivités locales (accueil des jeunes enfants, infrastructures scolaires et temps périscolaires...). La mise en cohérence des différents registres d'intervention est nécessaire : seul l'État dispose de la légitimité de nature à permettre cette recherche de complémentarité.

La situation financière de la protection sociale retient par ailleurs l'attention dans un contexte de maîtrise accrue des finances publiques. La « surveillance multilatérale »¹¹ des situations financières publiques de chaque État par les institutions internationales et les marchés financiers (auxquels s'ajoutent les institutions européennes pour les états – membres de l'Union économique et monétaire) conduit *de facto* à renforcer le pilotage par l'État de chaque secteur des finances publiques et notamment des finances sociales.

Enfin, les besoins de financement croissants de la sphère sociale, combinés à la constitution progressive d'une « dette sociale », ont justifié une attention croissante des pouvoirs publics aux finances sociales.

Au final, la gouvernance financière de la protection sociale est l'objet de débats constants. Ils portent largement sur le fait qu'elle ait été profondément dénaturée par le renforcement du rôle de l'État dans les processus de décision. Cette approche doit largement être tempérée. Si le rôle de l'État s'est affirmé, cette dy-

9 Cette dimension est particulièrement mise en lumière par les différents rapports du Haut conseil au financement de la protection sociale qui s'est même attaché à apprécier les impacts de la distribution territoriale assurée par le système, voir HCFiPS, *Rapport sur l'impact de la protection sociale et de son financement sur la distribution territoriale des revenus*, novembre 2015.

10 Voir Antoine Math, *Les mutations de dépenses de protection sociale sur longue période* in Jean-Marie Monnier (dir), *Finances publiques*, Les notices, la Documentation française, 4^{ème} édition, 2015.

11 Sur ce concept, voir Michel Bouvier, *Surveillance multilatérale internationale des finances publiques et pouvoir politique*, in *Revue française des finances publiques*, 2001, n°74, LGDJ et Michel Bouvier, « Surveillance multilatérale des finances publiques et pouvoir politique », in Actes du colloque OCDE/Sénat, *Processus budgétaire : vers un nouveau rôle du Parlement*, éditions du Sénat, 2002.

namique n'est pas propre aux finances sociales, comme en témoignent les débats réguliers sur l'autonomie et la responsabilisation des acteurs publics (administrations, collectivités locales et opérateurs). Certes, la gouvernance financière de la protection sociale a largement évolué mais ses spécificités demeurent : la protection sociale demeure une entité très largement autonome. Les évolutions conduites au cours des dernières années ont pris en compte cette autonomie : des solutions particulières et innovantes ont été mises en œuvre pour, d'une part, tenir compte de ce contexte d'interdépendances renforcées et, d'autre part, préserver l'autonomie financière de la sphère sociale.

II- Une gouvernance financière de la Sécurité sociale en évolution constante et source d'innovations fortes

La Sécurité sociale représente près des deux tiers des dépenses de protection sociale¹². Elle a concentré, au cours des dernières décennies, l'essentiel des enjeux financiers de la sphère sociale, à la fois compte tenu de son poids, mais aussi du fait du dynamisme de ses dépenses, appelant des ajustements réguliers de ses recettes. Elle constitue aussi, historiquement, le secteur des finances sociales avec lequel l'État a les relations les plus fortes et les plus structurées : la généralisation dans l'après-guerre du service public de la Sécurité sociale s'est ainsi accompagnée de la mise en place d'une tutelle de l'État portant à la fois sur les actes et sur les personnes, tutelle qui a été confiée à une direction dédiée et spécialisée, la direction de la Sécurité sociale¹³. De plus, la Sécurité sociale constitue, à de nombreux égards, la référence au sein de la protection sociale en matière d'organisation financière ou de gestion.

La Sécurité sociale est aussi le cadre privilégié dans lequel se déploient les principes financiers particuliers régissant la protection sociale. Au plan historique, si la Sécurité sociale a été créée comme une entité autonome, les principes financiers la régissant sont aussi le reflet d'une volonté d'encadrer cette autonomie. À titre d'exemple, les recettes sociales et, au premier chef, les cotisations, sont régies par le principe d'affectation, contrairement aux recettes de l'État ou des collectivités qui sont régies par un principe général de non affectation (« l'ensemble des recettes finance l'ensemble des dépenses »). Ce principe d'affectation a deux effets. Combiné à la spécialisation de l'activité des organismes sociaux, il assure que les recettes ne peuvent être employées à d'autres fins ou objets que celles relevant de la couverture des risques¹⁴. Par ailleurs, ce principe d'affectation se révèle un outil puissant de pilotage de l'équilibre financier : il permet de constater les décalages existants entre recettes et dépenses non au

12 Les régimes des assurances sociales représentent, en 2015, 63 % des dépenses de protection sociale, les dites dépenses de protection sociale étant le fait à 91 % d'entités publiques. Ce champ de la comptabilité nationale ne recouvre néanmoins pas intégralement celui couvert par les comptes de la Sécurité sociale et traduits dans les lois de financement de la Sécurité sociale. Pour une approche détaillée, voir Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), *La protection sociale en France et en Europe en 2015 – résultats des comptes de la protection sociale*, Panoramas de la DREES – social, 2017.

13 Cette préoccupation de contrôle par l'État d'entité autonome est indissociable de la montée en puissance des assurances sociales. Les premières lois sur les assurances sociales (1928 et 1930) ont créé un premier corps de corps de commissaire contrôleurs, chargé de contrôler leur bonne mise en œuvre. Ce corps deviendra par la suite l'inspection générale de la Sécurité sociale qui sera fusionnée avec les autres corps d'inspection en 1967 pour créer l'actuelle Inspection générale des affaires sociales (IGAS).

14 L'article L. 253-1 du code de la Sécurité sociale rappelle ce principe « Les ressources recouvrées en exécution du présent code ne peuvent être affectées à une institution autre que celle au titre de laquelle elles sont perçues. »



niveau d'une entité (une caisse ou un régime) mais à celui d'un risque (toutes caisses et tous régimes confondus). L'affectation des recettes est un gage de visibilité des éventuels déficits ou excédents par nature de risque donc par type de dépenses. En cela, la Sécurité sociale se distingue très nettement des autres collectivités publiques dont l'équilibre financier est apprécié globalement et non fonction par fonction. Les évolutions de la gouvernance financière ont donc, au premier chef, concerné la Sécurité sociale tant du côté de ses dépenses¹⁵ que de ses recettes.

II-1/ Des évolutions profondes conduites par les organismes sous l'égide de l'État

Un premier facteur d'évolution a trait à la spécialisation de plus en plus prononcée du recouvrement des recettes sociales et de la gestion financière de la Sécurité sociale. De très nombreux changements sont intervenus depuis 1945. Au premier chef, le recouvrement des recettes et la gestion de la trésorerie de la Sécurité sociale, fonctions initialement prises en charge par les caisses prestataires, se sont spécialisés. Au sein du régime général, les unions de recouvrement des cotisations de Sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF) ont été généralisées en 1960¹⁶ et l'Agence centrale des organismes de Sécurité sociale (ACOSS) a été créée en 1967 dans le cadre de la réforme « Jeanneney »¹⁷. La spécialisation de la fonction a permis de mettre en œuvre concrètement l'autonomie financière du régime général par une gestion de plus en plus aboutie de sa trésorerie : à côté du circuit financier unique du Trésor s'est progressivement constitué un circuit autonome, propre au régime général, permettant d'optimiser la gestion financière¹⁸.

Au-delà, les techniques de recouvrement et de collecte ont été progressivement améliorées, ce qui a permis de renforcer l'efficacité de la gestion financière. Par exemple, la retenue à la source des cotisations et contributions sociales est un gage de performance. Il a été renforcé par les actions conduites (réactivité des procédures à l'échéance, recouvrement amiable et forcé...) se traduisant par des taux de restes à recouvrer particulièrement bas. Cette technique a en outre conduit les acteurs à mettre en œuvre, *via* la technique de la répartition à la source des encaissements, la gestion commune de la trésorerie et son suivi séparé par branche¹⁹.

15 Soit les dépenses maladie, invalidité, maternité, décès, famille, vieillesse, accidents du travail et maladies professionnelles.

16 Les URSSAF, créées initialement par les caisses de base dans une démarche de spécialisation de la fonction de recouvrement ont été pleinement généralisées par le décret n°60-452 du 12 mai 1960 relatif à l'organisation et au fonctionnement de la Sécurité Sociale.

17 Sur la création de l'ACOSS, voir les articles 47 et suivants de l'ordonnance n° 67-706 du 21 août 1967 relative à l'organisation administrative et financière de la Sécurité sociale.

18 Pour une approche plus détaillée sur ces questions, voir Michel Laroque (dir), *Contribution à l'histoire financière de la Sécurité sociale*, Comité d'histoire de la Sécurité sociale, La documentation française, 1999 ainsi que les ouvrages collectifs du Comité d'histoire de la Sécurité sociale, *La Sécurité sociale : son histoire à travers les textes*, en particulier les tomes III (période 1945-1981) et VI (période 1981-2005).

19 Sur ces questions, outre les ouvrages évoqués *supra* note 17, voir les différentes contributions in *La Sécurité sociale et les finances publiques*, Revue française des finances publiques, 2011, n°115,

Par ailleurs, la comptabilité des organismes de Sécurité sociale a profondément évolué : un mouvement progressif de convergence a permis l'adoption de standards comptables communs à l'ensemble des organismes dans le cadre du plan comptable unique des organismes de Sécurité sociale (PCUOSS) généralisé à compter de 2001²⁰. Ces efforts pour renforcer la sincérité, la fiabilité et la fidélité des comptes ont été parachevés par la mise en place, depuis 2006, des procédures de certification des comptes qui, au sein du régime général, font intervenir à la fois les agents-comptables nationaux (rôle de validation des comptes locaux notamment) et la Cour des comptes²¹.

II-2/ Une recherche progressive de maîtrise se heurtant à la question de la complémentarité des interventions entre le Gouvernement, le Parlement et les partenaires sociaux

Le premier enjeu a été de disposer de comptes réguliers et fiables des différents risques, régimes et branches de Sécurité sociale. Cette démarche a été mise en œuvre suite à la création de la Commission des comptes de la Sécurité sociale à compter de 1979²² dont le champ d'intervention a été progressivement élargi à de nouveaux secteurs de la protection sociale obligatoire (en particulier aux régimes complémentaires de retraite).

À côté de cette évolution, une demande croissante d'un rôle accru du Parlement sur la Sécurité sociale a marqué les années soixante-dix et quatre-vingts. En effet, le principal argument justifiant l'absence d'intervention parlementaire était celui du rôle des partenaires sociaux dans la gestion des branches et régimes. Cet argument a progressivement perdu de sa vigueur. Par opposition aux domaines de la retraite complémentaire et de l'assurance chômage, les partenaires sociaux ont rarement proposé des réformes, sinon consensuelles, *a minima* majoritaires en matière de Sécurité sociale. Les principales évolutions ont été conduites sous l'égide de l'État et souvent dans des modalités assurant une primauté de l'intervention de l'exécutif, à l'instar du choix des ordonnances en 1967 pour mettre en œuvre la réforme « Jeanneney ». Cette moindre intervention des partenaires sociaux a conduit *de facto* les administrations compétentes de l'État à « reprendre la main » en faisant évoluer les textes régissant la Sécurité sociale, textes qui relèvent largement du pouvoir réglementaire. Nombres d'évolutions ont été conduites de la sorte. Mais des interventions du législateur demeuraient nécessaires en matière de Sécurité sociale s'agissant des « principes fondamentaux du droit de la Sécurité sociale ». Ces évolutions législatives se faisaient dans le cadre de projets de loi au champ large portant classiquement « diverses mesures » d'ordre social. Il en résultait une frustration de la part de parlementaires amenés à se saisir ponctuellement d'un secteur d'intervention devenu majeur et dont le poids financier était incontestable et supplantait progressivement celui de l'État. Plus qu'une volonté d'« étatisation », l'absence de procédure parlementaire posait la

LGDJ et également Alain Gubian et Gwenaëlle Le Bohec, *Les circuits financiers de la fiscalité sociale*, Revue française des finances publiques, 2016, n°136, LGDJ.

20 Article 56 de la loi n°2000-1257 du 23 décembre 2000 de financement de la Sécurité sociale pour 2001.

21 Article L0 132-2-1 du code des juridictions financières issu de l'article 12 de la loi organique n°2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la Sécurité sociale.

22 Le décret n°79-237 du 22 mars 1979 a créé cette commission, dont le rôle a été définitivement consacré par l'article 15 de la loi n°94-637 du 25 juillet 1994 relative à la Sécurité sociale.



question de l'équilibre entre les interventions, d'une part, du pouvoir exécutif et, d'autre part, du pouvoir législatif. Elle posait en outre la question de la publicité des débats relatifs à la Sécurité sociale, le débat parlementaire étant un des moyens privilégiés permettant un débat large, ouvert et démocratique.

Pour remédier à cette situation, plusieurs propositions ont été formulées dans le sens d'un renforcement des pouvoirs du Parlement. On peut notamment citer l'initiative de Michel d'Ornano en 1987 d'une proposition de loi organique relative au contrôle du Parlement sur les finances des régimes obligatoires de Sécurité sociale : cette proposition consistait en l'organisation d'un débat annuel au Parlement permettant l'approbation d'un rapport présentant les comptes des régimes. Elle a néanmoins, compte tenu de sa nature, été censurée par le Conseil constitutionnel²³.

L'intervention du Parlement dans le pilotage financier de la Sécurité sociale n'a été possible qu'à compter de 1996 suite à une réforme constitutionnelle²⁴. Les nouvelles lois de financement de la Sécurité sociale (LFSS)²⁵ interviennent dans des matières limitées puisque, outre les « principes fondamentaux du droit de la Sécurité sociale » relevant de la loi en application de l'article 34 de la Constitution de la V^{ème} République, le Parlement s'est vu reconnaître, *via* les nouvelles LFSS, le pouvoir de « détermin(er) les conditions générales de (l')équilibre financier (de la Sécurité sociale) et, compte tenu (des) prévisions de recettes, fix(er) les objectifs de dépenses (de la Sécurité sociale) ». La création des LFSS a marqué un tournant. Elle a permis l'intégration des finances sociales dans les dispositifs globaux de pilotage des finances publiques.

II-3/ La montée en puissance des lois de financement de la Sécurité sociale ou l'intégration des finances sociales dans le pilotage global des finances publiques

Les LFSS sont fréquemment critiquées en ce qu'elles constitueraient une « étatisation » du système et remettraient en cause le rôle dévolu aux partenaires sociaux. Cette approche, là encore, doit être largement tempérée. La création des LFSS a marqué un tournant majeur en ce que le débat sur les finances et les politiques de Sécurité sociale n'était pas structuré par un événement permettant régulièrement de questionner les orientations retenues, les limites rencontrées, les évolutions souhaitables et les objectifs devant être poursuivis. Ainsi, alors même que les politiques de l'éducation et de la défense disposaient d'un tel « temps », notamment dans le cadre des débats budgétaires ; la Sécurité sociale, principal secteur d'intervention

23 Cette censure a été prononcée du fait que cette proposition de loi organique était afférente à la procédure législative et n'avait pas pour domaine la détermination de matières relevant de la loi selon l'article 34 de la Constitution de la V^{ème} République Décision n° 87-234 DC du 7 janvier 1988, *Loi organique relative au contrôle du Parlement sur les finances des régimes obligatoires de Sécurité sociale*.

24 Loi constitutionnelle n°96-138 du 22 février 1996 instituant les lois de financement de la Sécurité sociale.

25 Loi organique n°96-646 du 22 juillet 1996 relative aux lois de financement de la Sécurité sociale.

publique, en était dépourvue. L'apport essentiel des LFSS réside sans nul doute dans la structuration du débat qu'elles ont permis, acquis qu'il est difficile de mesurer mais qui est réel : désormais, le débat est largement issu des constats de la commission des comptes dans ses rapports de juin et de septembre puis de l'examen en octobre du PLFSS.

Au-delà, les LFSS constituent un outil de pilotage d'un type nouveau et qui paraît pleinement adapté : suite à la première approche de 1996, elles ont été profondément réformées en 2005²⁶. Loin de remettre en cause l'autonomie de la Sécurité sociale, les LFSS ont veillé à les préserver. La LOLFSS de 2005 a ainsi élevé au niveau organique trois dimensions majeures : le principe de la compensation systématique de toute perte de recette pour la Sécurité sociale et le monopole des LFSS pour mettre – le cas échéant- en échec cette obligation de compensation²⁷, le monopole des LFSS sur l'affectation des recettes propres de la Sécurité sociale²⁸, la nécessité d'accompagner tout nouveau transfert de dette à la caisse d'amortissement de la dette sociale de recettes dans l'objectif de garantir l'amortissement de cette dette dans des délais équivalents à ceux applicables avant ce transfert²⁹. Ainsi, les LFSS ont permis de clarifier les échanges constants sur les « charges indues » existant entre l'État et la Sécurité sociale : le débat annuel permet désormais d'objectiver les mouvements financiers intervenant entre la Sécurité sociale et les autres collectivités publiques et, au premier chef, l'État.

Les LFSS constituent un outil intégré de pilotage. Elles sont pluriannuelles : la LFSS débattue lors de l'année N et relative à l'exercice N+1 comprend ainsi des dispositions relatives au dernier exercice clos (N-1, première partie), à l'exercice en cours (N, deuxième partie) et à l'exercice à venir (N+1, troisième et quatrième parties). Cette pluriannualité est d'autant plus prégnante que les parlementaires votent également des projections quadriennales : chaque LFSS permet ainsi de déterminer les soldes pluriannuels de la Sécurité sociale sur quatre années, de N+1 à N+4. Le fait d'embrasser l'évolution financière de la Sécurité sociale sur six années est des plus adaptés : outre les éventuelles évolutions conjoncturelles pouvant affecter ces soldes, les changements conduits en matière de Sécurité sociale n'ont le plus souvent des effets qu'au terme de plusieurs années. La pluriannualité est donc cohérente avec la logique même des politiques sociales. Les LFSS constituent en outre un moyen de rassembler des dimensions précédemment éparées : depuis 2005, elles sont pleinement universelles puisque, en recettes comme en dépenses, elles embrassent l'ensemble des régimes ; elles comprennent en outre des dispositions relatives à l'amortissement de la dette sociale, à la mise en réserve de recettes (fonds de réserve pour les retraites) ou encore concernant des organismes financés par la Sécurité sociale (caisse nationale de solidarité pour l'autonomie). Les lois de financement ont enfin permis d'affirmer le principe de gestion par la performance du service public de la Sécurité sociale : les programmes de qualité et d'efficacité déterminent ainsi les grands objectifs des politiques de Sécurité sociale et mesurent leurs effets ; ils sont complétés par l'annexe

26 Loi organique n°2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la Sécurité sociale.

27 Article LO 111-3-IV du code de la Sécurité sociale introduit par l'article 1^{er} de la loi organique n°2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la Sécurité sociale.

28 Article LO 111-3-III du code de la Sécurité sociale introduit par l'article 1^{er} de la loi organique n°2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la Sécurité sociale.

29 Article 4 bis de l'ordonnance n°96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale introduit par l'article 20 de la loi organique n°2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la Sécurité sociale.



recensant les actions internes conduites dans le cadre des conventions d'objectifs et de gestion.

Cette rapide description des dispositions figurant en loi de financement souligne la pertinence de cet outil. Là où, du côté de l'État, trois lois financières sont nécessaires (loi de finances initiale puis loi de finances rectificative et, enfin, loi de règlement) le financement de la Sécurité sociale propose un outil unique. Les évolutions ultérieures du pilotage des finances publiques ont confirmé la pertinence de l'outil LFSS : les nouvelles lois de programmation des finances publiques introduites en 2012 prévoient ainsi les évolutions pour au moins les trois années à venir de soldes des différents secteurs financiers (État, collectivités locales et protection sociale). Ces lois assignent en outre des objectifs de dépenses à ces différents secteurs et, notamment, aux collectivités locales³⁰, secteur dont certains acteurs ont demandé pendant plusieurs années à relever d'une approche de ce type, sur le modèle des LFSS.

Un autre apport des LFSS réside dans la détermination de prévisions de recettes et l'assignation d'objectifs de dépenses à chaque branche soit à chaque secteur de dépenses. Les tableaux d'équilibre permettent à chaque branche de connaître sa situation et les évolutions projetées la concernant, compte tenu des dispositions figurant dans chaque LFSS. Les LFSS ont ainsi permis, après le mouvement de responsabilisation interne mis en œuvre par les conventions d'objectifs et de gestion introduites en 1996, d'affirmer la responsabilité de chaque branche et donc chaque régime sur le respect des objectifs de dépenses qui lui sont assignés.

Une critique récurrente formulée à l'encontre des LFSS est qu'elles seraient un outil dédié exclusivement à la régulation financière et qu'elles ne permettraient qu'une « maîtrise comptable ». Loin de fragiliser la Sécurité sociale, l'affirmation – au niveau constitutionnel – de la nécessité de garantir l'équilibre pluriannuel du système de socialisation des risques apparaît au contraire comme un des éléments de nature à garantir sa pérennité. Au-delà, plus de vingt ans après leur création, force est de constater que les LFSS, loin de confisquer le débat sur la Sécurité sociale ont permis de le structurer. Ainsi, les partenaires sociaux rendent un avis sur le PLFSS dans le cadre des conseils d'administration des caisses nationales dirigeant chaque branche. Ils peuvent proposer des mesures d'adaptation, d'amélioration ou de rationalisation des dépenses à l'instar du rapport « charges et produits » réalisé par la Caisse nationale d'assurance maladie. Chaque organisation syndicale et patronale dispose ainsi, comme les parlementaires, des moyens de nature à lui permettre de se positionner sur la politique conduite. Au-delà, l'examen annuel des LFSS permet également de conduire un débat plus large associant les professionnels concernés mais aussi le grand public. Les LFSS permettent en outre de prendre des mesures annuelles. Pour autant, elles ne confisquent pas le débat : chaque réforme d'am-

30 Loi constitutionnelle n°2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^{ème} République et loi organique n°2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

pleur concernant l'assurance maladie ou les retraites donne également lieu à des lois spécifiques.

III- Une gouvernance financière qui a produit des résultats avérés mais qui demeure perfectible à de nombreux égards

III-1/ Le pilotage renforcé des finances sociales a permis la maîtrise des déficits : la trajectoire actuelle est celle du retour à l'équilibre des comptes sociaux

L'image du « trou de la Sécurité sociale » a structuré le débat public des dernières décennies. La gouvernance financière rénovée de la protection sociale a cependant permis de tempérer ce qui demeure, *volens nolens*, une référence obligée des débats sur les politiques sociales. Si la Sécurité sociale demeure en déficit, celui-ci s'est très largement amoindri : dans son rapport de septembre 2017, la commission des comptes a ainsi constaté que le déficit du régime général s'élevait à 800 millions d'euros et à 4,4 milliards en intégrant le fonds de solidarité vieillesse. Ce déficit, considérable en valeur, apparaît nettement moindre si on le rapproche des dépenses : il n'en représente respectivement que 0,2 et 1,2 %. Dans la même logique, le rapport économique social et financier joint au projet de loi de finances pour 2018 souligne que le champ de la protection sociale (administrations de Sécurité sociale – ASSO) présente, phénomène inédit au cours des dernières décennies, une situation excédentaire (+ 4,2 milliards d'euros en 2017 et + 12,9 en 2018). En 2017, pour la huitième année consécutive, l'objectif national des dépenses d'assurance maladie voté par le Parlement sera également respecté.

Le rétablissement est notable : alors que les finances sociales présentaient une situation constamment déficitaire, elles renouent progressivement avec l'équilibre. Une autre illustration a trait à la dette sociale : elle devrait intégralement être amortie par la caisse d'amortissement de la dette sociale en 2024 conformément à l'objectif assigné depuis plusieurs années³¹. Les réformes régulières des couvertures apportées, notamment en matière de maladie et de vieillesse, ont eu un effet majeur pour permettre de passer d'une trajectoire structurellement déficitaire à une dynamique de retour à l'équilibre. Mais la gouvernance financière et la mise en œuvre d'un outil annuel permettant de garantir l'atteinte d'objectifs pluriannuels ont également eu un rôle indéniable.

L'assainissement de la situation financière de la protection sociale est une nouvelle dont on ne peut que se réjouir sans pour autant penser que le temps de la vigilance est passé. L'équilibre financier de la protection sociale, s'il est un objectif premier depuis la création des systèmes de socialisation des risques³², ne constitue en aucun cas une fin. Il demeure fragile à plusieurs égards. La protection sociale est particulièrement exposée aux évolutions conjoncturelles

31 Cette approche doit néanmoins être tempérée par le recours régulier à l'emprunt de trésorerie par les différents régimes, recours qui conduit à minorer le niveau effectif de l'endettement.

32 On rappelle que les premières lois relatives aux assurances sociales comportaient une obligation pour les caisses et les régimes de demeurer en équilibre, cette disposition ayant été conservée dans le cadre des ordonnances de 1945... Voir Michel Laroque (dir), *Contribution à l'histoire financière de la Sécurité sociale... op. cit.* et Comité d'histoire de la Sécurité sociale, *La Sécurité sociale : son histoire à travers les textes... op. cit.*



qui peuvent affecter tant ses recettes que ses dépenses. La protection sociale est en outre confrontée à des défis sans précédent du fait du vieillissement, du coût du progrès médical... Enfin, la protection sociale en tant que sphère autonome doit demeurer protégée des éventuels « transferts de charges » ou « pertes de recettes » du fait des autres secteurs.

Le retour à l'équilibre financier permet cependant de clarifier le débat s'agissant de la responsabilité de la protection sociale dans la maîtrise des équilibres des finances publiques. Les administrations de Sécurité sociale représentent aujourd'hui près de 10 % de la dette publique alors même qu'elles assument près de 50 % des dépenses publiques. Tant la structure de l'endettement public (l'État porte 80 % de la dette publique et les collectivités locales près de 10 %) que la trajectoire actuelle de retour à l'équilibre soulignent les efforts importants réalisés par la sphère sociale. Les perspectives financières rendent néanmoins incontournables de nouvelles réformes, voire un mouvement de réforme en continu de la protection sociale. Pour autant, force est de constater que les réformes à venir ne pourront être conduites avec pour principale motivation le retour à l'équilibre des comptes sociaux : celui-ci est à l'œuvre et la réforme sera d'autant plus aisée que des marges précédemment inexistantes se dégagent au titre des années à venir.

Ces évolutions sont d'autant plus marquantes qu'elles ne sont pas exclusivement financières : le système de protection sociale a profondément évolué au cours des dernières décennies, tant en recettes qu'en dépenses. Du côté des recettes, celles-ci se sont progressivement diversifiées du fait de la montée en puissance de recettes fiscales liées à une volonté de mettre à contribution d'autres revenus que les revenus d'activité (contribution sociale généralisée et contribution au remboursement de la dette sociale notamment), de compenser les exonérations (« panier » de recettes affectée au financement des mesures favorables à l'emploi), de mettre à contribution certains acteurs (taxes sur le secteur pharmaceutique) ou encore de peser sur les comportements (droits alcools et tabacs et autres fiscalités comportementales). Ces évolutions ont modifié la structure du financement de la protection sociale : les cotisations sociales représentaient 77 % des ressources sociales en 1959, elles demeurent la principale source de financement en 2015 mais leur poids a nettement diminué (61,1 %) notamment du fait de la montée en puissance des impôts et taxes affectés finançant les régimes de protection sociale (24,6 % des ressources en 2015). S'agissant des dépenses, les évolutions propres à chaque risque ont été très profondes. On note notamment un mouvement de rapprochement des prestations servies par les différents régimes et le renforcement des dépenses de solidarité. Le système, initialement bismarckien et professionnel, a évolué de plus en plus vers un modèle bévéridgien et universel. La mise en œuvre de la protection universelle maladie en 2016 en est la dernière illustration³³, tout comme la fin programmée du régime social des indépendants à compter de 2018³⁴.

33 Article 59 de la loi n°2015-1702 du 21 décembre 2015 de financement de la Sécurité sociale pour 2016.

34 Telle que prévue par le projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2018, en cours de discussion par le Parlement.

III-2/ La gouvernance financière, un champ d'évolution constant au service de la pérennité et de l'évolution du système de protection sociale

Les évolutions de la gouvernance financière ont été respectueuses des principes propres à la protection sociale et, notamment, du rôle des partenaires sociaux. Cependant, parallèlement aux réformes propres à chaque risque social, cette gouvernance sera sans nul doute amenée à évoluer au cours des prochaines années. Si des évolutions sont incontournables, plusieurs principes semblent devoir être préservés. Tout d'abord, la tentation de la « régulation budgétaire » doit être pleinement écartée. Les dépenses de protection sociale ne sont, par nature, pas limitatives et donc non susceptibles d'être encadrées dans des enveloppes fermées et limitatives : imagine-t-on de cesser le paiement des pensions de retraite ou le remboursement de soins du fait du dépassement de l'enveloppe ? Là est la grande vertu des LFSS, en permettant une approche pluriannuelle de l'équilibre, elles prennent en compte le fait que la Sécurité sociale n'est pas construite pour présenter un équilibre annuel et « budgétaire ». Elle est soumise à de puissants aléas conjoncturels en particulier du côté des recettes. De plus, le pilotage des dépenses repose sur des changements de comportements des bénéficiaires qui s'inscrivent dans des perspectives non de court mais de moyen et long termes. Loin de constituer un outil comptable, les LFSS ont permis de créer les conditions de la pérennité financière de la Sécurité sociale. La même approche est pleinement applicable aux autres secteurs de la protection sociale. La préservation de cette spécificité constitue un enjeu de premier plan : les approches budgétaires applicables à l'État et aux collectivités locales, dont les dépenses de « guichet » revêtent un poids modéré par rapport aux autres dépenses, ne sont pas transposables à la protection sociale.

La tentation du pilotage global et intégré des finances publiques doit également être écartée. Une vision consolidée et d'ensemble est naturellement nécessaire. Mais celle-ci ne doit pas conduire à opérer des transferts réguliers de recettes et de dépenses entre les différents secteurs. La préservation de recettes propres et affectées exclusivement à la protection sociale tout comme l'identification claire de ses champs d'intervention constituent également des impératifs. Cette recherche de clarté est nécessaire pour garantir la responsabilisation de chaque secteur sur la recherche de l'équilibre financier.

Enfin, la spécificité de la sphère sociale ne peut être diluée dans le pilotage global des finances publiques. Cette sphère relève d'une gouvernance politique particulière reposant notamment sur le rôle dévolu aux partenaires sociaux. Cette spécificité a été préservée au cours des dernières décennies : certes, les pouvoirs des organes délibérants ont été revus mais les partenaires sociaux demeurent des intervenants clefs en matière sociale ; si leur rôle demeure régulièrement interrogé, les analystes conviennent de leur rôle clef et de la nécessité politique de leur participation aux prises de décision et aux débats³⁵.

Les évolutions à venir doivent permettre d'affirmer le rôle clef de la protection sociale tant en matière d'interventions publiques qu'en ce qui concerne son poids financier. Les engagements européens de la France et le développement de la « surveillance multilatérale des finances

³⁵ Sur ce point, voir notamment, Thomas Audigé et Pierre Romain, *Gouverner l'assurance-chômage : entre étatisation et tripartisme de façade, quel chemin de réforme ?*, Fondation Terra Nova, octobre 2017.



publiques » conduisent à accroître les contraintes financières supportées par les différentes collectivités publiques. La protection sociale joue un rôle majeur en matière de redistribution et supérieur à celle opérée par les autres sphères³⁶. Elle représente près de la moitié des recettes et dépenses publiques. Or, cette importance demeure peu connue et reconnue. Les travaux académiques et les débats publics demeurent largement centrés sur les situations de l'État et des collectivités locales. Malgré son poids, la protection sociale n'est pas, au plan financier, le pivot du système : il peut donc lui arriver de jouer un rôle d'ajustement afin d'améliorer la situation financière de l'État et des collectivités locales. Les années à venir doivent sans nul doute permettre de (ré)affirmer le poids et l'importance du système de protection sociale par rapport aux autres interventions publiques et de préserver sa singularité et son autonomie.

Plusieurs pistes pourraient utilement être explorées. Une première a trait à la clarification du débat s'agissant des comparaisons internationales : les définitions retenues en comptabilité nationale, européenne et au sein de l'OCDE conduisent à considérer la plupart des interventions sociales comme des actions publiques financées par des prélèvements obligatoires qui, *lato sensu*, ne donnent pas lieu à contrepartie. Or, nombre de pays dont la situation est rapprochée de celle de la France ont des systèmes privés auxquels les citoyens sont incités à adhérer voire auxquels ils sont tenus d'adhérer (USA et RFA par exemple). Il n'existe pas de rapprochement systématique entre les interventions publiques en France et des interventions de même nature conduites par les autres pays. Un débat clarifié sur le niveau de dépenses publiques et de prélèvements obligatoires serait facilité par la généralisation de telles approches comparatives³⁷.

Une seconde piste a trait à la nécessité d'étendre les dispositifs de gouvernance financière à l'ensemble de la protection sociale et de ne pas limiter les évolutions à la seule Sécurité sociale. Plusieurs approches pourraient être mobilisées dans ce cadre. Les référentiels comptables pourraient être harmonisés et généralisés entre les différents gestionnaires : la mise en œuvre du plan comptable unique des organismes de Sécurité sociale a constitué une première avancée, il serait utile d'étendre cette approche à l'assurance chômage, à l'ensemble des institutions de retraite et aux autres acteurs de la protection sociale. Cette harmonisation des comptes serait de nature à permettre un suivi global et continu des finances de la protection sociale. La commission des comptes de la Sécurité sociale pourrait ainsi utilement voir son rôle étendu à l'ensemble de la protection sociale. Une telle dynamique permettrait en outre de créer des lois de financement de la protection sociale : les actuelles LFSS pourraient utilement être élargies au champ de la protection sociale obligatoire voire même facultative en comportant des prévisions de recettes et des objectifs de dépenses propres à chaque secteur d'intervention. Au-delà, la préservation de l'équilibre financier de la protection sociale pourrait être

36 Voir DREES, La protection sociale en France et en Europe en 2015... op. cit.

37 On ne peut, à cet égard, que saluer la contribution à cette approche constituée par une note récente : Secrétariat général du Haut Conseil au Financement de la protection sociale (HCFIPS), Les périmètres des dépenses de protection sociale en comparaison internationale, décembre 2017.

renforcée dans le cadre de la programmation pluriannuelle des finances publiques : les lois de programmation pourraient utilement comporter une présentation détaillée des transferts entre la protection sociale et les collectivités publiques et prévoir les moyens de préserver les recettes propres des régimes sociaux.

La condition première à de telles évolutions n'est naturellement pas technique mais essentiellement politique. Si des pistes de cette nature peuvent heurter, elles mériteraient d'être débattues et anticipées par les acteurs de la protection sociale. Elles nécessitent néanmoins de sortir des faux débats sur l'« étatisation » du système. Les évolutions des dernières décennies ont permis de renforcer le débat démocratique sur les finances sociales, en réaffirmant le rôle du Parlement par rapport à celui de l'exécutif, en créant les conditions d'un débat régulier et éclairé sur les politiques sociales. Comme le montre la construction historique de l'État moderne, la mise en place de démocraties a largement reposé sur le développement d'un contrôle parlementaire sur les finances publiques. Or, alors que les finances sociales en France se sont démocratisées, un mouvement inverse est intervenu globalement : la mise en place de l'Union économique et monétaire en Europe a conduit à encourager des échanges directs entre les gouvernements nationaux et la Commission. Les débats autour des programmes de stabilité nationaux associent encore de manière imparfaite les parlements nationaux et européens. Le principal enjeu démocratique actuel semble donc plus celui du débat sur l'ensemble des finances publiques que le seul débat sur les finances sociales. Pour autant, la gouvernance financière de celles-ci devra évoluer. Il est donc nécessaire que l'ensemble des acteurs se saisissent de ces questions pour se positionner et proposer des solutions. Les instances de débats associant les représentants des partenaires sociaux, du Parlement, du gouvernement et des experts ont fait leurs preuves en matière sociale au cours des dernières années. Les rapports des Hauts conseils (HCAAM, HCFiPS, COR et HCFEA) sont désormais des éléments essentiels des débats en matière de protection sociale. Une avancée nouvelle pourrait consister en la création d'une instance de dialogue global autour de la protection sociale, fédérant les travaux actuels, tant du côté des dépenses que des recettes, permettant de (ré)concilier les approches sectorielles conduites et de couvrir l'ensemble des risques de protection sociale. Cette instance pourrait utilement associer des représentants des collectivités locales eu égard au rôle qu'elles assurent en matière d'aide sociale. Elle pourrait être mise en œuvre dans le cadre des débats actuels sur l'évolution du Conseil économique, social et environnemental. Qu'une instance ou une approche de ce type voit le jour ou non, le débat sur la gouvernance financière de la protection sociale demeure un sujet d'importance. Il n'est pas technique mais éminemment politique. Il est donc nécessaire de créer les conditions d'un débat pour que les évolutions conduites demain recueillent l'accord et l'adhésion les plus larges et contribuent à un objectif de première importance : la préservation de la spécificité et de l'autonomie de la protection sociale.