**Leçon n°10 Les Finances sociales**

INTRODUCTION

Comparons les périmètres des FP de l’État et des ASSO. Les dépenses brutes de l’État ont atteint moins de 500 Mds d’euros en brut en 2019 avec le chiffre de 455,4 Mds d’euros mais en net en retirant les remboursements et dégrèvements d’impôts, les dépenses nettes du budget de l’État se montaient à moins de 330 Mds d’euros. En comparaison, les dépenses des ASSO ont dépassé les 600 Mds d’euros avec le chiffre record de 635,7 Mds d’euros. On le voit très clairement, les Finances sociales sont presque deux fois plus grosses que celles de l’État. Le multiplicateur n’est pas de 2 mais de 1,92.

Notre propos sera articulé en trois chapitres.

CHAPITRE 1 : LES FONDEMENTS HISTORIQUES

CHAPITRE 2 : LES FONDEMENTS CONSTITUTIONNELS

CHAPITRE 3 : LES FONDEMENTS FINANCIERS

**Vous avez ici une trame du cours.**

**Pour le début du cours, j’ai un fichier que je vous ai scanné et mis en ligne sur la plateforme.**

**Pour le reste, je vous l’ai retranscrit.**

**C’est ce qui explique mon retard à mettre ce cours en ligne…**

**CHAPITRE 1 : LES FONDEMENTS HISTORIQUES**

Section 1 Les exemples étrangers

**A/ Allemagne : Bismarck**

**B/ Royaume-Uni : Beveridge**

**C/ Etats-Unis : Roosevelt**

Section 2 L’exemple français

**A/ L’influence du modèle allemand**

**B/ L’influence du modèle anglais**

**C/ Les grands textes du droit de la sécurité sociale et les régimes (schémas au tableau)**

**CHAPITRE 2 : LES FONDEMENTS CONSTITUTIONNELS**

Section 1 Avant la révision constitutionnelle de 1996

**A/ L’article 34C**

**B/ Les tentatives des parlementaires**

§1 : 1956

§2 : 1958 tableaux des prestations de SS demandés par les parlementaires

§3 : 1974 Trois documents budgétaires jaunes dont un seul sera effectif :

l’effort social de la nation

§4 : en juin 1979 (Loi de Finances pour 1980) Edgar Faure ajouter deux articles dans le PLF

**C/ Michel d’Ornano 1987 et Conseil constitutionnel, Décision du 7 janvier 1988**

Section 2 Le plan Juppé

Il découle d’une déclaration de politique générale le 15 novembre 1995

Dès le lendemain, la France est totalement bloquée par des manifestations : plus de trains, plus d’électricité, tous les services sont paralysés car le plan Juppé prévoyait d’aligner les retraites du secteur public sur les retraites du RG (moins intéressantes). Alain Juppé est obligé de retirer cette disposition de son plan…

Puis Loi d’habilitation du 30 décembre 1995 votant la possibilité donnée au Gouvernement de légiférer par ordonnance en application de l’art. 38C.

**A/ deux ordonnances du 24 janvier 1996**

§1 : La première crée la Caisse d’amortissement de la dette sociale (CADES) qui sera alimentée par la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS) frappant tous les revenus à un taux de 0,5%. Elle porte sur tous les revenus y compris les minima sociaux.

§2 : La seconde décide d’une série de mesures urgentes d’économies de dépenses de la sécurité sociale.

**B/ révision constitutionnelle du 22 février 1996**

§1 article 34 : crée une nouvelle catégorie de Lois : les LFSS

§2 article 39 : priorité de l’AN pour les LFSS

§3 article 47-1 : article de procédure qui institue des délais comme pour la Loi de Finances : Délai général de 50 jours, délai de l’AN pour adopter le projet de LFSS en première lecture = 20 jours, le Sénat pour sa part n’a que 15 jours.

**C/ trois ordonnances du 24 avril 1996**

§1 : réorganisation d’ensemble des caisses de sécurité sociale, mécanisme de conventionnement entre l’État et les caisses nationales

§2 : maîtrise des dépenses de médecine de ville (consultations des médecins, des dentistes et autres professions de santé, médicaments achetés en pharmacie d’officine, indemnités journalières maladie)

§3 : régit l’hospitalisation publique et privée (hôpitaux publics et cliniques privées). Cette ordonnance crée les agences régionales de l’hospitalisation publique et privée qui deviendront en 2010 les agences régionales de santé. Ces agences redistribuent les fonds d’abord aux hôpitaux publics et privés puis à l’ensemble des partenaires des professions de santé.

**D/ une loi organique du 22 juillet 1996**

Cette LO fait deux choses : elle fixe le périmètre de la LFSS et la méthode de travail.

§1 : Elle fixe le périmètre de la LFSS, ce périmètre correspond aux régimes obligatoires de base de SS (ROBSS, voir schéma fait au tableau), à savoir le Régime général des travailleurs salariés (RG), les régimes spéciaux, les régimes agricoles et les régimes non salariés non agricoles (les non-non, c’est-à-dire les professions libérales comme les notaires, huissiers, avocats avec la caisse nationale des barreaux français et les médecins et autres professions de santé). Donc ce n’est pas le périmètre complet de la sécurité sociale, c’est la sécurité sociale sans les régimes de retraite complémentaires qui n’appartiennent pas au périmètre de la LFSS. C’est compliqué à expliquer mais c’est simple à comprendre avec un schéma.

ROBSS = Total de la Sécu – Régimes de retraites complémentaires

§2 : Elle fixe la méthode de la LFSS : il y a deux méthodes pour travailler sur la sécurité sociale. La méthode analytique qui consiste à passer en revue les différents régimes un par un par grandes catégories : régime général, régimes spéciaux, régimes agricoles, régimes des non-non. Cette méthode n’a pas été choisie pour la LFSS. La Loi Organique a fait le choix de la méthode synthétique qui consiste à travailler branche par branche, c’est-à-dire risque par risque. Il y a le risque vieillesse ou branche vieillesse qui correspond aux retraites des régimes de base, puis le risque maladie qui est organisé de manière séparée sous la forme d’une branche spécifique avec les indemnités journalières maladie et les remboursements de soins et les dépenses d’hospitalisation. Ce sont les deux plus gros risques et donc les deux plus grosses branches des ROBSS. Ensuite, on trouve la branche famille avec toutes les prestations familiales, en dernier lieu, nous avons la branche accidents du travail qui est la 4ème branche correspondant à un 4ème risque. La LFSS pour 2021 crée une 5ème branche qui est la branche autonomie : avec deux types de publics très différents, les personnes âgées et les personnes handicapées.

**Conclusion :**

La LO sera remplacée par la **LOLFSS du 2 août 2005** applicable à partir du 1er janvier 2006

Désormais, la LFSS est divisée en 4 parties :

Partie 1 : comptes de l’exercice clos (N-2)

Partie 2 : modification de l’année en cours (N-1)

Partie 3 : dispositions sur les recettes et tableaux d’équilibre (année N)

Partie 4 : dispositions sur les dépenses (année N)

Ainsi pour la LFSS pour 2021

La partie 1 porte sur 2019, la partie 2 sur 2020, les parties 3 et 4 sur l’année 2021.

**CHAPITRE 3 : LES FONDEMENTS FINANCIERS**

Les périmètres 400 Mds pour le RG, 500 Mds pour les ROBSS (périmètre de la LFSS) et +600 Mds pour les ASSO = ensemble plus large comprenant les régimes de retraites complémentaires, les ROBSS, la CADES et tous les établissements publics rattachés aux finances sociales (Fonds de réserve des retraites, Fonds de solidarité vieillesse, hôpitaux publics). Le périmètre des ASSO est le plus large, c’est celui de la comptabilité nationale.

Section 1 Les prévisions de recettes et le financement de la sécurité sociale

**A/ Les cotisations sociales**

Elles représentent un peu plus de 250 Mds d’euros pour l’ensemble des ROBSS mais pour les ASSO, c’est 360 Mds d’euros. C’est la première ressource de la sécurité sociale. Ce qui montre bien que notre système de financement est d’inspiration allemande.

§1 Part des CS dans le financement :

ASSO = 56,1%

ROBSS = 50,2%

RG = 50,6%

Si l’on observe ce que pèsent les CS pour chaque branche = en haut AT-MP 96% des recettes sont constituées par les CS ; pour les retraites les CS apportent 65% des recettes ; pour la branche famille, les CS représentent 59% du total des recettes ; en bas du tableau, la branche maladie est celle pour laquelle les CS rapportent le moins 35% du total des recettes.

On supprime de + en + les CS salariales. Elles sont remplacées par la CSG qui rapporte beaucoup plus (meilleur rendement en raison de son assiette plus large. L’État décide également de baisser les CS sur les bas salaires et de les compenser avec des recettes fiscales comme la TVA. Par conséquent ces recettes fiscales prennent la place des CS.

§2 Répartition des cotisations entre les payeurs = 73% (employeurs)-20% (salariés)-7% (non salariés). On le voit très clairement, ce sont les employeurs qui paient quasiment les ¾ des CS. Cette répartition est importante et doit être connue.

Analysons concrètement ce que génèrent 100€ de salaire net, les CS font 82% en plus à payer, soit 82 euros à verser à la sécurité sociale. Quand on regarde ces 82%, il y a une répartition à faire du coût des CS des salariés : La répartition entre employeur et salarié est de 65% et 35% en France. Dit d’une manière plus simple, les employeurs paient 2/3 des CS des salariés et les salariés seulement 1/3. Aux Pays Bas le rapport est de 45%-55%. Les employeurs paient moins de la moitié et les salariés plus de la moitié. En Allemagne c’est quasiment comme en France sauf que les employeurs paient un peu moins (60% au lieu de 65% en France) et donc les salariés paient un peu plus (40% au lieu de 35% en France).

**B/ Les impôts et contributions sociales**

Les recettes fiscales des Finances sociales deviennent de plus en plus importantes en France. Pour les ASSO, on est à plus de 230 Mds d’euros en 2019. Pour les ROBSS, on est à 190 Mds d’euros ce qui n’est pas beaucoup moins. On voit donc très clairement que la part des impôts représente une part non négligeable. Nous sommes en train de basculer du système Bismarck au système Beveridge.

§1 la CSG : elle rapportait plus de 126,6 Mds d’€ en 2019 (à rapprocher de 129 pour la TVA)

a) l’histoire de la CSG : c’est une histoire dans laquelle chaque gouvernement ajoute sa contribution à la hausse des taux.

Michel ROCARD crée la CSG au sein de la LF pour 1991 aux taux de 1,1% affecté à la branche famille. Pour faire adopter cette LF il doit utiliser le 49-3 C.

Édouard BALLADUR ajoute +1,3% affecté aux retraites, total 1,1+1,3 = 2,4%.

Alain JUPPÉ ajoute +1% affecté à la branche maladie, total 2,4+1=3,4%

Lionel JOSPIN ajoute 4,1% affectés à la branche maladie, total 3,4+4,1=7,5%

C’est la plus grosse augmentation réalisée.

Édouard PHILIPPE augmente de 1,7%, total 7,5+1,7=9,2%

Mais le produit du relèvement n’est pas réservé à la seule branche maladie, une partie va être affectée à l’assurance chômage. La situation actuelle est que 3 branches de la sécurité sociale sur 4 reçoivent de la CSG (vieillesse, maladie, famille) et que l’assurance chômage en récupère aussi une part.

b) l’assiette de la CSG : il faut retenir que l’assiette de la CSG ne repose pas que sur la masse salariale (les revenus d’activité) mais sur d’autres bases qui font que la CSG rapporte beaucoup plus que les cotisations sociales. En gros l’assiette de la CSG repose pour 2/3 sur les revenus d’activité (salaires, masse salariale) et pour 1/3 sur d’autres bases. Quelles sont ces autres bases qui représentent 1/3 de l’assiette. 1/3 = 33,33%. Ces 33,33% se décomposent en 23% correspondant aux revenus de remplacement (pensions de retraites, indemnités de chômage, de maladie ou d’invalidité) + un peu moins de 10% correspondant aux revenus du capital (revenus du patrimoine + revenus des produits de placements). Ce qui reste (un peu moins de 1%) vient des gains aux jeux (Française des jeux et PMU) et des ventes d’or. Donc retenons des choses simples, l’assiette de la CSG c’est pour 2/3 les revenus d’activité + 1/3 d’autres revenus. D’où une assiette large et un rendement supérieur aux cotisations sociales.

c) le rendement de la CSG : le rendement, c’est le rapport. Que rapporte la CSG et surtout, quelle différence de rendement y a-t-il entre la CSG et les cotisations sociales ? Comment peut-on mesurer le rendement des prélèvements obligatoires ? le meilleur instrument est le rendement du point, c’est-à-dire d’un pour cent. Que rapporte un point, 1% ? on compare alors les différents prélèvements en comparant le rendement d’1% entre les différents prélèvements et on constate tout de suite que plus l’assiette est large, plus le rendement du point est important. Les cotisations sociales rapportent en moyenne 8,7 Mds pour un point. La CSG sur les revenus d’activité rapporte pour un point 9,7 Mds ce qui montre que l’assiette est plus large puisque le rendement est plus élevé. La CSG, en ajoutant toutes les assiettes, rapporte beaucoup plus : 14,5 Mds d’euros pour 1 point. Ce qui veut dire que le rendement du point de CSG rapporte 5,8 Mds d’euros de plus que les CS. La CSG porte en effet sur une assiette plus large que les cotisations sociales. Seule la CRDS servant à amortir la dette sociale dispose d’un plus gros rendement que la CSG car son assiette inclut les minima sociaux. Pour 2019, le rendement du point de CRDS rapporte 15,1 Mds d’euros, soit 650 millions d’euros en plus pour un point.

d) les taux de la CSG : la CSG comporte plusieurs taux qui varient selon les différentes assiettes. Pour les revenus d’activité, on est à 9,2% depuis 2018, pour les revenus du capital aussi c’est le même taux. Pour les retraites, le taux normal est de 8,3% depuis 2018. En effet le gouvernement a voulu augmenter le taux de 1,7% sans faire de distinction entre les petites retraites et les autres. Le mouvement des gilets jaunes doit être bien compris. Il était motivé par une contestation portant au départ sur l’augmentation des taxes sur les carburants. Mais ce mouvement comportait aussi une révolte contre l’augmentation de la CSG pour les petites retraites (moins de 2 000 euros par mois). Après le mouvement des gilets jaunes, le gouvernement est revenu en arrière et a abaissé le taux de CSG sur les retraites de moins de 2 000 euros par mois. En dessous de ce seuil, le taux est descendu à 6,6% ce qui est le taux en vigueur auparavant pour les retraites (8,3-1,7=6,6%). Pour les chômeurs leur taux était à 6,2% et n’a pas fait l’objet d’une augmentation. Pour les petits revenus de transferts comme par exemple les pensions d’invalidité, le taux est de 3,8%. Ce point n’a pas été traité en cours. Je l’ajoute pour que ce soit complet.

e) la distribution de la CSG : En 2019, la CSG a rapporté un total de 126,6 Mds d’euros. Ce total est réparti entre 6 caisses. Je vous donne les % classés dans un ordre décroissant :

56,7% branche maladie (c’est elle qui se taille la part du lion presque 57%)

13,7% fonds de solidarité vieillesse (branche retraite)

11,4% assurance chômage (depuis 2019, c’est nouveau)

9,5% branche famille

6,8% CADES (caisse d’amortissement de la dette sociale)

1,9% CNSA (caisse nationale de solidarité pour l’autonomie)

f) les difficultés juridiques de la CSG : un arrêt de la cour de Luxembourg a condamné la France dans un arrêt crucial : CJUE 26 février 2015 de Ruyters. Il s’agissait d’un ressortissant hollandais qui réalisait des investissements en France et à qui on a fait payer la CSG et la CRDS. Or, ce ressortissant était à jour de ses cotisations sociales dans son pays (Pays Bas). Sur la base du règlement du Conseil du 14 juin 1971, la Cour a condamné la France au motif qu’on ne pouvait pas obliger un ressortissant d’un État membre de l’UE à payer pour financer les caisses de sécurité sociale. Pour tenir compte de cette jurisprudence, on a eu l’idée de prendre toute la CSG prélevée sur les revenus du capital et de les affecter au fonds de solidarité vieillesse car il n’est pas vraiment une caisse de sécurité sociale mais un fonds spécifique.

§2 les autres contributions sociales et taxes affectées

Elles font un peu moins de 100 Mds = 95 Mds en 2019

3 rapportent plus que les autres TVA 41, droits tabacs 13, TS = 12,7

La TVA sert à financer les exonérations de CS patronales sur les bas salaires inférieurs à 2,5 SMIC

**C/ Les autres recettes**

On trouve des transferts versés provenant de transferts versés par d’autres organismes comme la caisse nationale de solidarité pour l’autonomie. Au total, cela ne fait pas lourd avec 16 Mds ce qui ne fait que 3,3% du total des recettes.

On trouve de plus en plus le déficit car les recettes ne permettent pas d’équilibrer. Les dépenses sont trop lourdes et cela crée de la dette quand la SS termine l’année en déficit

Comme en 2020 où le déficit devrait atteindre 45 à 50 Mds d’euros à la fin de l’année.

La LFSS autorise certains régimes à être à découvert ainsi en 2020, la LFSS avait autorisé le RG à être à découvert : Pour 2020, la LFSS avait prévu 39 Mds de découvert pour l’ACOSS pendant l’année. Puis un premier décret du 25 mars 2020 (n°2020-63) a porté le découvert autorisé à 70 Mds pour l’ACOSS mais c’était insuffisant. Un second décret du 20 mai 2020 (n°2020-327) a encore augmenté l’autorisation de découvert à 95 Mds pour l’ACOSS (à comparer avec les 65 Mds de découvert autorisés en 2010). Résultat, la LFSS pour 2021 prévoit la même somme de découvert pour la prochaine année. On nous l’annonce meilleure mais c’est loin d’être évident. Voilà pourquoi, on a préféré prévoir 95 Mds de découvert pour le régime général en 2021.

La dette sociale devait cesser en 2009 mais on a reporté sans arrêt le terme de la CRDS et donc de la dette sociale. Cet été, deux lois du 7 août 2020 ont prolongé le terme de la CRDS et de la CADES de 2024 à 2033. C’est une façon de reporter les dépenses sociales actuelles sur les générations futures.

Section 2 Les objectifs de dépenses

**A/ Les objectifs de dépenses par branche**

Ces objectifs sont votés chaque année dans la 4ème partie de la LFSS. On prendra pour exemple les chiffres de la LFSS tels qu’ils ont été adoptés par l’Assemblée Nationale.

a) branche maladie ROBSS = 219,1 et RG = 217,6

b) branche vieillesse ROBSS 259,9 et RG = 144,7

c) branche famille 49,3 (ROBSS = RG)

d) branche ATMP 14,1 ROBSS et RG = 12,7

e) cinquième branche autonomie = 31,6 (ROBSS = RG)

**B/ L’ONDAM**

L’ONDAM a été créé par la Loi organique du 22 juillet 1996. C’est une enveloppe qui constitue la somme maximale que l’assurance maladie est autorisée à rembourser. On distinguera le respect de l’ONDAM et la déclinaison de l’ONDAM.

§1 Le respect de l’ONDAM

a) 1997 = oui

b) 1998 à 2009 = non

c) 2010 à 2019 = oui, par exemple en 2019 = 200,2 Mds avec une économie de 140 millions.

d) 2020 = non, on va dépasser de 10,2 Mds pourquoi ? Ségur de la Santé, Santé publique France et dépenses COVID-19 malgré des consultations moins nombreuses. (15 Mds de dépenses supplémentaires et 5 Mds d’économies)

§2 La déclinaison de l’ONDAM

a) les dépenses de médecine de ville = 98,9 Mds d’euros, soit 43,8%

b) les dépenses hospitalières = 92,9 Mds soit 41,2%

c) l’ONDAM médico-social = âgées (13,6) handicapées (12,4) total = 26,0, soit 11,5%

d) le FIR : 3,8 Mds, soit 1,6%. Il s’agit du fonds d’intervention régional. C’est une enveloppe destinée aux agences régionales de santé qui disposent par ce biais de fonds servant à financer des projets pilotes ou des actions de prévention. C’est une marge de manœuvre qui permet aux ARS de financer des actions ponctuelles.

**C/ Les dépenses administratives**

Doivent baisser chaque année de -1,5%

Elles ne représentent pas le même poids dans les différentes branches

Coûtent très cher pour AT-MP et Famille

Coût très faible pour les retraites

Coût moyen pour le RG =Coût pour la branche maladie

CONCLUSION : Les finances sociales sont plus volumineuses que les finances de l’État. Elles permettent de financer une protection sociale qui bénéficie à la quasi-totalité de la population. Mais la Loi de Financement et les ASSO ne correspondent pas, il faudrait intégrer les retraites complémentaires et l’assurance chômage dans le périmètre des LFSS. C’est une réforme de cohérence. Mais les réformes vont dans le bon sens avec la création de la 5ème branche autonomie par la LFSS pour 2021.