



---

DROIT ADMINISTRATIF

DROIT CONSTITUTIONNEL

FINANCES PUBLIQUES

DROIT FISCAL

---

**L'organisation du système de protection  
sociale français  
(cours)**

# TABLE DES MATIERES

---

TABLE DES MATIERES .....	2
Introduction.....	3
I - La mise en place du système de protection sociale français .....	4
A - Le tournant du XIX° / XX° siècle : des solidarités privées aux premiers dispositifs d'assurance publics.....	4
B - 1945 : l'instauration d'un système généralisé de protection sociale .....	5
C - Aujourd'hui : un système à mi-chemin entre les modèles bismarckien et beveridgien.....	6
II - La structure du système de protection sociale français.....	7
A - 1° composante : la Sécurité sociale stricto sensu .....	7
1 - Les régimes soumis aux LFSS : les régimes obligatoires de base .....	7
2 - Des régimes non soumis aux LFSS : les régimes complémentaires.....	8
B - 2° composante : l'assurance chômage.....	9

# INTRODUCTION

---

La protection sociale désigne tous les mécanismes de prévoyance collective permettant aux individus de faire face aux conséquences financières des risques sociaux, que cela soit une baisse des revenus ou une hausse des dépenses pour cause de vieillesse, de maladie ou encore de chômage. Elle repose sur des prestations sociales versées directement aux ménages, en espèces ou en nature, et des prestations de services sociaux gratuits ou à prix réduits, comme les crèches. La question des finances sociales, ou plutôt des déficits qui les caractérisent, a pris, à compter des années 1990, un relief particulier avec la mise en place de contraintes budgétaires européennes : en effet, ces règles concernent tant les finances de l'Etat ou les finances locales que les finances sociales.

Les systèmes les plus développés se trouvent dans l'Union européenne avec des dépenses de protection sociale qui représentent, en moyenne, 29,4 % du PIB en 2010. Les Etats européens se différencient aussi de pays, comme les Etats-Unis ou la Suisse, par le fait que l'essentiel des dépenses sociales sont des dépenses publiques, même si des dispositifs de capitalisation sont envisagés. La France se démarque des autres pays de l'union par le fait que c'est le pays qui dépense la plus grande part de sa richesse nationale pour sa protection sociale : ainsi, le poids de la protection sociale en France représente, en 2010, 654,2 milliards € de dépenses, soit plus de 34 % du PIB, et 633,1 milliards d'euros de recettes, soit 33 % du PIB. Par ailleurs, sa part dans l'ensemble des dépenses publiques est croissante : 50 % en 1990, 53 % en 2000, 56 % en 2009.

Si l'on aborde la question de la mise en place du système de protection sociale français (I), il faut noter qu'à l'origine, en cas de besoins, les individus ne pouvaient se tourner que vers les solidarités privées. Un premier cap fut franchi à la fin du XIX<sup>e</sup> et au début du XX<sup>e</sup> siècle avec les premiers dispositifs d'assurance publics. Mais, il faudra attendre 1945 pour qu'un système généralisé de protection sociale soit mis en place. Ce qu'il faut bien comprendre est que ce système est plus large que ce que l'on nomme traditionnellement la « Sécurité sociale » (II). En effet, si cette dernière regroupe la plupart des régimes de protection sociale, elle ne recouvre pas l'assurance chômage, prise en charge par Pole emploi, qui, bien que participant au système de protection sociale français, fait l'objet d'un dispositif séparé. S'agissant, alors, de la Sécurité sociale stricto sensu, il faut distinguer les régimes soumis aux lois de financement de la Sécurité sociale (régime général, régimes spéciaux et régimes autonomes) et ceux qui ne le sont pas, à savoir les régimes complémentaires.

# I - LA MISE EN PLACE DU SYSTEME DE PROTECTION SOCIALE FRANÇAIS

---

A l'origine, il n'existait pas de mécanisme de protection sociale : en cas de besoins, les individus se tournaient, alors, vers les solidarités privées. Un premier cap est franchi à la fin du XIX<sup>e</sup> et au début du XX<sup>e</sup> siècle avec les premiers dispositifs d'assurance publics. Mais, il faudra attendre 1945 pour qu'un système généralisé de protection sociale soit mis en place. De nos jours, le système français est, tant du point de vue de son financement que des personnes bénéficiaires, à cheval entre les modèles bismarckien et béveridgien.

## A - Le tournant du XIX<sup>e</sup> / XX<sup>e</sup> siècle : des solidarités privées aux premiers dispositifs d'assurance publics

Jusqu'à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, il n'existait pas de système d'assurances publics : les personnes dans le besoin ne trouvaient, alors, de subsides que via des mécanismes de solidarités privés, en l'occurrence les aides de la famille ou l'aumône. La révolution industrielle devait, cependant, changer la donne en exposant les ouvriers, travaillant, dorénavant, dans les usines, à de nouveaux types d'accidents, de maladies, ... Ainsi s'explique que se mirent en place des mécanismes plus élaborés de solidarité au travers, notamment, de sociétés d'assistance mutuelle créées par les ouvriers eux-mêmes. Bien que gardant un caractère privé, l'Etat ne les finançant pas encore, ces sociétés posaient le premier jalon de ce qu'allait être quelques décennies plus tard le système de Sécurité sociale français, à savoir une caisse commune alimentée par les travailleurs et chargée de couvrir les risques sociaux.

Les choses commencent à évoluer après la grave crise sociale de 1886. Ainsi, l'Etat commence, dès 1891, à accorder des subsides aux caisses d'assistance mutuelle. Puis, au début du XX<sup>e</sup> siècle, sont créés le service départemental d'aide sociale à l'enfance, ainsi que l'assistance aux vieillards infirmes et incurables. Surtout, une première assurance obligatoire contre les accidents du travail est instaurée en 1903. Ce système est, ensuite, étendu, entre les deux guerres mondiales, à d'autres secteurs, tels que les pensions, les vacances ou encore les allocations familiales. Pour autant, certains secteurs restent dans le cadre de l'assistance privée : il en va, ainsi, du chômage, de la maladie ou encore de l'invalidité. Il faudra, alors, attendre la Libération pour qu'un système généralisé de protection sociale soit mis en place.

## B - 1945 : l'instauration d'un système généralisé de protection sociale

C'est en 1945 que les pouvoirs publics mettent en place un système généralisé de protection sociale. Celui-ci se traduit dans le texte juridique suprême puisque la préambule de la Constitution de 1946 prévoit d'une part que « la nation garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs », et d'autre part que « tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de sa situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence ».

Au départ, ce système est organisé selon un mode professionnel : en d'autres termes, l'aide sociale est liée à l'emploi car elle est financée par les cotisations des salariés et des employeurs, ce qui explique qu'à l'origine les prestations sociales étaient réservées aux travailleurs et à leurs familles. Mais, l'on va assister progressivement à une généralisation de la protection sociale, notamment avec l'instauration du minimum vieillesse en 1956, la reconnaissance du caractère universel des allocations familiales en 1978 et de l'assurance maladie (en 1978, puis 1999), ou encore la création du RMI en 1988 et sa transformation en RSA en 2008.

## C - Aujourd'hui : un système à mi-chemin entre les modèles bismarckien et beveridgien

Le modèle bismarckien est fondé uniquement sur une logique d'assurance : en d'autres termes, le financement de la protection sociale est, ici, assuré par des cotisations sociales calculées en fonction du salaire et payées tant par les salariés que par les employeurs ; leur paiement donne, ainsi, droit à bénéficier des prestations sociales.

A l'inverse, le système beveridgien est un système universaliste qui s'appuie sur une logique d'assistance : ici, la protection sociale est financée par les impôts et chacun en bénéficie, qu'il ait cotisé ou pas.

Le système français reposait, à l'origine, sur une logique bismarckienne, mais celle-ci présentait l'inconvénient de faire peser sur le travail des coûts importants, nuisibles à la compétitivité. Ainsi, s'explique qu'il ait, alors, progressivement intégré des éléments du modèle beveridgien, notamment avec le double mouvement amorcé, à partir des années 1990, consistant à diminuer les cotisations sociales sur les bas salaires et à financer une partie de la protection sociale par le recours à des impôts d'Etat, tels que la CSG et la CRDS. Aujourd'hui, le système français est mixte : il est financé tant par les cotisations sociales que par l'impôt, et propose des prestations dont la plupart sont universelles, c'est-à-dire indépendantes du fait que la personne ait ou non cotisé.

## II - LA STRUCTURE DU SYSTEME DE PROTECTION SOCIALE FRANÇAIS

---

Le système français actuel est composé d'une part de la Sécurité sociale stricto sensu et d'autre part de l'assurance chômage qui fait l'objet d'un dispositif séparé.

### A - 1° composante : la Sécurité sociale stricto sensu

Le système de Sécurité sociale est composé de régimes couverts par les lois de financement de la Sécurité sociale (LFSS) et de ceux qui ne le sont pas.

#### 1 - Les régimes soumis aux LFSS : les régimes obligatoires de base

Les lois de financement de la Sécurité sociale concernent les régimes obligatoires de base. Il existe, en effet, un ensemble de régimes divers et variés de manière à prendre en compte les particularismes professionnels : l'on distingue, alors, le régime général, les régimes spéciaux et les régimes autonomes.

✕ Le régime général, qui est le plus important en termes de volumes de recettes et de dépenses (3/4 des charges des régimes de base), 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.

- La branche maladie est gérée par la Caisse nationale de l'assurance-maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) : cela recouvre les risques maladie, maternité, invalidité et décès. La CNAMTS définit les orientations et pilote le réseau des organismes chargés de les mettre en œuvre, à savoir les Caisses primaires d'assurance maladie (CPAM) et les Caisses d'assurance retraite et de la santé au travail (CARSAT), ces dernières correspondant aux anciennes CRAM, dont les missions de politique sanitaire et médico-sociale ont été confiées aux Agences régionales de santé.
- La branche accidents du travail – maladies professionnelles est gérée, mais de manière distincte, par les mêmes organismes que la branche maladie.
- La branche retraite est gérée par la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés qui définit les orientations de cette branche en matière d'assurance vieillesse et d'assurance veuvage. Son poids augmente plus rapidement que celui des dépenses de maladie.
- Les dépenses de la branche famille se traduisent principalement par le versement des allocations familiales dont le niveau dépend étroitement de la politique familiale définie par les pouvoirs publics. C'est la Caisse nationale des allocations familiales qui gère les différentes

prestations familiales et sociales (allocations familiales, aides au logement ou encore RSA), ces dernières étant, dans les faits, délivrées par les Caisses d'allocations familiales présentes au niveau local.

⌘ Les régimes spéciaux sont des régimes de sécurité sociale spécifiques à certains corps de métier et datant d'avant 1945 : ils permettent, ainsi, de prendre en compte les contraintes propres à chaque métier et sont, généralement, plus avantageux que le régime général. Ainsi, s'explique qu'en 1945 leurs ressortissants choisirent, pour la plupart, de rester protégés par ces régimes. L'organisation et le fonctionnement de ces régimes diffèrent grandement : ainsi, si certains assurent l'intégralité de la protection sociale de leurs membres (marins, agents SNCF, ...), d'autres n'offrent qu'une protection partielle à leurs assurés (fonctionnaires locaux, ...). Actuellement, ces régimes, au nombre d'une centaine, prennent en charge près de 5 millions de personnes.

⌘ Les régimes autonomes concernent principalement les professions qui ont refusé d'intégrer le système de Sécurité sociale et ont préféré s'organiser dans le cadre d'un système propre. A la différence des régimes spéciaux, ces régimes offrent généralement des prestations assez faibles à leurs affiliés. Ils bénéficient aux travailleurs indépendants et aux agriculteurs.

## **2 - Des régimes non soumis aux LFSS : les régimes complémentaires**

Les régimes complémentaires ont pour objet de prolonger la protection sociale et de combler ses lacunes. Certains sont obligatoires : il en va, ainsi, de certaines institutions de retraites complémentaires, comme l'ARRCO qui regroupe la majorité des salariés du secteur privé. D'autres ne sont pas obligatoires, ce qui signifie qu'ils relèvent de choix individuels et échappent au cadre habituel de la Sécurité sociale.

## B - 2° composante : l'assurance chômage

Les dépenses liées au chômage sont financées par les cotisations versées par les entreprises et les salariés du secteur privé. Il s'agit du dernier élément du dispositif de protection sociale français encore construit sur un modèle exclusivement bismarckien, puisque d'une part seuls les cotisants ont droit au versement des prestations et que d'autre part 99 % de ses ressources proviennent des cotisations sociales. Si l'assurance chômage participe au système de protection sociale français, elle se situe, cependant, à part du système de Sécurité sociale stricto sensu.

Du fait de la crise économique qui diminue les rentrées et augmente les dépenses d'indemnisation, ce régime est en déficit depuis les années 1980. Les règles qui régissent ce régime (montant des cotisations, règles d'indemnisation, ...) sont fixées par la convention d'assurance chômage. Depuis le 01 Janvier 2009, Assedic et ANPE ont fusionné pour créer le Pole Emploi chargé tant de l'aide à la recherche d'emploi que du versement des allocations chômage.