



---

DROIT ADMINISTRATIF

DROIT CONSTITUTIONNEL

FINANCES PUBLIQUES

DROIT FISCAL

---

**Les dépenses et les recettes de la Sécurité sociale : l'exemple du régime général  
(cours)**

# TABLE DES MATIERES

---

TABLE DES MATIERES .....	2
Introduction.....	3
I - Les dépenses du régime général .....	4
II - Les recettes du régime général .....	5
A - Les cotisations sociales .....	5
B - Les impôts et les taxes .....	7
C - Les transferts.....	8

# INTRODUCTION

---

Le régime général est le plus important des régimes obligatoires de base de Sécurité sociale, puisqu'il représente, à lui seul, environ les  $\frac{3}{4}$  des charges de l'ensemble de ces régimes. C'est ce régime qui assure la couverture sociale des salariés du secteur privé. Son organisation résulte d'une ordonnance de 1967 qui instaure la séparation de la Sécurité sociale en branches autonomes : la branche maladie, la branche accidents du travail – maladies professionnelles, la branche retraite et la branche famille. Parmi ces branches, ce sont les dépenses maladie et vieillesse qui, à elles deux, représentent, de manière constante, 80 % des prestations financées par le régime général.

Si la structure des dépenses du régime général (I) est restée relativement stable depuis 30 ans, l'on note, au contraire, comme, d'ailleurs, pour tous les autres dispositifs de protection sociale, à l'exception de l'assurance chômage, une diversification de ses sources de financement (II). En effet, à l'origine, conformément au modèle bismarckien, la protection sociale reposait sur les cotisations sociales. Mais, ce système a progressivement été concurrencé, notamment dans les pays scandinaves, par une logique de solidarité, empruntée à Beveridge, dans laquelle l'impôt finance l'essentiel de la protection sociale. La France n'a pas échappée à ce mouvement : ainsi, la part des cotisations sociales a diminué, tandis que celles des impôts et taxes affectés augmentait. Ce changement se justifie par le fait qu'à partir du moment où les prestations sociales se généralisent à l'ensemble de la population, il est normal que le financement repose lui aussi sur l'ensemble de la population et non plus sur les seuls travailleurs, de sorte que la logique beverigienne imprègne tant les dépenses que les recettes sociales.

# I - LES DEPENSES DU REGIME GENERAL

---

Les prestations sociales financées par le régime général ont suivi, depuis 30 ans, la même évolution que celle de l'ensemble des dépenses sociales. Sur cette période, la structure des prestations est restée relativement stable, puisque ce sont les prestations vieillesse et santé qui représentent toujours, ensemble, 80 % des prestations du régime général. Plus près de nous, en 2012, le montant total des charges nettes du régime général de la Sécurité sociale s'est élevé à 329,4 milliards d'euros, en hausse de 2,9 % par rapport à 2011. Elles sont constituées à plus de 91 % de versements de prestations légales, ces dernières expliquant l'essentiel de la croissance des dépenses du régime général. Au plan de la nature des dépenses, c'est principalement la dynamique affectant les dépenses maladie et vieillesse qui explique cette hausse. Quel est, alors, par ordre décroissant, le poids de chaque branche du régime général ?

✕ La branche maladie, qui recouvre les risques maladie, maternité, invalidité et décès, représente environ 47 % des dépenses du régime général. Plus précisément, le montant des prestations nettes versées en 2012 s'élève à 150,1 milliards d'euros en 2012, soit 11,6 % du PIB. Le poids important des dépenses d'assurance maladie explique la volonté des pouvoirs publics de contrôler leur évolution. C'est ainsi qu'en 1996 a été créé l'Objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) qui correspond au montant prévisionnel de ce type de dépenses voté tous les ans par le Parlement dans le cadre du projet de loi de financement de la Sécurité sociale. L'ONDAM englobe les soins de ville et ceux d'hospitalisation dispensés dans les établissements publics et privés, mais aussi dans les centres médicosociaux. Il se subdivise en six sous-catégories correspondant chacune à un type de soins pour lequel est fixé un objectif de dépenses.

✕ S'agissant de la branche retraite, son poids, qui est de 33 % des dépenses réalisées au titre du régime général, augmente plus rapidement que celui des dépenses de maladie. En 2012, 102 milliards d'euros de prestations retraite ont ainsi été versées, soit 13,6 % du PIB (si l'on inclue les régimes complémentaires). Ces dépenses sont, et seront, en hausse constante du fait du vieillissement de la population.

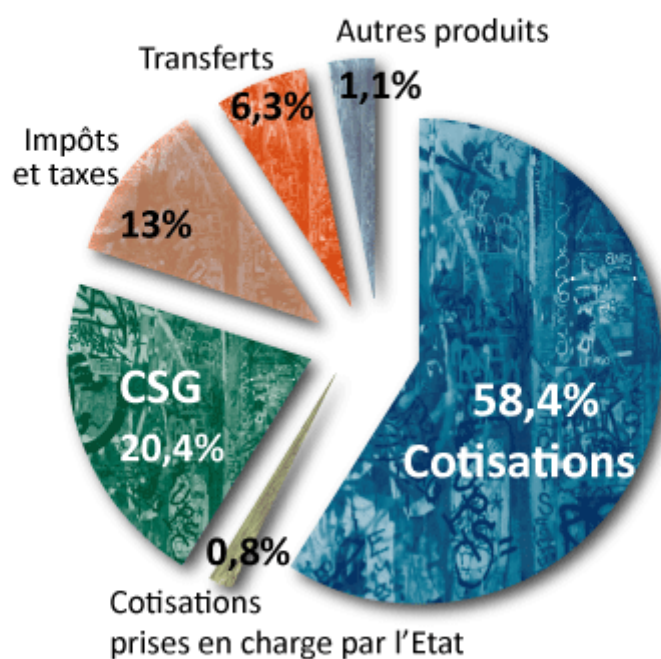
✕ Les dépenses de la branche famille se traduisent principalement par le versement des allocations familiales et représentent environ 17 % des dépenses du régime général, ce niveau dépendant étroitement de la politique familiale définie par les pouvoirs publics. En 2012, 40,3 milliards d'euros de prestations ont été versées, ce qui représente 2 % du PIB. Il faut ici noter la poursuite de la baisse des prestations famille-maternité, mais la progression des prestations pauvreté-exclusion, notamment depuis la création du RMI-RSA.

✕ La branche accidents du travail – maladies professionnelles a donné lieu au versement de 8,8 milliards d'euros en 2012. Elle représente 3 % du total des dépenses du régime général.

## II - LES RECETTES DU REGIME GENERAL

Les recettes du régime général représentent 316,1 milliards d'euros en 2012. L'on note, depuis le début des années 1980, une évolution de ses sources de financement. En effet, la part des cotisations sociales a diminué, tandis que celles des impôts et taxes affectés augmentait. Ce changement se justifie par le fait qu'à partir du moment où les prestations sociales se généralisent à l'ensemble de la population, il est normal que le financement repose lui aussi sur l'ensemble de la population et non plus sur les seuls travailleurs, de sorte que la logique Beverigienne imprègne tant les dépenses que les recettes sociales. Il s'agit aussi de faire en sorte que le financement de la protection sociale ne repose pas sur les seuls revenus d'activité.

### Structure des recettes de la Sécurité sociale en 2012



Source : Commission des comptes de la sécurité sociale, Juin 2013

### A - Les cotisations sociales

Les cotisations sociales constituent des cotisations obligatoires affectées au financement de la protection sociale et ouvrant droit à des prestations. Elles sont, en ce qui concerne les salariés, à la charge des employeurs et des employés, et assises sur le revenu professionnel brut.

Même si elles constituent des prélèvements obligatoires, elles ne sont pas considérées comme des « impositions de toutes natures ». Le législateur est, en vertu de l'article 34 de la Constitution, compétent pour déterminer les principes fondamentaux de la Sécurité sociale, à savoir

les principaux éléments d'assiette des cotisations sociales ainsi que le champ des assujettis. Le pouvoir réglementaire recouvre sa compétence, notamment, pour fixer les taux des cotisations sociales. Dès lors, le régime juridique de ces dernières est mixte.

Elles représentent 58,4 % des recettes du régime général en 2012. Cette part est en baisse constante depuis plus de 30 ans : en effet, afin de ne pas pénaliser le coût du travail, a été mise en place, à partir de la fin des années 1970, une politique d'allègement des cotisations de Sécurité sociale. Cette politique vise des publics particulièrement touchés par le chômage : les jeunes, les chômeurs de longue durée et les salariés à temps partiel. A partir de 1993, est mise en place une politique générale d'exonération sur les bas salaires. A la fin des années 2000, dans le cadre de la loi de réduction du temps de travail, les entreprises signataires d'accords mettant en œuvre ce principe se voient destinataires d'exonérations plus avantageuses. L'ensemble de ces réductions sont fusionnées par la loi du 17 Janvier 2003 qui instaure une réduction générale des cotisations patronales de Sécurité sociale : celle-ci concerne les salariés touchant entre 1 et 1,6 fois le SMIC horaire. Par ailleurs, toute une série de mesures réduisent l'assiette des cotisations. Cette baisse du poids des cotisations sociales dans le financement du régime général a été compensée tant par l'affectation d'impôts et taxes que de transferts en provenance, notamment, de l'Etat.

## B - Les impôts et les taxes

Les impôts et taxes représentent 33,4 % des recettes du régime général en 2012. L'essentiel de ces recettes provient de la Contribution sociale généralisée (CSG) et de la Contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS), qualifiées explicitement tant par le Conseil d'Etat que par le Conseil constitutionnel de prélèvements fiscaux, mais il existe aussi une multitude de taxes secondaires.

⌘ A elle seule, la CSG pèse 20,4 % des recettes du régime général de Sécurité sociale, soit 64,6 milliards d'euros en 2012. Créée par la loi de finances du 29 Décembre 1990, cet impôt, qui finance en particulier l'assurance maladie et la politique familiale, est assis sur tous les revenus – bruts - des ménages, à savoir les salaires et allocations de préretraite, les allocations de chômage et les indemnités journalières, les pensions de retraite et d'invalidité, les revenus du patrimoine et les produits de placement, ainsi que les produits réalisés à l'occasion des jeux. Concrètement, cet impôt est recouvré, en ce qui concerne les revenus d'activité et de remplacement, par les organismes de Sécurité sociale. Surtout, son taux, actuellement de 7,5 % pour les revenus d'activité professionnelle et de 8,2 % pour les revenus financiers et les revenus du patrimoine, n'a cessé d'augmenter depuis sa création, tandis que son assiette, déjà plus large, pour les revenus d'activité, que celles des cotisations de sécurité sociale, était étendue. Au plan pratique, c'est l'employeur qui retient à la source la CSG, les salariés n'ont donc aucune démarche à accomplir.

⌘ La CRDS, dont l'assiette est un peu plus large que celle de la CSG, mais dont le taux est nettement inférieur, à savoir 0,5 %, a été instituée par l'ordonnance du 14 Janvier 1996 pour alimenter la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), établissement public administratif chargé d'apurer une partie, sans cesse alourdie, de la dette de la Sécurité sociale. Initialement conçue pour durer jusqu'en 2009, elle a été prolongée jusqu'en 2022.

⌘ A coté de ces deux impôts, il existe une multitude de taxes dont le produit est affectée à la Sécurité sociale, qu'il s'agisse de contributions dues par les entreprises, telles que la contribution sociale de solidarité sur les sociétés ou la taxe sur les salaires (pour 95 % de son montant), de contributions dues par l'industrie pharmaceutique, de taxes perçues sur les produits d'assurance, ou encore de la fiscalité indirecte liée à des objectifs de santé publique, tels que les droits sur les tabacs et les alcools.

## C - Les transferts

Une troisième partie des recettes du régime général de la Sécurité sociale provient de transferts opérés par l'Etat ou par d'autres acteurs du système de Sécurité sociale. Ces transferts représentent 6,3 % des ressources du régime général en 2012.

✕ Les transferts en provenance de l'Etat sont les plus importants et prennent deux formes :

- la première consiste, pour l'Etat, à compenser les pertes de recettes résultant de la politique d'allègement des cotisations de Sécurité sociale. Ainsi, la loi Veil du 5 Juillet 1994 a prévu que toute mesure d'exonération doit impérativement être compensée dans son intégralité par le budget de l'Etat. Cette règle a été élargie, en 2004, aux réductions d'assiette et aux contributions de Sécurité sociale. Par ailleurs, la loi organique du 2 Aout 2005 a confié aux lois de financement de la Sécurité sociale le monopole pour décider des dérogations au principe général de la compensation. Enfin, l'objectif annuel de cout de l'ensemble des mesures d'allègement en cours, ainsi que le montant du cout de ces mesures pour le dernier exercice clos doivent être présentés chaque année au Parlement avant le 15 Octobre.
- l'Etat peut aussi être amené à financer certaines dépenses spécifiques, telles que des dépenses de solidarité comme le RSA.

✕ Il existe aussi des transferts en provenance d'autres régimes de Sécurité sociale : cela concerne, notamment, les mécanismes de compensation démographique dans le champ de l'assurance maladie ou de l'assurance vieillesse. Il existe, par ailleurs, des transferts en provenance d'autres organismes de Sécurité sociale, comme le Fonds de solidarité vieillesse, afin de financer des dispositifs « vieillesse » de solidarité, tels que le minimum vieillesse, la validation de trimestres au titre des périodes de chômage ou d'arrêts maladie par exemple ou encore une part du minimum contributif.