

Les finances sociales : des finances publiques spéciales

- I. De l'effort social de la nation à la protection sociale
- II. De la distinction financière entre protection sociale et sécurité sociale
- III. Originalité et spécificité du régime des finances sociales

Les finances sociales peuvent être définies comme l'ensemble des dépenses à caractère social ainsi que les ressources fiscales (impôts et taxes affectés) et non fiscales (cotisations sociales) nécessaires à la couverture de ces dépenses et à celles nécessaires au financement des organismes qui contribuent à la gestion des risques sociaux (maladie-décès-invalidité, maternité, famille, vieillesse-survie, chômage, logement, exclusion et pauvreté). Cette définition matérielle des finances sociales renvoie à la notion large de protection sociale. À l'origine pris en charge par l'État **(I)**, le système financier de protection sociale sera assumé par d'autres organismes à statut public ou privé situé tant au niveau national qu'au niveau local. Un domaine d'étude émerge alors celui des finances sociales qui comprend la protection sociale à bien distinguer de la sécurité sociale **(II)** sans exclure toutefois certains rapprochements entre ces deux modalités d'action publique sociale financière au regard des évolutions récentes marquant ainsi l'originalité et la spécificité du régime des finances sociales dont la part essentielle est constituée des finances de la sécurité sociale **(III)**.

I. De l'effort social de la nation à la protection sociale

L'État a été pendant longtemps la seule personne morale de droit public financier c'est pourquoi il assurait et assumait le financement de la protection sociale. Depuis 1974, un document intitulé « effort social de la nation » était annexé aux projets de loi de finances annuelles (budget de l'État contribuant à la protection sociale). Désormais, c'est le document intitulé « relations financières entre l'État et la protection sociale » annexé chaque année et ce depuis la loi du 13 juillet 2000 à tout projet de loi de finances initiale, qui vient détailler cet effort financier de l'État. On va progressivement assister, devant la croissance continue de la dépense de protection sociale (près de 715 Md€) dépassant désormais celles de l'État (près de 400 Md€), et aussi en réponse aux besoins des sociétés démocratiques (soins, santé, assurances retraite et chômage, aide et action sociales, logement en faveur

des personnes vulnérables et/ou exclues...), à l'émergence de nouveaux acteurs dotés d'une certaine autonomie juridique et administrative: à côté des administrations publiques centrales (État et organismes divers d'administration centrale ou ODAC), s'affirme le rôle d'autres acteurs publics (administrations publiques locales ou APUL et administrations des sécurité sociale ou ASSO) et privés (sociétés financières et non financières, institutions sans but lucratif au service des ménages). La protection sociale qui est le champ d'action institutionnelle de tous ces acteurs est ainsi un domaine financier plus large que celui des seules administrations publiques (APU). En 2018, les dépenses de protection sociale s'élevaient en France à près de 714 Md€ (contre 386,3 Md€ pour l'État et environ 250 Md€ pour les collectivités territoriales) sur un total de dépenses publiques de 1292 Md€. La France est le pays de l'OCDE dont la part de dépenses de protection sociale rapportée à son produit intérieur brut ou PIB est la plus élevée (environ 32% de son PIB en 2019, cette part s'élevait en 1959 à seulement 14,3% du PIB). L'effort financier de protection sociale caractérise ainsi la France par rapport à d'autres États. Il est la condition de la cohésion et de la solidarité nationales sans lesquelles l'État républicain n'a pas de consistance voire tout simplement d'existence. On peut ajouter que la protection sociale, outre son aspect technique, traduit une certaine conception de l'homme et de la société notamment lorsque les pouvoirs publics en sont les principaux acteurs et surtout contributeurs financiers. Le financement de la protection sociale est en effet supportée pour l'essentiel par les administrations publiques (APU).

Au sens du système européen de comptabilité (SEC 2010 défini par le règlement n° 549/2013 du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne du 21 mai 2013), les administrations publiques ou APU sont «les unités institutionnelles dont la fonction principale est de produire des services non marchands ou d'effectuer des opérations de redistribution du revenu et des richesses nationales. Le secteur des administrations publiques comprend les administrations publiques centrales, les administrations publiques locales et les administrations de Sécurité sociale». Cette norme de comptabilité permet à l'organisme européen de statistiques (Eurostat) de mesurer le niveau de déficit et de la dette publics des États au sens du pacte de stabilité et de croissance de 1997 (PSC). Elle est également la norme de référence pour l'organisme français de statistiques (INSEE) pour établir la «dette notifiée» aux autorités compétentes de l'Union européenne (Commission et Conseil) afin qu'elles s'assurent du respect des règles fixées par le traité de Lisbonne de 2007 et ses actes dérivés (règlements, directives et décisions) mais aussi du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG) de 2012. Cette comptabilité européenne intègre la situation du déficit et dette sociaux c'est-à-dire de la situation financière des ASSO dans le calcul du déficit et dette publics des APU.

Les administrations publiques ou APU comprennent:

- les administrations publiques centrales ou APUC (État et Organismes divers d'administration centrale ou ODAC qui reçoivent des subventions directes de

- l'État et/ou bénéficient de recettes affectées, comme les universités, les grandes écoles telles les ENS, les organismes de recherche tels le CNRS, l'INSERM, le CNES et autres organismes tels Météo France, Théâtres et Musées nationaux...);
- les administrations publiques locales ou APUL (collectivités territoriales et leurs groupements ou EPCI et les Organismes divers d'administration locale ou ODAL tels les lycées, collèges, les services départementaux d'incendie et de secours, les caisses des écoles, les organismes consulaires que sont les chambres de commerce et d'industrie, les chambres d'agriculture et les chambres des métiers...);
 - les administrations de Sécurité sociale ou ASSO (que sont notamment les organismes des régimes obligatoires de base de Sécurité sociale, les régimes de retraite complémentaires obligatoires, régimes de chômage, la caisse d'amortissement de la dette sociale ou CADES, le fonds de solidarité vieillesse ou FSV, le fonds de réserve des retraites ou FRR) et aussi les Organismes dépendant des assurances sociales ou ODAS (les hôpitaux publics, les établissements médico-sociaux...).

Certains auteurs incluent également l'Union européenne (UE) car son budget est financé à titre principal par les États membres. Outre le fait que ces administrations entretiennent entre elles des relations financières très étroites notamment avec l'État (relations financières État-ODAC, État-APUL, État-ASSO et État-UE), les deux éléments caractéristiques des administrations publiques (APU) sont :

- un financement public (part prépondérante des prélèvements obligatoires c'est-à-dire des impôts, taxes et cotisations sociales dans le financement des APU);
- une activité non marchande (les APU mènent une activité de service public et/ou poursuivent une mission d'intérêt général, il s'agit de fournir le « plus grand service » et non de réaliser « le plus grand profit », les APU mènent pour ainsi dire principalement une activité à but non lucratif).

La notion économique d'« administrations publiques », qui renvoie aux quatre sous-secteurs (État, ODAC, APUL et ASSO), est celle retenue par le système européen des comptes (SEC 2010) pour évaluer le niveau de déficit et de dette publics des États de l'Union. Avec l'instauration d'une Union économique et monétaire (UEM), les finances publiques nationales, dont les finances sociales constituent une composante essentielle, vont être placées sous surveillance européenne (pacte de stabilité et de croissance dit PSC de 1997 rénové en 2012 par le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'UEM dit TSCG). Notion économique, la notion d'« administrations publiques » est devenue une notion juridique. Elle est en effet consacrée par la Constitution du 4 octobre 1958 (articles 34 et 47-2 dans leur nouvelle rédaction issue de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008). Depuis cette dernière révision, les lois de programmation des finances publiques (LPFP)

fixent un objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques notamment l'équilibre des comptes des ASSO sur au moins trois ans. Cette notion est reprise par des textes financiers récents (la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques du 17 décembre 2012 dite LOPGFP et le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique dit décret GBCP applicable à certains organismes financés par la sécurité sociale). Sous-secteur des administrations publiques (APU), l'autonomie des ASSO est formalisée par un cadre juridique propre dont les principales dispositions sont contenues dans le code de la sécurité sociale (CSS), le code de la santé publique (CSP), le code de l'action sociale et des familles (CASF), codes qui traitent à la fois de la protection et de la sécurité sociales, domaines qu'il semble utile de bien distinguer pour saisir les modalités de gestion des finances sociales.

II. De la distinction financière entre protection sociale et sécurité sociale

La protection sociale est souvent définie comme « l'ensemble des mécanismes de protection accordé par une société à ses membres pour leur permettre de faire face aux risques sociaux et à leurs conséquences financières ». La sécurité sociale est « la garantie donnée à chacun qu'en toutes circonstances il disposera des moyens nécessaires pour assurer sa subsistance et celle de sa famille dans des conditions décentes » (exposé des motifs de l'ordonnance du 4 octobre 1945 portant création de la Sécurité sociale). Quant aux risques sociaux, ils renvoient à « la situation susceptible de compromettre la sécurité financière d'un individu ou de sa famille en provoquant une baisse de ses ressources ou une hausse de ses dépenses (vieillesse, maladie, chômage...) » (site internet officiel de la sécurité sociale). À cet effet, un système de protection sociale au sens large (financement assuré par tous les agents économiques) ou un système de sécurité sociale au sens limité (financement assuré par les administrations publiques) a été mis en place pour faire face à ces risques sociaux. Pris en charge par les pouvoirs publics, ces mécanismes et risques sociaux donnent naissance à un domaine d'étude, les finances sociales.

Les finances sociales peuvent être appréhendées à travers les trois comptes qui retracent leurs flux financiers : les comptes de la protection sociale, les comptes des administrations de sécurité sociale (ASSO) et enfin les comptes de la sécurité sociale désignés ci-après par les comptes des organismes de sécurité sociale (OSS).

Les comptes de la protection sociale, au sens du système de statistique de la protection sociale (Sespros) établi par Eurostat, intègrent les interventions sociales des institutions sans but lucratif au service des ménages, les mutuelles, les institutions de prévoyance, les régimes directs d'employeurs, l'intervention sociale des administrations publiques ou APU (aide sociale de l'État et des collectivités territoriales :

RSA, AAH, APA, aide au logement...), et intègrent aussi les comptes des ASSO et les comptes des OSS. Ce domaine large intègre l'intervention sanitaire et sociale de tous les acteurs, des secteurs public, parapublic et privé.

Les comptes des ASSO, au sens de la comptabilité nationale établie par l'INSEE, comprennent, d'une part, les régimes d'assurance chômage (Unedic...) et les régimes de retraites complémentaires (Agirc-Arrco, Ircantec...) et, d'autre part, les comptes des OSS. Les finances sociales au sens des finances des ASSO constituent le premier secteur des finances publiques par leur volume de dépenses (près de 45 % des dépenses publiques sont constituées de dépenses des ASSO) et les ASSO sont les premières bénéficiaires des prélèvements obligatoires (près de 55 % des impôts, taxes et cotisations sociales sont affectés aux ASSO).

Les comptes des OSS, établis dans le cadre de la commission des comptes de la sécurité sociale (CCSS) institution prévue à l'article L. 114-1 du Code de la sécurité sociale (CSS), comprennent d'une part, les régimes obligatoires de base (régime général, régime agricole et régimes spéciaux pour les agents SNCF, RATP, ouvriers de l'État... ou encore les retraites et prestations en espèces versées aux fonctionnaires civils et militaires), et, d'autre part, les organismes qui contribuent au financement de ces régimes tel le fonds de solidarité vieillesse (FSV).

Ainsi ces trois systèmes de comptes se distinguent par leur champ d'application et leur méthode comptable (comptes de la protection sociale et comptes des ASSO saisis par la comptabilité nationale et les comptes des OSS par la comptabilité générale). Mais ces comptes sont complémentaires et permettent des comparaisons entre États afin de saisir les enjeux de la protection sociale en général et de la sécurité sociale en particulier. Se trouvent toutefois hors champ de la protection sociale les assurances à tarification individualisée et les exonérations fiscales liées à la couverture d'un risque social.

La sécurité sociale concentre à elle seule près des deux tiers des dépenses de protection sociale. C'est pourquoi un régime de sécurité sociale limité aux salariés du commerce et de l'industrie (régime général) qui couvre près de 80 % de la population française va être mis en place par le législateur (ordonnance du 4 octobre 1945 instituant un système de sécurité sociale pour ces salariés, régime réorganisé en 1967 en trois branches distinctes et créant l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale ou ACOSS chargée de la gestion de la trésorerie du régime général de sécurité sociale).

Depuis 1980, plusieurs tentatives d'adoption de textes financiers régissant la sécurité sociale ont été initiées pour aboutir enfin à la loi constitutionnelle du 22 février 1996 (LC) complétée et précisée par la loi organique de 1996 relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LFSS) ; la LC de 1996 a été elle-même modifiée par la loi organique du 2 août 2005 venant clarifier la nature et la portée des lois de financement de la Sécurité sociale. Ces lois constituent un outil de pilotage des finances de la sécurité sociale et se limitent au domaine d'action des organismes de sécurité sociale (OSS). Ces derniers, désignés sous l'acronyme OSS, gèrent les régimes

obligatoires de base et les organismes contribuant à leur financement, régimes et organismes qui constituent le périmètre des LFSS.

Cette complexité normative et institutionnelle est liée au fondement historique de la sécurité sociale en France : créée à la fin du XIX^e siècle par et pour les professionnels du commerce et de l'industrie (syndicats d'employeurs et de salariés) pour répondre aux risques sociaux et économiques nés de la révolution industrielle, le système de sécurité sociale se voit renforcer suite à la crise économique de 1929. Ce système, à défaut de pouvoir unifier et uniformiser les régimes de toutes les catégories socio-professionnelles, sera étendu à d'autres secteurs d'activité économique avant d'être reconnu par l'État comme un service public (arrêt du Conseil d'État de 1938 *Caisse primaire « Aide et Protection »*). Ce système désormais public est consacré par une décision du Conseil constitutionnel de 1961 (n° 60-11 DC *Assurances maladies des exploitants agricoles*), décision qui intègre, dans la notion constitutionnelle de « charge publique » au sens de l'article 40 de la Constitution de 1958, les charges de la sécurité sociale. Les finances sociales, relevant jusque-là du secteur privé, deviennent alors partie intégrante des finances publiques. La crise financière de 2008 accentue la dimension internationale des finances publiques en général et des finances sociales en particulier : à l'origine une simple crise des dettes privées (crise américaine des « subprimes ») devient une crise des dettes publiques (crise dite des « dettes souveraines ») suite à l'interventionnisme économique et sociale des administrations publiques sous l'égide de l'État. La dépense publique **dont la part essentielle est constituée par la dépense sociale** se substitue alors à la dépense privée pour soutenir l'activité économique et répondre aux besoins sociaux de la population fragilisée par la crise. Ces liens étroits entre acteurs publics et privés financiers ne doivent pas éluder l'existence d'un régime propre aux finances sociales.

III. Originalité et spécificité du régime de finances sociales

Cette originalité tient d'abord au fait que les finances sociales, au contraire des finances de l'État et des finances locales, sont la traduction financière de la mise œuvre concrète des droits économiques et sociaux énoncés dès la première Constitution écrite française de 1791 (secours aux indigents et création d'établissements de charité...) et consacrés sous le régime de la IV^e République par le préambule du 27 octobre 1946 qui reconnaît le droit de tous à « la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs », droit repris par le préambule de l'actuelle Constitution du 4 octobre 1958 (aides à la famille, protection de l'enfant et de la personne âgée). Les finances sociales constituent une réponse financière pour satisfaire des droits-créances souvent opposés aux droits-libertés. Pour le juriste Robert Pelloux (1907-1989), les droits-créances confèrent « à l'individu le droit d'exiger certaines prestations de la part de la société ou de l'État : par exemple droit au travail, droit à l'instruction, droit

à l'assistance ». Les moyens financiers de toute politique sociale (santé, famille, logement...) manifestent la concrétisation de ces droit-créance à valeur constitutionnelle.

Ces droits-créances font obligation à l'État d'instituer un système national de protection et de sécurité sociales. La spécificité du régime des finances sociales tient ensuite à la source principale de financement des APU et notamment des ASSO que sont les prélèvements obligatoires ou PO (impôts, taxes et cotisations sociales). En effet, les ASSO bénéficient de plus de la moitié des PO et réalisent près de 45 % de la dépense publique (comparée à un taux de 35 % pour les APUC et 20 % pour les APUL). Ce statut et rôle financier des ASSO, sous-secteur des APU, imprime un caractère spécifique au régime des finances sociales. L'État-providence est d'abord et avant tout un État à la puissance financière sociale importante : la crise de l'État-providence ne fait que traduire la crise des finances sociales ; cette crise est vivement ressentie par les citoyens les plus vulnérables car les finances sociales se caractérisent par un volume de dépenses nettement supérieur à tout autre acteur public ou privé. Elles ont un effet direct sur la vie quotidienne de la population la plus fragile.

Au regard des masses financières importantes gérées par les ASSO et provenant pour l'essentiel du contribuable (impôts et taxes sociaux) et/ou du cotisant salarié ou non salarié (cotisations sociales), on comprend que ces ASSO soient placées sous un régime financier spécifique appelé régime de finances publiques. Si les fondements juridiques des finances sociales s'inspirent des finances de l'État, la logique propre des ASSO qu'est le financement des risques de la vie (maladie, vieillesse, accident et maladie professionnels, chômage, dépendance, handicap...), conduit à élaborer un ensemble de règles adapté aux « budgets sociaux ».

Ce régime de finances publiques sociales connaît une évolution permanente car il est soumis à des considérations politiques, économiques, sociales voire liées à certains impératifs de gestion comme le « new public management » (mouvement européen dit de la « nouvelle gestion publique »). Il s'agit au fond de concilier démocratie financière sociale et management public. C'est l'objet du droit public financier en général et du droit public financier social en particulier issu des textes européens et nationaux actuellement en vigueur. Ce régime de finances publiques sociales se présente, notamment pour la sécurité sociale qui en constitue la part la plus importante, sous forme de règles de droit encadrant les prévisions des recettes (à défaut de pouvoir les autoriser) et les objectifs de dépenses (à défaut de pouvoir les limiter par un plafond) ; leurs modalités d'application (et non d'exécution du fait du caractère particulier de ces recettes et dépenses sociales) et enfin le dispositif de contrôle de l'application des lois financières sociales. Ainsi si chaque sous secteur des APU (État, ODAC, APUL et UE) connaît en principe ces trois aspects du régime de finances publiques (autorisation, exécution et contrôle des dépenses et recettes), le sous-secteur des ASSO et en son sein les OSS est soumis à ce même régime mais où les aspects autorisation et exécution prennent un tout autre sens et demeurent particuliers voire originaux.

- **À retenir**

Les finances sociales, partie intégrante et la plus importante des finances publiques contemporaines, recouvrent l'étude des ressources, des charges et des comptes de la protection sociale (exprimés en comptabilité nationale établie par Eurostat), à distinguer des comptes des administrations de sécurité sociale (ASSO exprimés en comptabilité nationale établie par l'INSEE) et des comptes de la sécurité sociale (OSS exprimés en comptabilité générale établie par la CCSS). Reflets de notre société du risque, les « budgets sociaux » constituent un ensemble de documents assez complexes dont l'étude nécessite le recours au régime classique des finances publiques mais parfois dépassant ce régime de par leur fondement juridique de droits-créances et leur logique propre de gestion des risques de la vie. Les modalités de gestion de ces risques peuvent être saisies soit au sens large (protection sociale) soit au sens limité (sécurité sociale), c'est ce dernier sens qui sera principalement retenu et développé par la suite.

Pour en savoir plus

- E. Beauvironnet, « La sécurité sociale au prisme de la discipline budgétaire européenne », *RDSS*, mars-avril 2019, p. 273.
- M. Borgetto, A.S. Gignon, et F. Guiomard, *Quelle(s) protection(s) sociale(s) demain ?*, Paris, Dalloz, 2016, 402 p.
- J. F. Boudet, *Le système européen de comptabilité. Un enjeu de société*, LGDJ, Paris, 174 p.
- L. Caussat, I. Vacarie (coord.), « Tendances récentes à l'universalisation de la protection sociale : observations et enseignements : dossier thématique », *RFAS*, n° 4, octobre-décembre 2018, p. 7-283.
- J. Damon, B. Ferras, *La sécurité sociale*, coll. « Que sais-je ? », n° 4035, PUF, Paris, 2015, 126 p.
- G. Delande, « Finances sociales, finances publiques : d'heureuses réorientations ? », *RDSS*, n° 87, janvier 2019, p. 121-124.
- Le Grand débat national, *Quelle protection sociale pour demain ?*, Paris, 7 mars 2019, 37 p.
- M. Hirsch, *Les enjeux de la protection sociale*, Montchrestien, Coll. Clefs/Politique, Paris, 1993, 160 p.
- G. Nezosi, *La protection sociale*, Coll. « Découverte de la vie publique », LDF, Paris, 2016, 240 p.
- A. Supiot, « La sécurité sociale entre transformisme et réformisme », *RDSS*, n° 1, janvier-février 2016, p. 5-10.