

Finances sociales

Leçon 3 : Les relations financières entre l'Etat et la protection sociale

Anne-Claire DUFOUR

Table des matières

Section 1. Les concours de l'État au titre des politiques sociales.....	p. 3
§1. Les concours de l'Etat au financement de certains dispositifs de protection sociale.....	p. 3
§2. Les subventions et garanties financières versées par l'Etat à des régimes de protection sociale ou à des organismes concourant à leur financement.....	p. 4
Section 2. La portée du principe de compensation des « niches sociales ».....	p. 5
§1. La consécration organique du monopole des LFSS en matière de niches sociales.....	p. 6
§2. Les formes de compensation du coût des « niches sociales ».....	p. 7
§3. L'encadrement des niches sociales par les lois de programmation des finances publiques.....	p. 9
Section 3. Le rôle de l'Etat employeur.....	p. 10
§1. La protection sociale des agents non-titulaires.....	p. 10
§2. La protection sociale des agents titulaires.....	p. 10

Les relations financières entre l'État et la protection sociale impliquent de multiples flux : la participation de l'État au financement de prestations ou de politiques publiques gérées par la Sécurité sociale, le soutien aux régimes déficitaires, la compensation d'allègements de cotisations sociales, le versement par l'État en tant qu'employeur de « cotisations » pour ses personnels ou encore l'affectation d'impositions de toutes natures venant compléter les recettes de la Sécurité sociale (voir leçon n° 5).

Exemple

En PLF 2025, les crédits du budget général à destination de la protection sociale atteignent près de 125 Md €. A cela s'ajoutent 290 Md€ de recettes fiscales affectées aux organismes de protection sociale

Avant même l'instauration des lois de financement, le Parlement était informé des liens financiers unissant l'État et la Sécurité sociale. Ainsi, le « Budget social de la Nation » puis l'« Effort social de la Nation » faisaient notamment ressortir les prestations sociales et les charges incombant à l'État. Mais ces documents successifs n'étaient pas satisfaisants.

C'est pourquoi, en vertu de l'article 40 de la loi n° 2000-656 du 13 juillet 2000 de finances rectificative pour 2000, le Gouvernement présente chaque année un rapport annexé au projet de loi de finances dressant un bilan des relations financières entre l'État et la protection sociale au cours du dernier exercice clos, de l'exercice en cours et de l'exercice à venir. Le champ des organismes de protection sociale retenu dans le bilan comprend donc non seulement les régimes obligatoires de base de Sécurité sociale organisés par la loi (régime général, régimes agricoles et des indépendants, régimes spéciaux...) mais également les régimes obligatoires conventionnels c'est-à-dire les régimes complémentaires de retraite et le régime d'assurance chômage.

En savoir plus : Le « bilan des relations financières entre l'Etat et la protection sociale »

Ce « bilan des relations financières entre l'Etat et la protection sociale » fait apparaître les flux liés à la mise en œuvre des politiques menées par l'Etat ;

- les contributions de l'Etat employeur ;
- les subventions versées par l'Etat à des régimes de protection sociale ou à des organismes concourant à leur financement et le rôle de ces subventions dans l'équilibre financier de ces régimes ou de ces organismes ;
- les impositions de toute nature affectées à ces régimes ou à ces organismes ;
- les garanties d'emprunt accordées par l'État à ces régimes ou à ces organismes et une évaluation des engagements financiers supportés par l'Etat du fait de ces garanties ;
- les créances et dettes réciproques, à court, moyen ou long terme, entre l'Etat et ces régimes ou ces organismes, évaluées à la date du dernier exercice clos.

Les relations financières entre l'État et la protection sociale illustrent les différents rôles qu'occupe l'État. L'Etat, en tant que garant de la solidarité nationale, concourt au financement de politiques sociales. Par ailleurs, puisque l'État est l'instigateur des politiques de l'emploi, il est soumis à une obligation de compenser pour la Sécurité sociale le coût de ces politiques, obligation dont il convient de préciser la portée. Enfin, en tant qu'employeur, l'État finance la protection sociale de ses titulaires et non titulaires.

« Les relations financières entre l'État et la protection sociale recouvrent des formes diverses, l'État étant à la fois :

- *opérateur de protection sociale lorsqu'il auto-assure certains risques sociaux des fonctionnaires civils et militaires ;*
- *cotisant de la protection sociale lorsqu'il verse, en tant qu'employeur, des cotisations sociales au régime général et aux régimes complémentaires de sécurité sociale ;*
- *financier de la protection sociale lorsqu'il compense, aux régimes obligatoires de base de sécurité sociale et aux régimes complémentaires, des exonérations de cotisations sociales ;*

- financeur de la protection sociale lorsqu'il finance les prestations versées par les organismes obligatoires de base de sécurité sociale pour le compte de l'État, notamment l'allocation adulte handicapé, les aides personnelles au logement et la prime d'activité ;

- financeur de la protection sociale lorsqu'il verse des subventions à certains régimes obligatoires de base de sécurité sociale pour en assurer l'équilibre financier.

- financeur auprès des organismes de sécurité sociale via l'affectation de certains impôts et taxes. »

Extrait du [Bilan des relations financières entre l'État et la protection sociale, annexe PLF 2026](#).

Section 1. Les concours de l'État au titre des politiques sociales

L'État finance certaines prestations au nom de la solidarité nationale. Elles correspondent à des politiques sociales que l'État entend mettre en œuvre et dont les organismes de protection sociale sont les relais.

On distingue, d'une part, les dotations budgétaires de l'État destinées au financement de certains dispositifs de protection sociale, d'autre part les subventions et garanties financières consenties par l'État à certains régimes et organismes spécifiques.

§1. Les concours de l'État au financement de certains dispositifs de protection sociale

Les organismes de Sécurité sociale versent **pour le compte et au nom de l'État** des prestations que l'État doit leur rembourser. Ainsi, le budget de l'État finance des politiques d'intégration, de solidarité et d'égalité des chances, des politiques de l'emploi, des aides au logement ou encore des aides à l'accès aux soins.

Par conséquent, sont inscrites au budget de l'État des dotations qui visent à financer des politiques sociales qui sont, en pratique, gérées par des organismes de protection sociale.

Exemple

En PLF 2025, 47,5 Md€ de crédits budgétaires sont prévus au titre des prestations de protection sociale financées par l'État et opérées par des organismes de Sécurité sociale.

Le montant fixé prend en compte le dynamisme de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), qui traduit notamment l'effet de sa déconjugalisation, ainsi que la revalorisation des prestations sociales au 1^{er} avril 2023 et au 1^{er} avril 2024.

Les crédits dédiés à ces politiques publiques sont classiquement présentés dans les projets annuels de performance annexés à la loi de finances.

Exemple

On retrouve au sein du programme « Handicap et dépendance » de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » les objectifs et indicateurs de performance liés au financement de l'allocation aux adultes handicapés (AAH).

Les contributions de l'État au fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA) ou à la CNAMTS au titre de l'aide médicale d'État (AME) figurent au programme « Protection maladie » de la mission « Santé ».

La contribution de l'État au Fonds national d'aide au logement (FNAL) pour le financement des aides personnalisées au logement (APL) apparaît dans le programme "Aide à l'accès au logement" de la mission "Cohésion des territoires".

Les prestations gérées à la place de l'État par la Sécurité sociale apparaissent comme des dépenses dans le budget de l'État et sont traitées comme des opérations de trésorerie par la Sécurité sociale. Dans ces cas, les caisses de Sécurité sociale sont utilisées comme relais des politiques publiques impulsées et financées par l'État.

Exemple

Au titre du financement de politiques sociales gérées par des organismes de protection sociale, l'État verse notamment des dotations :

- au Fonds national d'aide au logement (FNAL) qui finance les aides personnelles au logement (APL) ;
- à la branche famille qui sert l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI) ;
- à l'assurance chômage au titre du financement des dispositifs de préretraites gérés par le régime d'assurance-chômage ;
- au Fonds de solidarité qui finance l'allocation de solidarité spécifique (ASS) versée aux chômeurs en fin de droits.

§2. Les subventions et garanties financières versées par l'Etat à des régimes de protection sociale ou à des organismes concourant à leur financement

D'une part, le budget de l'Etat participe au financement de certains régimes de Sécurité sociale pour leur permettre de combler un déficit ou pour financer certaines charges supplémentaires. L'Etat verse des subventions d'équilibre à divers régimes spéciaux de retraite déficitaires, en particulier ceux qui connaissent une situation démographique très dégradée (par exemple le régime des mines).

La diminution des crédits ces dernières années s'explique essentiellement par une baisse tendancielle du nombre de pensionnés par les régimes concernés.

Remarque

Ces subventions, qui représentent 6,1 Md€ en 2025, apparaissent parmi les recettes en loi de financement de la Sécurité sociale et sont inscrites comme des dépenses en loi de finances.

Chaque régime spécial fait l'objet d'une description détaillée principalement dans les projets annuels de performance de la mission « Régimes sociaux et de retraite » (mines, marins, SNCF, RATP) et « Ecologie, développement et mobilité durables » (Caisse nationale des industries électriques et gazières) du PLF.

D'autre part, l'État accorde, dans les conditions prévues par la loi, des garanties financières à l'assurance chômage dont la situation financière conduit à recourir à l'emprunt.

Section 2. La portée du principe de compensation des « niches sociales »

Les mesures d'exonération de cotisations sociales, et plus généralement les « niches sociales », grèvent les recettes des régimes de Sécurité sociale si elles ne sont pas compensées par une dotation de l'État ou par l'attribution de ressources fiscales.

Les exonérations adoptées par le législateur peuvent viser certains publics (apprentis, chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprises...), certains secteurs économiques (services à la personne, jeunes entreprises innovantes, secteur agricole) ou certains secteurs géographiques (zones de revitalisation rurale, zones franche urbaine, outre-mer), on parle alors d'« exonérations ciblées ». Il existe également des « allègements généraux » qui ont pour objectif global de favoriser l'emploi des travailleurs peu qualifiés en diminuant le coût du travail sur les bas salaires grâce à une réduction générale des cotisations patronales.

L'ensemble de ces dispositifs est exposé dans l'annexe 4 au projet de loi de financement de la Sécurité sociale "[Présentation des mesures d'exonérations de cotisations et contributions et de leurs compensations](#)".

En 2025, le montant des niches sociales devrait s'élever à environ 76,7 Md€ soit 67 Md€ d'allègements généraux, 7 Md€ d'exonération ciblées compensées par l'État et 2,7 Md€ d'exonérations non compensées.

Remarque

Pour l'année 2020, le coût de l'ensemble des mesures d'exonération de cotisations et contributions de sécurité sociale, qu'elles soient compensées ou non, a atteint 65,5 Md€.

Pour l'année 2021, le coût de ces dispositifs est reparti à la hausse pour un montant de 71,76 Md€ (après prise en compte du coût des exonérations décidées pour accompagner les entreprises les plus touchées par la crise sanitaire mais hors aide au paiement Covid).

« Le programme « **Compensation à la sécurité sociale des allègements de prélèvements pour les entreprises les plus touchées par la crise sanitaire** » met en oeuvre les engagements pris par le Gouvernement d'octroyer aux entreprises les plus touchées par la crise sanitaire une mesure exceptionnelle et temporaire d'exonération de cotisations et contributions sociales.

Conformément aux dispositions de l'article 65 de la loi de finances rectificative n° 2020-935 du 30 juillet 2020, ce dispositif permet aux employeurs de moins de 250 salariés relevant des secteurs dits « S1 » (directement affectés) et « S1 bis » (indirectement affectés), aux employeurs de moins de 10 salariés des secteurs dits « S2 » (fermés au public), aux travailleurs indépendants des mêmes secteurs et aux artistes auteurs de réduire leurs passifs sociaux de manière rapide et massive.

Ce dispositif inédit par son ampleur présente plusieurs composantes destinées à couvrir plusieurs cas de figure :

1. En premier lieu, des mesures exceptionnelles ont été mises en œuvre en faveur des employeurs :
 - une exonération des cotisations et contributions patronales déclarées aux URSSAF correspondant aux périodes d'emploi du 1^{er} février au 31 mai 2020 pour les secteurs « S1 » et « S1 bis » et du 1^{er} février au 30 avril 2020 pour le secteur « S2 » ;
 - une aide au paiement égale à 20 % de la masse salariale soumise à cotisations sociales déclarée sur les périodes d'emploi prévues pour l'exonération de cotisations patronales et utilisable pour le paiement de l'ensemble des cotisations et contributions déclarées aux URSSAF en 2020 : sur les dettes antérieures à la période d'emploi visée par le dispositif, sur les cotisations et contributions reportées ou sur celles dues sur les échéances à venir (...).
2. En deuxième lieu, une mesure exceptionnelle d'exonération de cotisations et contributions personnelles de sécurité sociale a été mise en œuvre en faveur des travailleurs indépendants agricoles et non agricoles appartenant aux mêmes secteurs d'activité. Elle prend la forme d'un montant forfaitaire d'exonération des cotisations et contributions de ces travailleurs indépendants dues au titre de l'année 2020 de niveau variable en fonction du secteur d'activité.

3. *En troisième lieu, les artistes-auteurs peuvent également bénéficier d'une mesure exceptionnelle d'exonération de cotisations et contributions de sécurité sociale dues par l'octroi d'un montant forfaitaire d'exonération des cotisations et contributions dues par ces assurés au titre de 2020 en fonction de leur niveau de revenu. »*

Extrait du Bilan des relations financières entre l'Etat et la protection sociale, PLF 2022.

Les « niches sociales » constituent un instrument au service des politiques d'emploi conduites par l'État. L'amélioration de la situation de l'emploi peut bien évidemment avoir un effet bénéfique sur les recettes de la Sécurité sociale. Pour autant, il est apparu légitime de ne pas faire systématiquement peser le coût des politiques de l'emploi sur les régimes de Sécurité sociale en imposant une compensation de l'État des « niches sociales » et en limitant aux lois de financement de la Sécurité sociale l'instauration de « niches sociales » non compensées.

Créées dans le souci de rétablir l'équilibre des administrations publiques - dont la Sécurité sociale fait partie -, les lois de programmation prévoient, en outre, de limiter à la fois le montant et la durée des « niches sociales » et de rendre systématique l'évaluation de leur efficacité.

§1. La consécration organique du monopole des LFSS en matière de niches sociales

La compensation intégrale par l'État des conséquences financières pour les régimes de Sécurité sociale des mesures d'exonération des cotisations sociales répond à une revendication très ancienne des organismes de Sécurité sociale.

Exemple

En 1993, on estimait que le déficit du régime général avait été accru de 9,5 milliards de francs en raison de l'insuffisance des compensations versées par l'État.

C'est pourquoi, afin de garantir les ressources de la Sécurité sociale, l'[article L. 131-7 du Code de la sécurité sociale](#), introduit par l'article 5 de la loi n° 94-637 du 25 juillet 1994 relative à la Sécurité sociale, prévoit que toute mesure d'exonération, totale ou partielle, de cotisation sociale instituée à compter de la date d'entrée en vigueur de la loi n° 94-637 du 25 juillet 1994 donne lieu à une compensation intégrale par le budget de l'Etat des pertes de recettes induites pour les organismes de Sécurité sociale. La loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie a complété cet article en étendant la règle de compensation intégrale, d'une part, à toute nouvelle mesure de réduction ou d'exonération de contribution affectée aux régimes de Sécurité sociale ou aux organismes concourant à leur financement ou à l'amortissement de leur dette, d'autre part, à toute nouvelle mesure de réduction ou d'abattement de l'assiette de ces contributions et des cotisations de Sécurité sociale.

Cette obligation de compenser une diminution de ressource pour la Sécurité sociale n'a qu'une valeur législative et peut donc être contournée par une simple disposition législative. Cependant, élever au rang organique la règle de la compensation intégrale par l'État des pertes de recettes pour la Sécurité sociale aurait considérablement limité les marges de manœuvre en matière de politiques de l'emploi.

Plutôt que de consacrer le principe de compensation, la loi organique du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la Sécurité sociale (LOLFSS) prévoit que la LFSS approuve le montant correspondant à la compensation des exonérations, réductions ou abattements d'assiette de cotisations ou contributions de sécurité sociale, mentionné à l'annexe 4 au PLFSS. Chaque année, la LFSS approuve donc le montant des crédits ouverts dans le projet de loi de finances pour couvrir les dispositifs de réduction de cotisation.

Exemple

Dans la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2024, avait ainsi été approuvé le montant de 7 Md € correspondant à la compensation budgétaire des exonérations, réductions ou abattements d'assiette de cotisations ou contributions de Sécurité sociale.

Par ailleurs, la [LOLFSS du 2 août 2005](#) a confié aux lois de financement le monopole des dérogations au principe de compensation : seule une disposition d'une loi de financement créer ou modifier, sans compensation, des mesures de réduction, d'abattement ou d'exonération relatives à des cotisations ou à des contributions affectées à la sécurité sociale. Une mesure non compensée doit en principe figurer dans une loi de financement.

Remarque

Depuis la loi organique du 2 août 2005, 49 mesures de réduction ou d'exonérations ont fait l'objet d'une disposition expresse de non-compensation adoptée dans le cadre d'une loi de financement de la sécurité sociale.

Exemple

La loi n° 2019-1446 de financement de la Sécurité sociale pour 2020 a instauré l'exonération de cotisations sociales sur les indemnités de rupture conventionnelle dans la fonction publique, sans que cette mesure ne soit compensée.

La [loi n° 2022-1616 de financement de la Sécurité sociale pour 2023](#) a instauré une baisse des cotisations des travailleurs indépendants au niveau du SMIC, sans que cette mesure ne soit compensée.

Enfin, la [loi organique du 14 mars 2022](#) a renforcé le monopole des lois de financement de la Sécurité sociale. Seules les LFSS pourront désormais créer ou modifier des mesures de réduction, d'exonération ou d'abattement d'assiette des cotisations ou contributions sociales qui sont établies pour plus de trois ans et qui ont un effet sur les recettes de la Sécurité sociale. Une loi ordinaire ou une loi de finances pourront toujours comprendre des dispositions relatives aux niches sociales, à condition que ces mesures durent moins de trois ans. En revanche, seule une loi de financement peut rendre pérenne un tel dispositif.

§2. Les formes de compensation du coût des « niches sociales »

Comme précédemment dit, l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale pose comme principe la compensation par le budget de l'État des « niches sociales » établies après 1994.

Exemple

Dans la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2026, est ainsi approuvé le montant de 9 milliards d'euros correspondant aux crédits budgétaires consacrés à la compensation des mesures d'exonérations ciblées.

Le budget de l'État a assumé des exonérations de cotisations mises en place pour soutenir les entreprises particulièrement touchées par la crise du Covid 19. Ainsi, l'[article 65 de la loi troisième loi de finances rectificative pour 2020](#) du 30 juillet 2020 prévoyait des réductions de cotisations et contributions sociales afin de soutenir les TPE et PME des secteurs du tourisme, de l'hôtellerie, de la restauration, de la culture, de l'événementiel, du sport, du transport aérien et du commerce de détail non alimentaire, ainsi que les travailleurs indépendants. Ces mesures ont ensuite été reconduites et adaptées à l'évolution des restrictions sanitaires. Leur coût a été compensé par des crédits budgétaires inscrits dans un programme provisoire « Compensation à la sécurité sociale des allègements de prélèvements pour les entreprises les plus touchées par la crise sanitaire » de la Mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire ».

Reste que l'immense majorité des mesures d'exonérations de contributions et de cotisations sociales est aujourd'hui opérée par **l'affectation de recettes fiscales**.

La loi de finances pour 2006 avait prévu que les allègements généraux en faveur des bas salaires soient compensés par l'affectation d'un panier de recettes fiscales dont la composition était régulièrement modifiée. De même, les exonérations de cotisations salariales et patronales sur les heures supplémentaires et complémentaires, introduites par la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (loi TEPA), avaient été compensées par des ressources fiscales.

La loi de financement de la Sécurité sociale pour 2011 a supprimé la compensation par un panier de recettes fiscales des allègements généraux de cotisations sociales sur les bas salaires et l'a remplacée par une affectation définitive du panier des recettes. Par ailleurs, les ressources qui composaient le « panier TEPA » (TVA brute sur les alcools, fraction de droit de consommation sur les tabacs et fraction de contribution sur les bénéfices) ont été réaffectées au budget général de l'État.

En application du pacte de responsabilité et de solidarité, la loi de financement de la Sécurité sociale rectificative pour 2014 vise à renforcer la compétitivité des entreprises par :

- le renforcement des allègements généraux de cotisations sociales : l'employeur d'un salarié payé au SMIC ne paiera plus aucune cotisation patronale de Sécurité sociale à l'URSSAF, quel que soit l'effectif de l'entreprise ; l'exonération sera dégressive jusqu'à 1,6 fois le SMIC ;
- l'exonération partielle de cotisations patronales famille jusqu'à 1,6 SMIC ;
- l'exonération partielle de cotisations famille des travailleurs indépendants : il s'agit d'une réduction des cotisations d'allocations familiales des travailleurs indépendants (agricoles et non agricoles), pour les revenus d'activité compris entre 1 et 3,8 SMIC, sous la forme d'une réduction forfaitaire de 3,1 points jusqu'à 3 SMIC qui deviendrait ensuite dégressive pour s'annuler à 3,8 SMIC ;
- la création d'un abattement d'assiette sur la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) due au titre de l'exercice 2015, première étape d'une démarche qui verra la suppression de cette contribution à l'horizon 2017, après application d'un abattement de plus grande ampleur en 2016.

Afin de compenser pour la Sécurité sociale les pertes de recettes dues à ces diverses mesures de renforcement des allègements de charges employeurs, la loi de finances pour 2015 prévoit :

- le transfert à l'État de la part des aides personnalisées au logement (APL) actuellement financée par la branche famille ;
- 1,52 Md€ de recettes supplémentaires pour le régime général, dans le cadre de la mise en place de la retenue à la source des cotisations et contributions de Sécurité sociale sur les indemnités versées par les caisses de congés payés ;
- la majoration de 0,02 % de la fraction de TVA nette affectée au régime général ;
- l'affectation de l'ensemble des prélèvements sociaux sur le capital à la sphère sociale.

Remarque

La deuxième loi de finances rectificative pour 2012 a supprimé le dispositif d'exonération salariale pour les heures supplémentaires et maintenu une déduction forfaitaire des cotisations sociales patronales pour chaque heure supplémentaire effectuée dans les entreprises de moins de 20 salariés. Cette déduction était financée par l'affectation d'une fraction de TVA nette à la Sécurité sociale. A partir de 2015, l'Etat a compensé les déductions au titre des heures supplémentaires au moyen de crédits budgétaires. L'exonération sur les heures supplémentaires n'est aujourd'hui plus compensée.

L'article 8 de la loi n° 2017-1836 de financement de la Sécurité sociale pour 2018 prévoit, depuis le 1^{er} janvier 2018, la suppression de la cotisation maladie des salariés agricoles et non-agricoles, la suppression de la cotisation d'allocations familiales et le renforcement de l'exonération dégressive de cotisation d'assurance maladie pour les travailleurs indépendants ainsi que l'exonération partielle puis totale des contributions salariales à l'assurance chômage. Parallèlement, le taux de la CSG augmente de 1,7 point, ce qui devrait neutraliser pour la Sécurité sociale le coût de la disparition des cotisations sociales.

Par ailleurs, l'article 9 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 a une nouvelle fois renforcé les allègements généraux, en transformant le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en allègement pérenne de 6 points de la cotisation patronale d'assurance maladie sous 2,5 SMIC. Cet allègement a été **compensé par l'affectation à la Sécurité sociale d'une importante fraction de TVA** « pour solde tout compte » ([article 96 de la loi de finances n° 2018-1317 du 28 décembre 2018](#)).

Remarque

En réponse au mouvement des « Gilets jaunes », la loi n° 2018-1213 portant mesures d'urgence économiques et sociales (MUES) du 24 décembre 2018 exonère de cotisation salariale les heures supplémentaires. Cette nouvelle exonération (dont le coût est évalué à 1,64 Md € en 2019) n'est pas compensée.

§3. L'encadrement des niches sociales par les lois de programmation des finances publiques

Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, l'[article 34 de la Constitution](#) prévoit que les lois de programmation des finances publiques définissent « *les orientations pluriannuelles des finances publiques* » devant s'inscrire dans « *l'objectif d'équilibre des comptes publics* ». Le contenu de ces lois de programmation est défini par la loi organique n° [2012-1403](#) relative à la programmation et à la gouvernance du 17 décembre 2012. Une loi de programmation des finances publiques peut notamment comporter des orientations pluriannuelles relatives à l'encadrement des recettes de tout ou partie des administrations publiques.

Déjà, la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 instaurait une stabilisation en valeur, à compter du 1^{er} janvier 2015, du montant annuel des exonérations ou abattements d'assiette et des réductions de taux s'appliquant aux cotisations et contributions de Sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement (hors renforcement des allègements généraux de cotisations patronales de Sécurité sociale mis en place par la LFRSS pour 2014). La loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 limitait à trois ans la durée de dispositifs de « niches sociales » créés ou étendus à compter du 1^{er} janvier 2015 et imposait une évaluation, au plus tard six mois avant l'expiration du délai de trois ans, des nouveaux dispositifs mis en place.

Dans le même sens, l'article 21 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour 2018-2022 prévoyait que chaque année, « *le rapport entre, d'une part, le montant annuel des exonérations ou abattements d'assiette et réductions de taux s'appliquant aux cotisations et contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement et, d'autre part, la somme des recettes des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et des organismes concourant à leur financement et des exonérations de cotisations sociales non compensées par crédit budgétaire ne peut excéder 14 %* ».

Exemple

Le ratio de niches sociales, y compris en tenant compte des mesures exceptionnelles décidées dans le cadre de la crise sanitaire, est resté en dessous de la limite des 14 %.

De même, l'article 21 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 limitait à trois ans la durée de dispositifs de « niches sociales » créés ou étendus à compter du 1^{er} janvier 2018.

Enfin, l'article 20 du [projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027](#) reconduit le dispositif de plafonnement des niches sociales prévu par la LPFP 2018-2022. Ainsi, le montant annuel des niches sociales est fixé à 14 % d'un agrégat défini comme la somme des recettes des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et des organismes concourant à leur financement et des exonérations de cotisations non compensées par crédits budgétaires. Est également reconduite la durée maximale de trois ans pour l'application des créations et extensions de dépenses sociales à compter du 1^{er} janvier 2023. De plus, ce bornage est étendu aux prorogations des niches sociales.

Les règles inscrites dans les lois de programmation illustrent bien la prise de conscience du coût élevé des « niches sociales », le souci d'en maîtriser l'évolution et la volonté de s'interroger régulièrement sur leur pertinence.

Qu'elles constituent une perte de recettes pour la Sécurité sociale lorsqu'elles ne sont pas compensées ou un coût pour le budget de l'État, les « niches sociales » participent au respect des orientations pluriannuelles inscrites en loi de programmation.

Section 3. Le rôle de l'Etat employeur

L'État consacre plus de 60 milliards d'euros à ses obligations d'employeur.

Exemple

Dans le projet de loi de finances pour 2025, le montant des dépenses de titre 2 du budget général de l'État s'élève à 157 Md€ dont 63,8 Md€ au titre de ses obligations d'employeur. Le plafond d'autorisation d'emplois associé est fixé à 2 millions d'équivalents temps plein travaillés (ETPT).

Il doit en effet assurer la protection sociale de ses personnels civils, militaires et ouvriers, qu'ils soient titulaires ou non titulaires d'un grade de la fonction publique de l'État.

§1. La protection sociale des agents non-titulaires

S'agissant du risque maladie-maternité, l'État cotise au titre des prestations en nature et en espèces selon les conditions de droit commun.

S'agissant du risque vieillesse, l'État cotise au régime général pour la retraite des personnels non titulaires et à l'IRCANTEC au titre de leur régime complémentaire.

S'agissant du risque accidents du travail et maladies professionnelles, l'État est son propre assureur.

S'agissant du risque « Famille-Logement », ce sont les règles du régime général pour les prestations de la branche famille qui s'appliquent.

§2. La protection sociale des agents titulaires

S'agissant du risque maladie - maternité, l'État ne cotise au régime général (CNAMTS) qu'au titre des prestations en nature, car l'État est son propre assureur pour les prestations en espèces, en particulier les arrêts de travail et l'invalidité.

S'agissant du risque accidents du travail et maladies professionnelles, l'État est son propre assureur.

S'agissant du risque « Famille-Logement », ce sont les règles du régime général pour les prestations de la branche famille qui s'appliquent

S'agissant du risque vieillesse, le budget général de l'État retrace les cotisations salariales et les contributions employeur au compte d'affectation spéciale « Pensions » pour les pensions de ses personnels titulaires civils et militaires.

En savoir plus : Le compte d'affectation spéciale « Pensions »

Selon l'article 21 de la LOLF, un compte d'affectation spéciale retrace des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées. La LOLF prévoit un compte d'affectation spéciale (CAS) ayant vocation à retracer les opérations relatives aux pensions et avantages accessoires gérés par l'État. Ce compte, dénommé CAS « Pensions » apporte ainsi une présentation budgétaire agrégée et détaillée de l'ensemble des régimes de retraite et d'invalidité dont l'État a la charge : pensions de retraite et d'invalidité des fonctionnaires de l'État et des ouvriers d'État, pensions de retraite des militaires, pensions militaires d'invalidité, autres allocations assimilées (voir [le compte d'affectation spéciale "Pensions", PLF 2025](#)).

Le budget de l'État comporte, en outre, depuis 2005, les cotisations au titre du régime de retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP).