



LES FONDAMENTAUX DU HCFIPS

POURQUOI UN PLFSS ?

Les lois de financement de la sécurité sociale couvrent 684 Md€ de dépenses en 2026. Leur importance dans le pilotage de la sécurité sociale est régulièrement soulignée par le HCFiPS. Le présent document rassemble des extraits de rapports récents.

Un pilotage spécifique, dédié à la sécurité sociale, est indispensable au regard de l'importance de la protection sociale dans notre société

Alors que l'hypothèse d'unification des lois financières revient régulièrement [dans le débat public], le HCFiPS réaffirme que l'importance même du sujet protection sociale pour notre pays, la spécificité de ses dépenses et de son financement, qui visent non à faire fonctionner des services publics mais à assurer la continuité d'un système redistributif entre les Français, exige confiance, cohérence et anticipation, et justifie l'existence d'un pilotage dédié et d'un modèle démocratique ad hoc mais qui doit être renouvelé. À ce titre, particulièrement dans une période de fortes incertitudes, l'identification de la sécurité sociale comme socle légitime d'une partie essentielle des finances et des politiques publiques est sans conteste à préserver, avec l'ensemble de ses dimensions : la définition des politiques à mener, élément particulièrement sensible, compte tenu des impacts immédiats de nombre de décisions prises en matière de sécurité sociale sur la population et les agents économiques ; la détermination des moyens ; l'organisation de la gouvernance, avec la mise en relation de nombreux acteurs : parlementaires, partenaires sociaux, représentants des professionnels, représentants de la société civile, citoyens, administrations, etc... ; la mise en œuvre opérationnelle de l'ensemble, par le service public de la sécurité sociale. (Pour des finances sociales soutenables, adaptées aux nouveaux défis, 2022)

Un pilotage spécifique de la sécurité sociale, distinct de celui du budget de l'État, est nécessaire au regard des spécificités de la sécurité sociale

- **Contrairement au budget de l'État, la sécurité sociale repose sur un pilotage par branche, avec des recettes affectées à chacun des risques**

[Le] pilotage [de la sécurité sociale] est construit autour de dépenses et de recettes affectées à des branches distinctes et spécialisées. (...) Ce rapprochement des dépenses et des recettes permet (...) de rechercher une cohérence entre l'objet des dépenses et la nature des recettes : les prestations qui garantissent des revenus de remplacement doivent être fonction des revenus d'activité qu'elles sont amenées à remplacer et qui doivent prioritairement servir d'assiette à leur financement ; le financement des prestations pour lesquelles l'ouverture de droits est fonction, non de critères professionnels, mais de la résidence régulière sur le territoire national, repose logiquement sur des assiettes plus larges, telles que la CSG. Cette cohérence garantit à la fois la lisibilité et l'acceptation du prélèvement : connaître la destination précise du prélèvement est l'un des éléments clé de la confiance dans le système, et donc du consentement. (Pour des finances sociales soutenables, adaptées aux nouveaux défis, 2022)

Contrairement au budget de l'État, les dépenses de sécurité sociale ne sont pas limitatives

Alors que le pilotage budgétaire est construit autour d'une délégation aux acteurs dépensiers d'une faculté de dépenser dans la limite exclusive d'un plafond de dépenses, les dépenses sociales ne peuvent

globalement que revêtir un caractère par nature prévisionnel et évaluatif : les dépenses de prestation répondent à un droit reconnu de manière conditionnelle aux citoyens, sans qu'il puisse être restreint par une quelconque limite budgétaire. La dépense est ainsi ordonnancée sans nécessité, dans la quasi-intégralité des cas, d'une autorisation préalable. **(Pour des finances sociales soutenables, adaptées aux nouveaux défis, 2022)**

La protection sociale est au centre d'un système de contraintes et d'injonctions contradictoires dont la régulation est complexe : elle doit solvabiliser des dépenses en fonction des besoins de la population dans un contexte de vieillissement, sans brider l'innovation ; elle doit agir sur des marchés de biens et services qui ne s'équilibrent pas spontanément de manière optimale du fait notamment de la présence d'acteurs multiples (assurés, financeurs publics ou privés, offreurs de soins ou de produits de santé, pilotes du système), où les financeurs sont dépendants de décisions prises par des tiers sur lesquelles ils ont peu de prise (avec une forte asymétrie d'information) ; elle doit en outre garantir l'équilibre financier du système (les sommes que la protection sociale consacre aux secteurs qu'elle solvabilise sont nécessairement limitées). **(Mieux concilier production et redistribution, 2025)**

Les lois de financement de la sécurité sociale permettent de prendre en compte les spécificités de la sécurité sociale tout en disposant annuellement d'une vision globale et consolidée de son financement

■ Les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier¹

Fruit d'un long processus, les lois de financement permettent de disposer aujourd'hui annuellement d'une vision globale et consolidée de la sécurité sociale, dans le cadre d'un processus parlementaire visant à assurer un équilibre entre des objectifs financiers et l'expression politique des décisions prises et participant à cet objectif financier. Mises en

place en 1996, les lois de financement ont été fortement renouvelées en 2005 [puis en 2021] avec l'affirmation d'un corpus financier spécifique, à côté de celui régissant les finances de l'État, une attention centrée sur l'équilibre financier, avec un pilotage par les soldes de chaque branche en sus du pilotage par les objectifs de dépenses, une approche pluriannuelle cohérente avec les nouvelles modalités de pilotage des finances publiques, un remboursement intégral de la dette sociale accumulée et un strict encadrement des transferts de dette à l'organisme en charge de la gestion du remboursement de cette dette, une approche plus aboutie des dépenses, via la possibilité de décliner les objectifs de dépenses en sous-objectifs, la mise en place d'une démarche objectifs-résultats dans le cadre des [rapports d'évaluation des politiques de sécurité sociale], et des éléments d'information renouvelés. » **(Les lois de financement de la sécurité sociale, Bilan et perspectives, 2019)**

■ Un pilotage par les soldes

Les soldes sont l'élément central de [ce] pilotage financier. Ce sont en effet les soldes qui traduisent les (dés)équilibres des comptes courants, qui permettent, avec le niveau et la charge de la dette, de juger de la soutenabilité financière des systèmes. Le pilotage par les soldes est pleinement approprié à la nature des dépenses de sécurité sociale : dans un système essentiellement fondé sur la redistribution (entre malades et bien portants, entre familles et personnes seules, entre jeunes et personnes âgées, entre actifs et chômeurs...) et la répartition (les régimes de retraite versent au cours d'une année, sous forme de pensions aux retraités, les cotisations encaissées la même année auprès des actifs), l'objectif est que les dépenses de prestations courantes soient équilibrées par des recettes pour éviter des transferts vers les générations futures et préserver la confiance dans le système (...). À condition que les ressources soient relativement stabilisées et les dépenses relativement maîtrisables, cette approche est de nature à responsabiliser les acteurs du système. Elle permet de fixer les trajectoires financières de court et moyen terme et rend lisibles les (dés)équilibres financiers. Ces trajectoires donnent la possibilité de mesurer les marges de manœuvre ou les efforts à effectuer et donc de guider l'action des pouvoirs publics et de l'ensemble des acteurs du système, à la fois pour chacune des branches et, globalement, pour l'ensemble de la sécurité sociale. **(Pour des finances sociales soutenables, adaptées aux nouveaux défis, 2022)**

1. Article 34 de la Constitution Sur la nécessité d'une gestion à l'équilibre, voir **Les fondamentaux du HCFiPS - La sécurité sociale doit être gérée à l'équilibre.**



■ Un pilotage par les objectifs de dépense

Au-delà du pilotage par les soldes, les lois de financement de la sécurité sociale comprennent (...) un pilotage par les objectifs de dépense, pour chacune des branches, doublé, pour la branche maladie, par un objectif de dépense spécifique et adapté aux caractéristiques des dépenses maladie (ONDAM). (Pour des finances sociales soutenables, adaptées aux nouveaux défis, 2022)

Compte tenu de la nature des prestations sociales, ces objectifs ne constituent pas un plafond de dépense : cette absence de plafond de dépenses n'empêche [cependant] pas de déployer une stratégie de pilotage de l'évolution des dépenses et de recherche de l'équilibre, à l'instar des démarches avant la crise sanitaire : la sphère sociale a ainsi montré que la dépense pouvait être maîtrisée via des réformes structurelles et des changements de comportements et sans besoin de recourir à une approche de plafond de dépenses opposable qui n'aurait au demeurant aucun sens pour cette sphère. (Pour des finances sociales soutenables, adaptées aux nouveaux défis, 2022)

De fait, le vote des objectifs de dépenses, qui peuvent être considérés comme des objectifs intermédiaires destinés à faciliter l'atteinte de l'objectif final de soutenabilité financière, constitue en soi une « norme » de dépense votée par le Parlement, qui engage le Gouvernement, et conduit les acteurs du système à une réflexion sur la meilleure façon de faire respecter l'objectif. (Pour des finances sociales soutenables, adaptées aux nouveaux défis, 2022)

Ainsi, et comme cela avait été souligné dans le rapport sur le bilan des lois de financement, l'existence d'un texte distinct dédié à la sécurité sociale et axé sur un double pilotage par les soldes et par la dépense apparaît nécessaire au pilotage global, en considérant que l'équilibre global des finances publiques ne saurait être atteint sans une action adéquate et adaptée sur chacun des sous-ensembles, et donc d'un solde des régimes de sécurité sociale qui, hors éléments totalement exceptionnels, comme la crise sanitaire, doit être globalement équilibré sur la durée. (Pour des finances sociales soutenables, adaptées aux nouveaux défis, 2022)

■ Une vision claire de la dette

L'objectif d'équilibre et de remboursement intégral de la dette sociale est mentionné lors de chaque PLFSS : au-delà des impératifs de pilotage des finances publiques, cet objectif est spécialement justifié en matière de sécurité sociale : les dépenses de sécurité sociale étant essen-

tiellement des transferts (entre générations, entre ménages...), il est logique de considérer que ces transferts doivent être effectués à somme nulle et qu'il convient d'éviter de reporter sur les générations suivantes le financement de la protection sociale des générations actuelles. (Les lois de financement de la sécurité sociale, Bilan et perspectives, 2019)

Si le cadre de pilotage construit autour des lois de financement est tout à fait pertinent, plusieurs évolutions sont souhaitables

■ Accroître la portée stratégique des lois de financement suppose de renforcer leur approche pluriannuelle

Pendant de la vision stratégique, l'approche pluriannuelle doit être renforcée. Le Haut Conseil a été amené notamment à préciser sur ce point qu'une trajectoire d'équilibre ne peut être conçue que dans la durée : cela implique que le pilotage de cette trajectoire puisse s'inscrire dans un horizon pluriannuel ; que le pilotage pluriannuel doit reposer sur une cohérence réelle entre action publique et objectifs des finances publiques ; que le cadre de la stratégie de retour à l'équilibre doit être pleinement assumé, partagé et suivi. (Pour un redressement durable de la sécurité sociale, 2025)

Il a préconisé, à plusieurs reprises, d'outiller cette vision pluriannuelle par la mise en place de « règles d'or ». Il a ainsi suggéré que, jusqu'à atteinte de l'équilibre, toute nouvelle mesure doit être financée par des économies ou par des ressources équivalentes, règle dont il a considéré qu'elle devait s'appliquer de manière inconditionnelle dans les situations de déficit aggravé, justifiant une vigilance particulière ; une fois l'équilibre atteint, il a proposé la création d'un fonds de lissage qui permette de gérer les sursauts conjoncturels en limitant ainsi les risques de déficit. Ce type de mesure pourrait accompagner une révision organique relative aux lois de financement. (Pour un redressement durable de la sécurité sociale, 2025)

■ Cette démarche anticipatrice doit associer l'ensemble des acteurs

Au regard de l'importance des enjeux, il est essentiel que l'ensemble des acteurs de la protection sociale soit associé au système de pilotage. (Pour un redressement durable de la sécurité sociale, 2025)

Le Parlement reste toutefois en difficulté pour s'inscrire dans un temps long. Avec l'instauration des lois d'approbation des comptes sociaux, le Parlement est désormais « tenu » de consacrer un temps aux finances sociales au mois de juin de chaque année. Le HCFiPS avait émis des réserves sur la mise en place d'une telle loi, calquée sur la loi de règlement du budget de l'État, sans que le parallèle ne fasse réellement sens, puisque les comptes de la sécurité sociale sont arrêtés selon un processus qui leur est propre et qui ne nécessite aucune intervention du Parlement. De fait, il craignait que la loi d'approbation des comptes sociaux ne renforce les débats techniques aux dépens des débats stratégiques, allant ainsi à l'opposé de l'objectif recherché. Force est de constater que, depuis la mise en œuvre de la LACSS, le débat stratégique n'a pu être approfondi. **(Pour un redressement durable de la sécurité sociale, 2025)**

Tout en soulignant l'avancée démocratique qu'est le renforcement du rôle du Parlement en matière de protection sociale, le HCFiPS insiste sur la nécessité de redonner aux partenaires sociaux tout leur rôle dans le processus - rôle qui s'exerce au demeurant pleinement dans certaines sphères de la protection sociale, comme en particulier dans le secteur des retraites complémentaires. (...) S'assurer de l'effectivité de la démocratie sociale permet d'éviter que les principes qui définissent la protection sociale ne soient le fruit d'un unique tête-à-tête entre Gouvernement et Parlement, tête à tête qui peut se traduire, dans certaines situations, par un face-à-face entre État et partenaires sociaux ou entre État et citoyens. De fait, le rôle du Parlement ne doit pas être exclusif d'autres lieux de débats, mais doit s'appuyer sur des lieux de réflexion et de dialogue (caisses de sécurité sociale, CESE, hauts conseils...). Sous cet angle, le Haut Conseil avait insisté sur l'importance de l'avis des caisses de sécurité sociale sur le PLFSS, avis encore aujourd'hui insuffisamment pris en compte. **(Pour des finances sociales soutenables, adaptées aux nouveaux défis, 2022)**

La coexistence entre les finances sociales et les finances de l'État suppose que les relations financières entre l'État et la sécurité sociale soient justifiées et stables

Alors que deux processus de pilotage coexistent légitimement, les relations entre l'État et la sécurité sociale doivent se construire dans une cohérence globale des finances publiques et selon un principe de responsabilité (les budgets doivent être positionnés là où s'exercent les responsabilités). Dans son rapport sur le bilan des lois de financement, le HCFiPS avait souligné la nécessité de garantir une relation claire et simple entre le budget de l'État et la sécurité sociale, pour garantir la sincérité des trajectoires pluriannuelles et un pilotage efficace des finances sociales. Cette position a été régulièrement réitérée, autour de deux éléments centraux : la nécessité que les périmètres d'intervention de l'État et de la sécurité sociale soient cohérents avec les missions incombant aux deux entités ; l'exigence que le financement de la protection sociale ne soit pas instrumentalisé au profit de politiques qui sont sans lien avec les objectifs poursuivis en matière sociale. **(Pour des finances sociales soutenables, adaptées aux nouveaux défis, 2022)**

La loi « Veil » de 1994 a posé le principe de la prise en charge, par le budget de l'État, des exonérations de cotisations (...). Le HCFiPS constate que les mécanismes [de compensation des allègements généraux] sont complexes et [que] les affectations réalisées ont un caractère à la fois mouvant et conventionnel : [ce] caractère erratique rend difficile la lecture des soldes de la sécurité sociale, en méconnaissance du principe de responsabilité qui doit guider l'action publique. (...) La modification des règles retenues ne peut donner que le sentiment d'une gestion en pure opportunité, sans approche principielle. Aussi le Haut Conseil insiste-t-il sur la nécessaire stabilisation des règles posées en matière de compensation. **(État des lieux du financement, 2026)**