

La protection sociale et les assurances de personnes

- > Structure institutionnelle de la protection sociale
- > Régime des travailleurs salariés et non salariés
- > Contrats de prestations en nature et en espèces
- > Contrats de prévoyance et d'épargne retraite

Du même auteur

- > *Les opérations tontinières d'épargne*, Collection « Thèses », Éditions Panthéon-Assas, septembre 2014, 365 pages.
- > *De Solvabilité I à Solvabilité II : Évolution de la réglementation*, Collection « ID Réflex », Éditions Arnaud Franel, novembre 2014.
- > *Mieux comprendre la prévoyance collective : Réglementation et pratiques*, Collection « ID Réflex », Éditions Arnaud Franel, janvier 2015.

Avec la collaboration scientifique de Franck Buleux

Le pictogramme qui figure ci-contre mérite une explication. Son objet est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit, particulièrement dans le domaine de l'édition technique et universitaire, le développement massif du photocopillage.

Le Code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992 interdit en effet expressément la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit. Or, cette pratique s'est généralisée dans les établissements

d'enseignement supérieur, provoquant une baisse brutale des achats de livres et de revues, au point que la possibilité même pour

les auteurs de créer des œuvres nouvelles et de les faire éditer correctement est aujourd'hui menacée.

Nous rappelons donc que toute reproduction, partielle ou totale, de la présente publication est interdite sans autorisation de l'auteur, de son éditeur ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC, 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris).



72163 – (I) – (1,5) – OSB 80° – DTS – JME

Imprimerie CHIRAT – 42540 Saint-Just-la-Pendue

Dépôt légal : janvier 2015 – Imprimé en France

© Dunod, 2015

5 rue Laromiguière, 75005 Paris

www.dunod.com

ISBN 978-2-10-072163-4

Le Code de la propriété intellectuelle n'autorisant, aux termes de l'article L. 122-5, 2° et 3° a), d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans un but d'exemple et d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite » (art. L. 122-4).

Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon sanctionnée par les articles L. 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle.

Table des matières

Introduction

xii

LA STRUCTURE INSTITUTIONNELLE DE LA PROTECTION SOCIALE EN FRANCE

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | La protection sociale en France | 3 |
| 1 | Les éléments de définition | 3 |
| A | La protection des individus | 3 |
| B | La fonction redistributive | 4 |
| C | La notion de risque social | 5 |
| 2 | Les bases de sa mise en place | 5 |
| A | Les fondements historiques | 5 |
| B | Les modèles d'inspiration | 6 |
| C | Les modes de financement et de gestion | 7 |
| 3 | Les réalités économiques | 17 |
| A | La situation des comptes en France | 17 |
| B | La situation comparative des comptes dans le monde | 18 |
| 2 | La Sécurité sociale en France | 20 |
| 1 | Les socles de son développement | 20 |
| A | L'émergence des assurances sociales | 20 |
| B | Le texte fondateur | 21 |
| C | Une construction évolutive | 22 |
| D | Une unification limitée | 22 |
| 2 | Les risques sociaux couverts | 24 |
| A | Les principaux risques sociaux | 24 |
| B | Les modes de couverture | 25 |
| 3 | L'organisation institutionnelle | 25 |
| A | Le régime général des travailleurs salariés | 26 |
| B | Les régimes spéciaux | 31 |

| | | |
|---|---|----|
| C | Le régime des travailleurs non salariés non agricoles | 39 |
| D | Le régime des travailleurs agricoles | 43 |
| E | Les autres institutions participant au système | 44 |
| F | L'État | 49 |

LES ASSURANCES SOCIALES DES TRAVAILLEURS SALARIÉS

| | | |
|----------|--|-----------|
| 3 | L'assurance-maladie | 53 |
| 1 | Les règles d'affiliation | 53 |
| A | L'obligation d'affiliation | 53 |
| B | Les conditions d'affiliation | 55 |
| 2 | Des traitements différenciés | 58 |
| A | Le régime étudiant | 58 |
| B | Le régime des apprentis | 61 |
| C | Le régime des salariés | 61 |
| D | Le salarié en détachement | 64 |
| E | Le salarié en expatriation | 68 |
| F | Le salarié frontalier | 71 |
| 3 | Une couverture hétérogène | 74 |
| A | La Couverture maladie universelle (CMU) | 74 |
| B | L'aide médicale de l'État (AME) | 75 |
| C | Les conditions de remboursement des frais de soins | 76 |
| D | Les conditions de remboursement des frais de soins dentaires | 96 |
| 4 | L'assurance maternité | 98 |
| 1 | Les droits au congé prénatal et postnatal | 98 |
| A | Les conditions d'acquisition des droits pour la mère | 98 |
| B | Les conditions d'acquisition des droits pour le père | 99 |
| 2 | Les droits aux prestations | 101 |
| A | Les prestations en nature | 101 |
| B | Les prestations en espèces | 101 |
| 3 | Les droits au congé parental d'éducation | 102 |
| A | Les conditions de son exercice | 102 |
| B | Les changements attendus en 2015 | 103 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 5 | L'assurance incapacité temporaire | 104 |
| 1 | L'arrêt de travail (vie privée) | 104 |
| A | La suspension du contrat de travail | 104 |
| B | Les conditions d'acquisition des droits | 104 |
| C | Le mode de calcul des indemnités journalières | 106 |
| D | Le traitement fiscal des indemnités journalières | 109 |
| E | L'obligation légale incombant à l'employeur | 109 |
| 2 | L'arrêt de travail (vie professionnelle) | 112 |
| A | La qualification de l'accident du travail (AT) | 112 |
| B | La qualification de la maladie professionnelle (MP) | 115 |
| C | Les conditions d'acquisition des droits (AT-MP) | 115 |
| D | La prise en charge des prestations en nature | 116 |
| E | Le mode de calcul des indemnités journalières | 116 |
| F | Le traitement fiscal des indemnités journalières | 117 |
| G | Les indemnités temporaires d'incapacité | 118 |
| 6 | L'assurance invalidité permanente | 119 |
| 1 | L'invalidité (vie privée) | 119 |
| A | La qualification de l'invalidité | 119 |
| B | Les conditions d'acquisition des droits | 119 |
| C | Le mode de calcul de la pension d'invalidité | 120 |
| D | La pension d'invalidité et la retraite | 122 |
| E | Le traitement fiscal de la pension d'invalidité | 122 |
| 2 | L'incapacité permanente (vie professionnelle) | 122 |
| A | La qualification de l'incapacité permanente | 122 |
| B | L'évaluation du taux d'incapacité permanente | 123 |
| C | Le mode de calcul du capital ou de la rente d'incapacité permanente | 124 |
| D | La procédure de révision du taux d'incapacité permanente | 125 |
| E | Le caractère de mutabilité de la rente | 126 |
| F | La réversion au profit du conjoint | 130 |
| G | Le traitement fiscal de la pension d'invalidité | 131 |
| 7 | L'assurance vieillesse de base obligatoire | 132 |
| 1 | La répartition en question | 132 |
| A | Une structure institutionnelle fragilisée | 132 |
| B | Un rythme de réformes effréné | 136 |
| C | L'absence de régime unifié | 145 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 2 | Les règles de calcul des cotisations | 146 |
| A | Les conditions de cotisation | 146 |
| B | Les taux de cotisation | 146 |
| 3 | Les règles de calcul de la pension | 147 |
| A | L'âge légal du départ à la retraite | 147 |
| B | L'âge légal pour obtenir le taux plein | 149 |
| C | L'unité de base de calcul : le trimestre | 151 |
| D | La formule de calcul | 152 |
| 4 | Les règles de gestion de la pension | 164 |
| A | Le droit à l'information | 164 |
| B | La pension de réversion | 164 |
| C | La revalorisation de la pension de vieillesse | 166 |
| D | Le traitement fiscal de la pension de retraite | 166 |
| 8 | L'assurance vieillesse complémentaire obligatoire (Le régime ARRCO) | 167 |
| 1 | Les règles de calcul des cotisations | 167 |
| A | Les règles communes de fonctionnement (AGIRC-ARRCO) | 167 |
| B | Les éléments de rémunération soumis à cotisations | 168 |
| C | L'assiette des cotisations | 169 |
| D | Les taux de cotisation | 170 |
| E | La répartition des cotisations | 170 |
| 2 | Les règles de calcul de la pension | 171 |
| A | Le taux d'acquisition de points et le taux d'appel | 171 |
| B | La valeur d'un point de retraite (prix d'acquisition ou salaire de référence) | 171 |
| C | La formule d'acquisition des points | 171 |
| D | Le rachat de points | 172 |
| E | La formule de calcul | 173 |
| F | Le prix d'un point (prix de service) | 173 |
| G | Les systèmes de minoration (décote) | 173 |
| 3 | Les règles de gestion de la pension | 177 |
| A | Le rythme de versement | 177 |
| B | Le capital unique | 177 |
| C | Les systèmes de majoration | 178 |
| D | Les prélèvements sociaux | 179 |
| E | Les droits de réversion | 179 |

| | | |
|-----------|---|------------|
| 9 | L'assurance vieillesse complémentaire obligatoire (Le régime AGIRC) | 181 |
| 1 | Les règles de calcul des cotisations | 181 |
| A | Les règles de fonctionnement propres au régime AGRIC | 181 |
| B | Les éléments de rémunération soumis à cotisations | 183 |
| C | L'assiette des cotisations | 183 |
| D | Les taux de cotisation | 183 |
| E | La répartition des cotisations | 183 |
| 2 | Les règles de calcul de la pension | 184 |
| A | La garantie minimale de points (GMP) | 184 |
| B | Le taux d'acquisition de points et le taux d'appel | 184 |
| C | La valeur d'un point de retraite (prix d'acquisition ou salaire de référence) | 185 |
| D | La formule d'acquisition des points | 185 |
| E | Le rachat des points | 185 |
| F | La formule de calcul | 185 |
| G | Le prix d'un point (prix de service) | 185 |
| H | Les systèmes de minoration (décote) | 186 |
| 3 | Les règles de gestion de la pension | 186 |
| A | Le rythme de versement | 186 |
| B | Le capital unique | 186 |
| C | Les systèmes de majoration | 186 |
| D | Les prélèvements sociaux | 187 |
| E | Les droits de réversion | 187 |
| 10 | L'assurance décès | 188 |
| A | Les conditions d'acquisition des droits | 188 |
| B | Le mode de calcul du capital décès | 188 |
| C | Les bénéficiaires du capital décès | 189 |
| D | Le traitement fiscal du capital décès | 190 |
| 11 | La famille | 191 |
| A | Les prestations | 191 |
| B | Les cotisations | 199 |

LES ASSURANCES SOCIALES DES TRAVAILLEURS NON SALARIÉS NON AGRICOLES

| | |
|--|------------|
| 12 L'assurance-maladie | 203 |
| A Les tarifs, la base et les taux de remboursement | 203 |
| B Les cotisations | 203 |
| C Les ayants droit | 205 |
| D L'allocation journalière d'accompagnement d'une personne en fin de vie | 206 |
| E L'accès aux soins pour les faibles revenus | 206 |
| 13 L'assurance maternité | 207 |
| A Les prestations en nature | 207 |
| B Les prestations de maternité | 207 |
| 14 L'assurance incapacité temporaire | 209 |
| A Les bénéficiaires | 209 |
| B Les délais de carence | 209 |
| C La durée de versement | 209 |
| D Le montant de l'indemnité | 210 |
| E Les cotisations | 210 |
| F Le cas des professions libérales | 211 |
| 15 L'assurance-invalidité et l'assurance-décès | 214 |
| A La pension d'invalidité | 214 |
| B Le cumul emploi-pension d'invalidité | 216 |
| C Le décès | 217 |
| D Les cotisations | 217 |
| E Le cas des professions libérales | 218 |
| 16 L'assurance vieillesse | 221 |
| 1 La retraite de base obligatoire | 221 |
| A Les mécanismes fondamentaux | 221 |
| B Les éléments de calcul | 222 |
| C Le rachat de trimestres | 225 |
| D La prise en compte en présence de plusieurs régimes de cotisation | 226 |
| E Les majorations de retraite | 226 |
| F La revalorisation annuelle | 227 |
| G Les cotisations | 227 |
| H La pension de réversion | 228 |

| | | |
|-----------|--|------------|
| I | Le cas des professions libérales (régime CNAVPL) | 228 |
| J | Le cas des professions libérales (régime CNBF) | 233 |
| 2 | La retraite complémentaire obligatoire | 238 |
| A | Le système par points | 238 |
| B | Les cotisations | 239 |
| C | Les variations de la valeur annuelle du point | 240 |
| D | Le cas des professions libérales | 240 |
| E | Le cas des auto-entrepreneurs | 241 |
| 17 | La famille | 243 |
| A | Les prestations | 243 |
| B | Les cotisations | 243 |

LES ASSURANCES DE PERSONNES

| | | |
|-----------|--|------------|
| 18 | Les contrats de prestation en nature | 247 |
| 1 | Le rôle historique de la mutualité | 247 |
| A | La suppression des corporations | 247 |
| B | La survie des sociétés de secours mutuels | 248 |
| C | La naissance de la mutualité | 248 |
| 2 | L'émergence des acteurs contemporains | 250 |
| A | Les assureurs traditionnels | 250 |
| B | Les institutions de prévoyance | 251 |
| C | Les sociétés d'assurance mutuelles | 254 |
| D | La bancassurance | 254 |
| 3 | Les aides de l'État | 256 |
| A | La Couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) | 256 |
| B | L'aide à la complémentaire santé (ACS) | 257 |
| 4 | Les dispositifs d'un contrat « complémentaire santé » | 258 |
| A | L'objet du contrat | 258 |
| B | Le fonctionnement | 259 |
| C | Les modes de remboursement | 259 |
| D | Les garanties additionnelles | 263 |
| E | Le délai d'attente | 264 |
| F | La franchise | 264 |
| G | L'étendue territoriale | 265 |
| H | La souscription | 269 |
| I | La tarification | 270 |

| | | |
|---|------------------------|-----|
| J | Le contrat solidaire | 278 |
| K | Le contrat responsable | 279 |

19 Les contrats de prestation en espèces 283

| | | |
|----------|--|------------|
| 1 | Les dispositifs d'un contrat « Maintien des revenus – Incapacité temporaire » | 283 |
| A | L'objet du contrat | 283 |
| B | Les conditions de mise en place du contrat | 283 |
| C | Les équilibres réglementaires et techniques | 286 |
| D | L'importance du questionnaire de déclaration du risque | 287 |
| E | La nature du questionnaire | 287 |
| F | Les éléments de tarification du contrat | 289 |
| G | Les niveaux de garanties | 291 |
| H | Les franchises | 291 |
| 2 | Les dispositifs d'un contrat « Maintien des revenus – Invalidité permanente » | 292 |
| A | L'objet du contrat | 292 |
| B | Les conditions de mise en place du contrat | 293 |
| C | Les niveaux de garantie | 293 |
| D | Les prestations | 293 |

20 Les contrats de prévoyance 296

| | | |
|----------|---|------------|
| 1 | Les dispositifs d'un contrat « Temporaire décès » | 296 |
| A | L'objet du contrat | 296 |
| B | Le caractère forfaitaire | 297 |
| C | Les conditions de sa mise en place | 298 |
| D | Le traitement du secret médical | 299 |
| E | Le formalisme encadrant l'appréciation de l'âge de l'assuré | 300 |
| F | L'erreur sur l'âge | 301 |
| G | Le calcul de la cotisation | 301 |
| H | L'indexation de la cotisation | 306 |
| I | Le non-paiement de la cotisation | 307 |
| J | Les garanties optionnelles | 307 |
| K | Le traitement fiscal de la prestation décès | 308 |
| L | Les contrats dérivés | 311 |
| 2 | Les dispositifs d'un contrat « vie entière » | 312 |
| A | L'objet du contrat | 312 |
| B | Les conditions de mise en place du contrat | 313 |
| C | La présence d'une valeur de rachat | 314 |
| D | Le traitement fiscal de la prestation décès | 314 |

| | |
|--|------------|
| 3 Les dispositifs d'un contrat « Individuel accident » | 314 |
| A L'objet du contrat | 314 |
| B Les conditions de sa mise en place | 316 |
| C La cause accidentelle | 317 |
| D Les garanties à caractère indemnitaire | 317 |
| E Les garanties à caractère forfaitaire | 317 |
| 4 Les dispositifs d'un contrat « Garantie des accidents de la vie » | 317 |
| A L'objet du contrat | 317 |
| B Les conditions de sa mise en place | 318 |
| C Les garanties proposées | 319 |
| D Le coût d'un contrat | 320 |
| 21 Les contrats d'épargne retraite | 321 |
| 1 Le plan d'épargne retraite populaire (PERP) | 321 |
| A L'objet du contrat | 321 |
| B Le régime juridique | 322 |
| C Les éléments constitutifs d'un contrat « tunnel » | 323 |
| D La sortie en rente viagère | 324 |
| E Les formes de rente viagère | 330 |
| F La sécurisation progressive | 331 |
| G Le transfert du plan | 331 |
| H Le régime fiscal durant la phase de constitution du capital | 332 |
| I La diminution de l'effort d'épargne | 334 |
| J Les conséquences du décès durant la phase de constitution du capital | 335 |
| K Le régime fiscal durant la phase de service de la rente viagère | 335 |
| 2 Le contrat retraite Madelin | 337 |
| A L'objet du contrat | 337 |
| B L'apport majeur de la loi Madelin | 339 |
| C Les conditions de sa mise en place | 339 |
| D Le périmètre contractuel | 340 |
| E Les spécificités du contrat retraite Madelin | 341 |
| F Les personnes éligibles | 344 |
| G Le cas particulier du conjoint collaborateur | 346 |
| H Le régime fiscal durant la phase de constitution du capital | 350 |
| I Le rachat des années passées du contrat retraite | 353 |
| J Les prestations du contrat retraite | 354 |
| K Le régime fiscal des prestations | 355 |
| L Le cas spécifique du contrat Madelin agricole | 356 |

Introduction

Le lien établi entre la protection sociale et les assurances de personnes est d'une nature consubstantielle.

De prime abord, la protection sociale se place au cœur du processus décisionnel des assurances de personnes. Ce rapport d'interdépendance est doublement vérifiable, d'une part au niveau de l'interactivité de la relation entre les besoins exprimés et les solutions apportées, d'autre part à l'échelle de l'efficacité de la gestion du risque individualisé puisque son utilité dépend, intrinsèquement, de l'étendue, ou des limites, des normes de sécurité collective. En ce sens, les assurances de personnes se développent là où la protection sociale commence à afficher ses limites.

La compréhension de cette liaison est éminemment primordiale. Elle constitue le point nodal même de leur raison d'être, et indirectement, de leur complémentarité.

D'un autre point de vue, bien que symétriquement opposé, les assurances de personnes se retrouvent inversement à la source des mutations de la protection sociale.

Cette correspondance, d'un autre genre, est tout aussi fondamentale au développement de leur rapport. À cet effet, il ne pourrait y avoir, sans la présence concomitante des assurances de personnes, ni de protection sociale, ni d'État-providence, et ce, compte tenu de la situation budgétaire de plus en plus tendue, de l'incapacité croissante de la puissance publique à maintenir un standard de couverture sociale élevée et à préserver son rôle extra-régalien de réducteur d'incertitudes sociales. À observer de près, si le recul des normes quantitatives de l'État-social apparaît soutenable, et exempt de toute manifestation sociale d'ampleur, c'est en grande partie parce que la possibilité de transférer progressivement les dépenses publiques vers le régime privé existe.

Au final, cette relation se conclut par l'émergence d'une situation de réciprocité. La pertinence de l'une dépend étroitement de l'existence de l'autre, et inversement. C'est certainement à la lumière de ce caractère indissociable que ces deux composantes se révèlent dans leur particularité et s'affirment dans leur responsabilité sociale.

L'appréhension de cette corrélation est donc essentielle à la compréhension des équilibres qui régissent l'évolution de la protection sociale en France et le développement des assurances de personnes. Elle concentre, sur cette affinité, un ensemble de caractéristiques et des réalités opérationnelles que l'ouvrage propose de détailler et d'en saisir la portée.

LA STRUCTURE INSTITUTIONNELLE DE LA PROTECTION SOCIALE EN FRANCE

1 La protection sociale en France

2 La Sécurité sociale en France

La question du rôle et de l'omniprésence de la puissance publique a toujours été un élément fondamental dans l'analyse de la construction de l'État. Socialement, cette interrogation s'est imposée de manière encore plus insistante dans le débat politique depuis que les pays, toutes zones géographiques confondues, se sont massivement industrialisés.

En fait, et à des degrés divers, cette évolution ne s'observe pas avec une même régularité et une pareille intensité. De nombreuses influences historiques contribuent à niveler cette interaction. Les variations constatées sont modulées en fonction des idéologies qui façonnent les États et qui président à leur fondation, et plus tard, à leur mutation.

Ainsi, pour la France, deux étapes d'édification sont identifiables. Pour la première, primordiale, ce fut la Révolution de 1789. L'idéal porté par les bouleversements politiques a forgé une impulsion notablement sociale. L'homme, donc le citoyen, en devenant la matrice centrale d'une nouvelle gouvernance plus équitable, a modifié la conduite des affaires publiques et a redéfini les contours de l'intérêt général. Inspirée, cette identité ne s'est pas atténuée depuis. Mieux, la seconde étape clé a encore plus amplifié le caractère social de la République. La nature bienveillante est devenue davantage consistante avec les changements opérés immédiatement après la Seconde Guerre mondiale.

Aujourd'hui, la répétition des crises économiques et financières ne remet pas en cause cette permanence. Au contraire, les besoins sont croissants et la demande d'intervention ne faiblit pas. Simplement, et en situation de compressions budgétaires, l'État doit s'adapter afin de répartir adéquatement les efforts et de répondre plus efficacement à l'attente des citoyens.

Pour mieux appréhender les équilibres sociaux et leurs mutations, il est essentiel de revenir aux sources de la protection sociale en France (Chapitre 1) et d'explorer les conditions de la mise en place d'une Sécurité sociale très influencée par les principes dont elle est issue (Chapitre 2).

1 La protection sociale en France

L'idée de l'existence d'une protection sociale en France est associée, de manière indivisible, à l'édification de l'État. Le sens donné à cette politique (1 *Les éléments de définition*) permet d'éclairer les fondements qui soutiennent sa moralisation (2 *Les bases de sa mise en place*) et de mesurer concrètement, par le poids économique, la prééminence cette identité (3 *Les réalités économiques*).

1 Les éléments de définition

A La protection des individus

Définir une notion n'est jamais superflu. Souvent, cet exercice est indispensable. Sa pratique permet de clarifier utilement une situation où les « abus de langage » ont contribué à brouiller les perceptions.

En matière de régimes sociaux, les « lieux communs » sont particulièrement nombreux. Le fait que leurs assertions dans de nombreux textes, institutionnels ou non, soient abondantes et généralisées ne signifie pas qu'elles sont nécessairement justes. Pour preuve, nombreux sont les assurés sociaux qui évoquent la « mutuelle santé » au lieu et place de leur contrat « complémentaire santé », l'une étant, dans la réalité, un statut juridique d'exploitant relevant du Code de la mutualité et l'autre correspondant à un contrat de prestations en nature (frais de soins) pouvant être distribué par des organismes d'assurance répondant à des obligations diverses du Code des assurances au Code de la mutualité, en passant par le Code de la Sécurité sociale.

Le sens donné à la protection sociale n'échappe pas à cette logique. De cette situation équivoque, émerge une première forme de confusion et ce décalage renvoie couramment à l'assimilation avec la notion, au sens large, de Sécurité sociale.

À ce effet, le sens premier du mot protection vient du latin *protegere*, ce qui signifie protéger, couvrir, mettre à l'abri⁽¹⁾. À partir de cet élément, on peut observer l'existence d'une certaine convergence établie autour de trois éléments de définition.

Pour la documentation administrative⁽²⁾, « la protection sociale désigne tous les mécanismes de prévoyance collective permettant aux individus de faire face aux conséquences financières des risques sociaux ». Pour la doctrine⁽³⁾, c'est « un ensemble de mesures par lesquelles la société entend protéger les individus contre les risques sociaux » (premier élément de définition).

(1) Dictionnaire : sites internet : lexilogos.fr, cnrtl.fr.

(2) Site vie-publique.fr

(3) Cornu G., *Vocabulaire juridique*, PUF, 1987, p. 627.

Par le recours aux notions de « mécanismes » ou de « mesures », la définition de la protection sociale intègre l'existence d'une opération de transfert de risque vers un régime de prise en charge collectif, souvent obligatoire, ce qui implique le déploiement d'une politique volontariste de la part des pouvoirs publics. À la base, il existe bien une procédure de « compensation » qui s'emploie, par un ensemble de dispositifs et de prestations, à mettre en œuvre une gestion des sinistres et à administrer ses conséquences.

Pour ce qui concerne la Sécurité sociale, elle fait davantage allusion à une organisation réglementée dont la mission est précisément la mise en œuvre fonctionnelle de cette opération de transfert de risque. En pratique, elle est composée d'une multitude de caisses spécialisées dont le rôle est de gérer les risques sociaux de façon monopolistique.

Les différences s'affichent clairement. La protection sociale constitue le prolongement d'une politique engagée de l'État tandis que la Sécurité sociale assume le rôle de la structure institutionnelle chargée de déployer cette ambition.

B La fonction redistributive

L'utilité attribuée à la protection sociale est donc clairement identifiée. Il s'agit d'une fonction redistributive⁽¹⁾ dont l'État a la charge, pour ne pas dire la responsabilité. Ce processus interventionniste se distingue nettement de l'assistance ou de l'entraide, des formes de solidarité qui s'appuient davantage sur les lois naturelles (charité et bienfaisance) et sur le caractère facultatif. Cette caractéristique est consubstantielle de son mode de fonctionnement, au point de devenir un élément de définition à part entière (deuxième élément de définition).

Dans le même sens, les économistes, sans évoquer la dimension solidaire ou la notion d'utilité sociale, utilisent l'expression de salaires différés ou d'épargne forcée. Une telle construction contribue semblablement à renforcer la coordination des politiques publiques et à mettre en exergue l'existence d'une volonté organisée de mobiliser les ressources, de redistribuer les revenus et de réduire les précarités. À la différence des mesures d'autoprotection qui sont fondées sur l'existence d'un patrimoine et sur les revenus des capitaux, l'idée d'une forme de mutualisation collective existe.

À cette étape, une autre analogie avec la qualification de l'« État-providence⁽²⁾ » apparaît. Celui-ci se définit comme une variante de l'État qui s'oppose à la conception libérale d'une puissance publique limitée aux stricts attributs de souveraineté et dénuée de toutes fonctions sociales. Les deux conceptions se font face. La première prône l'ingérence de l'État, la seconde préconise la stricte responsabilité des individus.

La logique de sécurité économique et sociale⁽³⁾ est alors, peu ou prou, assimilée à une forme particulière d'intervention et de socialisation de l'État. La protection sociale devient une manifestation de l'État-providence. Celui-ci n'existe et ne se justifie que si une protection sociale est déployée. Les deux deviennent indissociables dans leurs finalités et objectifs qui consistent à rechercher des solutions afin d'atténuer les inégalités entre les citoyens.

(1) Revol R., *Les États-providence*, site crdp-montpellier.fr.

(2) Expression utilisée la première fois le 27 avril 1864 par Émile Olivier, Rapport fait au nom de la commission chargée d'examiner le projet de loi relatif aux coalitions, cité par Rosanvallon P., *La crise de l'État-providence*, Le Seuil, 1981, p. 141.

(3) Merrien F. X., *L'État providence*, Presses universitaires de France, 2005.

C La notion de risque social

Globalement, le risque est intrinsèquement lié à l'activité humaine. Le développement industriel a démultiplié les zones de vulnérabilité, rendant des classes entières de travailleurs plus exposées aux situations de précarité.

En conséquence, un grand nombre de risques pouvant être traités par l'assurance privée ont basculé dans la sphère publique. Ce n'est pas la solvabilité des acteurs du secteur du risque qui est en cause mais bien des considérations de nature politique et sociale, voire sociétale si l'on pose la question des prérogatives étatiques. L'opinion publique est, en effet, de plus en plus convaincue du rôle moteur de l'État. Sans évoquer les multiples crises qui ont secoué la société française et leurs effets déstabilisateurs, il semble se développer dans la conscience collective une forme de revendication pour un juste partage des efforts, de rejet du risque, de son caractère inacceptable et un besoin justifié d'obtenir de l'État tutélaire une protection, voire même une nécessaire et systématique compensation.

Face à ces mutations, l'État ne peut pas rester inerte. La maîtrise de la stabilité sociale est en jeu. Ainsi, certains risques deviennent inévitablement des risques sociaux, à cause précisément de l'attente des citoyens et de leur capacité à générer des « fractures sociales ». En ce sens, leur existence et leur nature constituent également un des éléments fondamentaux qui participent à la définition de la protection sociale (troisième élément de définition).

Et c'est précisément cette relation agrégée, formée cumulativement par ces trois éléments constitutifs (mécanismes et mesures publiques de protection des individus, fonction redistributive, réduction de risque social), qui forge la base même du pivot qui a présidé à la mise en place de la protection sociale.

2 Les bases de sa mise en place

A Les fondements historiques

En suivant la hiérarchie des normes et en se référant au bloc de constitutionnalité, on peut trouver les origines de la protection sociale française dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Selon son article 2, « *le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l'oppression* ». La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1793, moins politique et plus égalitaire, évoque le devoir de la Nation à l'égard des individus et consacre d'une manière plus explicite cette exigence. Son article 21 indique que « *les secours publics sont une dette sacrée. La société doit la subsistance aux citoyens malheureux, soit en leur procurant du travail, soit en assurant les moyens d'exister à ceux qui sont hors d'état de travailler.* ».

À l'échelle internationale, les proclamations officielles et les objectifs assignés sont similaires. La Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 affiche une certaine équivalence. Pour l'article 22, « *toute personne, en tant que membre de la société, a droit à la Sécurité sociale ; elle est fondée à obtenir la satisfaction des droits économiques, sociaux et culturels indispensables à sa dignité et au libre développement de sa personnalité, grâce à l'effort national et à la coopération internationale, compte tenu de l'organisation et des*

ressources de chaque pays ». En l'espèce, il convient d'observer l'usage du terme « Sécurité sociale » pour désigner « protection sociale ».

Par extension, le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 instaurant la IV^e République entérine aussi l'existence de droits économiques et sociaux. Sous le vocable de « principes particulièrement nécessaires à notre temps » (PPNT), principes qui ont une valeur constitutionnelle, ce texte proclame que « *la Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement. Elle 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. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence* ». Dans leur ensemble, les PPNT sanctuarisent, outre les droits des travailleurs (action syndicale, grève, participation à la détermination collective des conditions de travail), un ensemble de droits sociaux.

Repris à son tour par le préambule de la Constitution du 4 octobre 1958 de la V^e République, et selon une jurisprudence constante du Conseil constitutionnel⁽¹⁾ que viennent compléter les « *principes fondamentaux reconnus par les lois de la (III^e) République* » (PFRLR), cette exigence est de nouveau réaffirmée. Le préambule fixe, de manière effective, une démocratie sociale et un « droit », ou plutôt une « exigence » au bénéfice de la protection sociale. Dès lors, avec la consolidation de l'État-social, la solidarité subjective se transforme en solidarité objective.

À l'évidence, la multiplicité des sources constitutionnelles donne clairement une indication. La protection sociale n'est pas le résultat ou l'effet d'une « génération spontanée », mais elle est bel et bien issue d'une logique institutionnelle et consubstantielle qui a soutenu la construction de l'État, érigé en État-social.

Annoncée, proclamée, la protection sociale, désormais considérée comme des droits à prestations, implique de la part de l'État-débiteur des prestations positives, ce qui signifie « *la mise en œuvre d'une politique de solidarité nationale en faveur des personnes défavorisées* ». Cette condition devient, dans certains cas, opposable au législateur devant le Conseil constitutionnel⁽²⁾, même si aux yeux des juges suprêmes, et il est nécessaire de relativiser, « *il appartient au législateur, pour satisfaire cette exigence, de choisir les modalités concrètes qui lui paraissent appropriées* ».

Il reste à retracer les influences qui vont contribuer à rendre ces droits-créances opérationnels.

B Les modèles d'inspiration

À l'image de la France, et au cours de la seconde moitié du XX^e siècle, les pays européens vont progressivement étendre à l'ensemble de leurs citoyens un cadre social plus protecteur et plus altruiste. Cette avancée politique s'effectue de façon dispersée. Traditionnellement, on distingue deux influences majeures qui vont soutenir la construction des modèles de couverture sociale :

- 1 Les systèmes d'inspiration bismarckienne où prévalent, en association, le principe d'assurance sociale liée au travail et les contributions établies en fonction des revenus

(1) Décision n° 71-44 CC du 16 juillet 1971, site internet : conseil-constitutionnel.fr.

(2) Rapport C., L'opposabilité des « droits-créances » constitutionnels en droit public français, site internet : droitconstitutionnel.org.

d'activités. Le modèle, avancé par le Chancelier Bismarck (1815-1963), homme politique et 1^{er} chancelier impérial allemand, accorde à l'État, élément catalyseur, la responsabilité de déployer une politique sociale. En vertu de ce système, les assurances sociales obligatoires doivent progressivement se substituer à l'assistance sociale à vocation nationale. Par l'usage du vocable « assurance sociale », cette doctrine implique que l'obtention de la protection sociale est intrinsèquement liée à la contrepartie d'une activité professionnelle. La fourniture des prestations, gérée par les employeurs et les salariés eux-mêmes selon la règle du paritarisme, doit en conséquence obéir à la règle de proportionnalité établie selon les salaires enregistrés et les cotisations versées⁽¹⁾.

- 2 Les systèmes d'inspiration beveridgienne où la protection généralisée est fondée sur la Sécurité sociale et sur l'impôt acquitté par tous les contribuables, indépendamment de toute activité professionnelle. Proposé en novembre 1942 par Lord Beveridge (1879-1963)⁽²⁾, économiste et homme politique britannique, ce plan prône le principe de l'universalité, ce qui implique le recours à l'impôt. En liaison avec ce financement d'origine fiscale, la gestion des prestations uniformes est nécessairement dévolue à l'État.

Entre ces deux logiques, radicalement différentes et souvent mises en opposition, le modèle français retiendra principalement la conception allemande.

C Les modes de financement et de gestion

Cette orientation implique que les ressources du système sont majoritairement basées sur le facteur travail. Le financement est assuré par les cotisations des employeurs et des salariés, soit une contribution reposant essentiellement sur les entreprises et les actifs.

Le mode de gestion qui en découle est le paritarisme. Installée sur la base d'une démocratie sociale, le pilotage au sein d'un conseil d'administration des caisses compétentes est assumé conjointement par l'ensemble des partenaires sociaux représentés par les organismes patronaux et les organisations syndicales des travailleurs.

Néanmoins, pour certains risques sociaux relevant davantage de l'aide ou de la justice sociale (logement, exclusion), les ressources proviennent des prélèvements obligatoires, des impôts et taxes affectées, notamment la contribution sociale généralisée (CSG) créée en 1991 et les contributions publiques de l'État.

Compte tenu de l'élargissement du périmètre d'intervention, l'existence d'une pluralité de sources de financement est devenue inévitable. Appliquée par nécessité, elle a fini par nuancer la franche opposition doctrinale entre les deux systèmes d'influence, et ce au regard de l'extensivité des missions de solidarité nationale et de la fiscalisation croissante des recettes de la Sécurité sociale. Et ce phénomène n'est pas sans influence sur la répartition et le poids économique de la protection sociale sur le budget de la Nation.

➤ POUR ALLER PLUS LOIN

La fiscalisation des sources de financement de la protection sociale

La contraction des recettes financières résultant des tensions observées sur l'évolution des revenus professionnels, à laquelle s'ajoute l'augmentation des dépenses sociales qui sont liées à la demande croissante des besoins des ménages, a contribué à favoriser

(1) La protection sociale, Service des affaires européenne, décembre 1995, site internet : sénat.fr.

(2) Sir William Beveridge, *Report to the Parliament on Social Insurance and Allied Services*, site internet : fordham.edu.

l'émergence d'autres sources de financement. **Cette diversification est rendue nécessaire en raison d'un alourdissement excessif du coût du travail. Surtout, l'exigence de justice fiscale est venue modifier les paramètres initiaux étant donné que la Sécurité sociale s'est largement ouverte à l'ensemble des résidents en France sans pour autant que la contribution de ces derniers soit compensée par des revenus du travail. L'idée que seul les salariés doivent contribuer a fini par être nuancée.**

Dans ce processus d'évolution, si l'impôt constitue une solution « naturelle », dans son dessein, il peut cependant emprunter des techniques qui peuvent être considérées comme « singulières », dans son déploiement. En cette matière, l'exemple fourni par l'impôt direct⁽¹⁾ à finalité sociale et relevant « des impositions de toute nature » au sens de l'article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958 est tout à fait significatif. D'un point de vue générique, la fiscalité sociale intègre le champ de compétence du Parlement lequel fixe les règles régissant son assiette, son taux, ses modalités de recouvrement tandis que les cotisations sociales relèvent presque exclusivement du pouvoir réglementaire. Surtout, la fiscalité sociale ne respecte pas le principe de l'universalité puisque les ressources dégagées sont affectées à l'avance.

Ainsi, ont été instaurées, pour les personnes physiques, les contributions suivantes :

a) La contribution sociale généralisée (CSG)

Mise en place le 1^{er} février 1991 par la loi n° 90-1168 de finances du 28 décembre 1990, la CSG, un prélèvement de nature fiscale à objet social, est opérée sans une contrepartie directe pour le redevable. À l'inverse des cotisations sociales qui sont ponctionnées sur les revenus, la CSG ne confère aucun droit à prestation à celui qui les acquitte.

Affectée au budget de la Sécurité sociale, ou plus précisément à la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF), au Fonds de solidarité vieillesse (FSV) et aux régimes obligatoires d'assurance-maladie, la CSG s'applique aux personnes physiques fiscalement domiciliées en France⁽²⁾. Son assiette est très large et porte sur un ensemble très varié de revenus.

► Les revenus d'activité et de remplacement

Les revenus professionnels qui sont nécessairement rattachés à un régime français d'assurance-maladie font partie de cette catégorie. L'assiette, constituée par le montant brut des salaires et des avantages en argent ou en nature, est limitée à quatre fois le plafond annuel de la Sécurité sociale en vigueur (37 548 euros en 2014). Bénéficiant d'un abattement de 1,75 % au titre des frais professionnels⁽³⁾, cette contribution, pour les revenus professionnels, est prélevée à la source au taux de 7,5 %. Cet abattement est neutralisé pour la fraction des revenus supérieurs à quatre PASS. Précomptée par l'employeur, elle est reversée aux

(1) Décision n° 90-285 DC du Conseil Constitutionnel du 28 décembre 1990.

(2) Les personnes assujetties sont les personnes physiques qui disposent, d'une part, d'un domicile fiscal en France en vertu de l'article 4 B du Code général des impôts, et d'autre part, qui relèvent, soit directement, soit indirectement par le biais des conventions internationales, à quelque titre que ce soit, d'un régime obligatoire français d'assurance maladie.

(3) En vertu de l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996, les salaires et les allocations chômage sont soumis à la CSG pour 97 % de leur montant. Par la suite, le taux de l'abattement des frais professionnels a été abaissé de 3 % à 1,75 % par la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2012. Depuis, l'assiette de la contribution sociale généralisée (CSG) et de la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) est fixée à 98,25 % du salaire au lieu de 97 % auparavant.

organismes chargés du recouvrement des cotisations de Sécurité sociale, soit les Unions de recouvrement des cotisations de Sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf).

Quant aux revenus de remplacement, les taux varient selon la nature de la prestation en espèces. Ils sont de :

- 7,5 % pour les allocations de pré-retraite perçues par les salariés dont la préretraite a pris effet depuis le 11 octobre 2007 (sur 100 % de l'allocation brute) ;
- 6,6 % pour les allocations de pré-retraite qui ont pris effet avant le 11 octobre 2007 et les pensions de retraite et d'invalidité (sur 100 % du revenu brut) ;
- 3,8 % (taux minoré) pour les pensions de retraite attribuées à des personnes dont le revenu fiscal de référence de 2013 dépasse 10 224 euros pour une part et dans le même temps, le montant dû par l'impôt sur le revenu est inférieur à 61 euros en 2011. La contribution peut aussi être purement et simplement supprimée lorsque les pensions perçues par le foyer sont non imposables au titre de l'impôt sur le revenu ou lorsque le revenu fiscal est inférieur au seuil de déclenchement ;

Limite de revenu pour être exonéré de CSG, CRDS, CASA en 2014

| Nombre de parts pour le calcul de l'impôt sur le revenu | Revenu fiscal de référence de 2012 figurant sur l'avis d'imposition de 2013 |
|---|---|
| 1 part | 10 224 € |
| 1,5 part | 12 954 € |
| 2 parts | 15 684 € |
| Par quart de part supplémentaire | 1 365 € |
| Par demi-part supplémentaire | 2 730 € |

- Dans les mêmes conditions, le taux minoré de 3,8 % s'applique également aux pensions d'invalidité, aux allocations de pré-retraite activées depuis le 11 octobre 2007, aux allocations de chômage.
- 6,2% pour les autres revenus de remplacement de type allocations de chômage (sur 98,25 % du revenu brut) et de type indemnités journalières de Sécurité sociale servies au titre de la maladie et/ou de la maternité (sur 100 % des indemnités). Sur ce point, les indemnités journalières versées aux victimes d'accidents du travail ou des maladies professionnelles, en application de l'article L. 433-1 du Code de la Sécurité sociale, sont exclues de l'assiette de cotisations sociales, en application de l'article L. 242-1 du même Code.

En sus, et lorsque les revenus sont inférieurs aux montants qui permettent de bénéficier d'une exonération d'impôts locaux, les bénéficiaires de revenus de remplacement sont totalement exonérés de cette contribution.

► Les revenus du patrimoine

En matière de CSG, les revenus du patrimoine sont également concernés. Prélevé à la source par l'administration fiscale, le taux applicable est de 8,2 %. Différentes catégories de revenus sont visées par cette imposition. Il s'agit des :

- Revenus fonciers ;
- Rentes viagères acquises à titre onéreux ;
- Revenus de capitaux mobiliers, autres que ceux soumis au prélèvement forfaitaire libératoire et ceux pour lesquels la CSG a été prélevée directement à la source ;
- Plus-values et profits qui sont soumis à l'impôt sur le revenu à un taux proportionnel notamment les plus-values professionnelles à long terme et les plus-values sur certaines valeurs mobilières (sous certaines conditions) ;

- Revenus industriels et commerciaux, agricoles ou non commerciaux qui n'ont pas été soumis à la CSG au titre des revenus d'activité ;
- Revenus d'origine indéterminée taxés d'office et les sommes taxées d'office pour défaut ou retard de production de déclaration des revenus ;
- Tout autre revenu dont l'imposition est attribuée à la France par une convention internationale.

Parallèlement aux principes évoqués, sont également visés les produits de placement. Soumise au taux de 8,2 %, cette catégorie englobe les produits de placement à revenu fixe, ce qui inclut aussi les dividendes et les distributions assimilées perçues depuis le 1^{er} janvier 2008. Il s'agit, pour cet ensemble, de produits soumis au prélèvement forfaitaire libératoire ou imposés à l'impôt sur le revenu au barème progressif. En outre, l'établissement de ces revenus ou produits doit avoir été établi en France, hormis le cas particulier de certains produits d'épargne réglementés qui sont défiscalisés tels que le livret A, livret d'épargne populaire (LEP), livret de développement durable (LDD), livret jeune et livret d'épargne entreprise.

► Les revenus tirés des gains de jeux

D'une situation moins connue que les précédentes, la CSG s'applique identiquement aux produits générés par les jeux de hasard. Ainsi, le taux de cette contribution, déterminé par l'article L. 136-7-1 du Code de la Sécurité sociale, est porté à des niveaux variables selon les sommes engagées ou redistribuées dans les jeux. Sur ce point, il existe trois catégories de gains pouvant provenir de trois différents types de jeux. À chaque catégorie correspond un taux spécifique.

- Jeux de loterie

La CSG, au taux de 9,5 %, s'applique, en France métropolitaine et dans les départements d'outre-mer, sur tous les types de jeux exploités par La Française des jeux (FDJ). Cette classification inclut les tirages, les grattages, les événements sportifs et les émissions (le Millionnaire). La fraction concernée, soit l'assiette taxable, est égale à 25,5 % des sommes mises.

- Paris mutuels sur les courses de chevaux (Pari Mutuel Urbain - PMU)

La contribution correspond à un taux de 9,5 % établi sur 14 % des sommes engagées en France sur les courses de chevaux (galop ou trot) au pari mutuel urbain sur et hors hippodromes.

- Casino

La contribution sur le produit brut des jeux proposés dans les cercles et les casinos des stations balnéaires, thermales et climatiques, est fixée au taux de 9,5 % sur une fraction égale à 68 % du produit brut des jeux automatiques des casinos (machines à sous) et au taux de 12 % prélevés sur tous les gains d'un montant supérieur ou égal à 1 500 euros, réglés aux joueurs par des bons de paiement manuels (Black-Jack, Roulette, Baccara, etc.).

Initialement, la CSG des revenus du capital était perçue au taux unique de 1,10 %. Au fil des années, son taux n'a cessé d'augmenter en réponse à l'inflation des besoins en protection sociale et au dérapage des dépenses publiques.

| Périodes | Taux |
|---|--------|
| 1 ^{er} février 1991 | 1,10 % |
| 1993 | 2,40 % |
| 1996 | 3,40 % |
| Du 1 ^{er} janvier 1998 au 31 décembre 2004 | 7,5 % |
| 1 ^{er} janvier 2005 | 8,2 % |

Alors que le rendement de la CSG n'a été que de 71 milliards d'euros en 2005, en 2009, celui-ci a considérablement progressé pour passer à 82,04 milliards d'euros. Le rendement au titre de 2012 est de 10,138 milliards d'euros et ce montant est enregistré à la hausse (5 %) pour s'établir, en 2013, à 10 643 milliards d'euros.

En détail, et avec une répartition de 3/4 issue des revenus d'activité, son produit est affecté au financement des dépenses sociales à raison de 11/24^e au Fonds national des allocations familiales et de 13/24^e au Fonds de solidarité vieillesse (FSV).

Au global, cette source de fiscalisation des recettes est évaluée à environ 18 % des ressources globales de la Sécurité sociale.

La contribution sociale généralisée (CSG)

| Recettes en m€ | 2013 | % en structure | Évolution 2013/2012 |
|---|------------------|----------------|---------------------|
| Revenus d'activité (circuit Urssaf) | 7 107,48 | 66,8 % | 4,90 % |
| Revenus d'activité (circuit Trésor) | 287,462 | 2,7 % | 14,60 % |
| Revenus de source étrangère | 0,832 | 0,0 % | NS |
| S/Total CSG sur revenus d'activité | 7 395,77 | 69,5 % | 5,20 % |
| Revenus de remplacement (circuit Urssaf) | 713,11 | 6,7 % | 6,10 % |
| Revenu de remplacement (ACOSS) | 1 405,98 | 13,2 % | 10,60 % |
| Revenu de source étrangère | 1,842 | 0,0 % | NS |
| S/Total CSG sur revenus de remplacement | 2 120,93 | 19,9 % | 9,10 % |
| Majorations/Pénalités | 25,935 | 0,2 % | -5,60 % |
| Total revenus d'activité/revenus de remplacement | 9 542,63 | 89,7 % | 6 % |
| Revenus du patrimoine | 486,852 | 4,6 % | 8,80 % |
| Royalties artistes spectacle | 1,06 | 0,0 % | NS |
| S/Total du patrimoine | 487,913 | 4,6 % | 8,90 % |
| Placements | 567,44 | 5,3 % | -12 % |
| Jeux | 45,571 | 0,4 % | -0,80 % |
| Total CSG sur revenus du capital et jeux | 1 100,92 | 10,3 % | -3,30 % |
| Total CSG | 10 643,56 | 100 % | 5 % |

Source : FSV.fr

b) La contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS)

Concernant la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS), elle a été créée en 1996 par l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 pour devenir applicable le 1^{er} février 1996. La CRDS a pour utilité de doter la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) de recettes fiscales. Quant au rôle attribué à la CADES, son objet consiste à apurer les déficits de la Sécurité sociale qui lui ont été directement transférés.

À leur création, la CADES, et la CRDS, ont initialement reçu la mission de s'occuper de la dette accumulée par les régimes de Sécurité sociale entre 1993 et 1995, soit 20,88 milliards d'euros, avec un terme fixé à 2008. En 1997, devant la dérive persistante des comptes sociaux, une première extension a obligé la CADES à inclure dans ses comptes les déficits

des années 1995-1998, soit 13,26 milliards d'euros supplémentaires. Cette adjonction a eu pour effet de retarder sa disparition reprogrammée pour le 31 janvier 2014. En 2004, consécutivement à un autre transfert de 50 milliards d'euros de dettes, et à l'occasion de la loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance-maladie, son existence a été de nouveau repoussée jusqu'à l'extinction définitive de la dette.

Face à une situation qui devenait incontrôlable, la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2005 a instauré le principe qui prévoit que « *tout nouveau transfert de dette à la Caisse d'amortissement de la dette sociale est accompagné d'une augmentation des recettes de la caisse permettant de ne pas accroître la durée d'amortissement de la dette sociale* ». À cette suite, le terme prévisible et estimé correspond à l'année 2021.

Malgré ce verrouillage, de nouvelles affectations de dettes sociales ont eu lieu, 27 milliards d'euros en 2009 et 87 milliards d'euros en 2010. La durée terme de la CADES a été corrélativement prorogée de quatre ans supplémentaires pour passer à 2025. Une telle pratique « acceptée » est expliquée par le maintien du taux à 0,50 %.

Au global, et au 31 décembre 2013, la CADES a absorbé 216,7 milliards d'euros de dettes sociales. Également à cette date, elle a réussi à amortir 84,1 milliards d'euros de dettes⁽¹⁾.

Avec un taux unique de 0,5 % et prélevée à la source, elle s'applique depuis le 1^{er} février 1996⁽²⁾ aux :

- Revenus d'activité et remplacement⁽³⁾ ;
- Revenus du patrimoine ;
- Revenus de placements ;
- Ventes de métaux précieux ;
- Gains de jeux de hasard.

Les modalités de recouvrement de la CRDS sont identiques à celles de la CSG, à l'exception de la contribution portant sur les revenus d'activité et de remplacement de source étrangère recouvrée par voie de rôle.

Le rendement au titre de l'année 2009 est de 5,94 milliards d'euros. Il est passé à 6,15 milliards d'euros en 2011.

c) Le prélèvement social de 4,5 %, la contribution additionnelle de 0,3 %, le prélèvement de solidarité de 2 %

En complément aux précédents dispositifs, les personnes physiques fiscalement domiciliées en France sont assujetties à un prélèvement social de 2 %. Créé en 1998, cet impôt porte sur les revenus du patrimoine et des produits de placement. Entre-temps, des changements ont eu lieu. Le taux a été porté à 2,2 % au 1^{er} janvier 2011⁽⁴⁾, puis à 3,4 % par la loi de finances rectificative de 2011 et à 5,4 % par la loi de finances rectificative de 2012 pour être finalement ramené à 4,5 % par la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2013.

(1) La lettre d'information décembre 2013, n° 34, Caisse d'amortissement de la dette sociale, site internet : cades.fr.

(2) Le produit de la CRDS s'est élevé à 3,21 milliards d'euros en 1996 et 3,9 milliards d'euros en 1997.

(3) En vertu de l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996, les salaires et allocations chômage sont soumis à la CRDS pour 97 % de leur montant jusqu'au décembre 2011. Depuis, l'abattement est passé à 1,75 %. Il est supprimé lorsque les revenus d'activité et de remplacement dépassent quatre fois le plafond annuel de la Sécurité sociale en vigueur.

(4) La fiscalité française, site internet : impots.gouv.fr.

En outre, il a été créé, par l'article 11 de la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées, une contribution additionnelle sur les revenus du patrimoine et sur les produits de placement au taux de 0,3 %. Les produits engrangés sont affectés, dans leur totalité, à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA).

Le résultat global est ventilé à hauteur de 0,4 % au profit du Fonds de solidarité vieillesse (FSV), de 2,75 % à la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS), de 1,3 % à la CADES et de 0,35 % à la Caisse nationale des allocations familiales (CAF).

Avec la loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le Revenu de solidarité active (RSA) et réformant les politiques d'insertion, il a été institué une nouvelle contribution additionnelle au prélèvement social sur les revenus du patrimoine et sur les produits de placement, au taux de 1,1 %, destinée à financer le revenu de solidarité active. Depuis, ce taux a été porté à 2 % et correspond à un prélèvement de solidarité.

Au total, ces prélèvements sont imposés au taux de 6,8 % depuis le 1^{er} janvier 2013.

En matière d'assiette et de modalités de recouvrement, les éléments de ces prélèvements sont alignés sur ceux de la CSG afférente à ces mêmes revenus ou produits.

d) La contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie (CASA)

Toujours dans l'objectif d'apporter des financements de nature fiscale supplémentaires, et ce afin de soutenir l'effort solidaire à destination des personnes âgées et dépendantes, une contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie de 0,3 % (CASA) a été instaurée par l'article 17 de la loi n° 2012-1404 du 17 décembre 2012 de financement de la Sécurité sociale pour 2013. Mettant à contribution des revenus jusqu'alors quelque peu épargnés, elle est prélevée, depuis le 1^{er} avril 2013, sur les pensions de retraite versées par les régimes de base (Caisse nationale d'assurance vieillesse - CNAV, Mutuelle sociale agricole - MSA, Régime social des indépendants - RSI, etc.) et complémentaires (Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés - ARRCO, Association générale des institutions de retraite des cadres - AGIRC, etc.), sur les allocations de préretraite et sur les pensions d'invalidité.

Toutefois, son application est limitée par la circulaire CNAV n° 2013-44 du 15 octobre 2013 relative aux conditions d'exonération de la CSG et de la CRDS et de la CASA liées à la situation d'imposition. Sont concernées les personnes dont la cotisation d'impôt sur le revenu de l'année précédente est inférieure à un niveau correspondant à 61 euros. Les contribuables percevant de faibles ressources déterminées par un certain seuil de revenu fiscal de référence sont aussi concernées.

C'est également le cas des pensionnés non imposables ou soumis au taux de CSG réduit de 3,8 %

En outre, certaines prestations sociales sont aussi exclues de son champ d'application. Il s'agit des :

- Allocations de solidarité aux personnes âgées ;
- Allocations supplémentaires d'invalidité ;
- Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre ;
- Retraite du combattant ;
- Retraites mutuelles servies aux anciens combattants et victimes de la guerre ;
- Pensions temporaires d'orphelins.

Cette contribution est directement retenue à la source sur les pensions et sur tous les avantages complémentaires, à l'exception de la majoration pour tierce personne, par les organismes payeurs.

➤ POUR ALLER PLUS LOIN

La structure de « défaisance »

À l'origine, la « défaisance⁽¹⁾ » est une technique de gestion de haut de bilan⁽²⁾ destinée à éliminer un engagement souvent constitué d'un passif (financier) par son cantonnement dans une structure, externe et autonome, dans laquelle vient en représentation un actif financier. Une telle symétrie est indispensable à sa réalisation puisque l'adjonction de ces contreparties permet de garantir l'effectivité du paiement final de cet engagement.

En d'autres termes, l'emploi de ce procédé comptable valide la possibilité d'individualiser, dans une structure ad hoc créée spécialement à cet effet (communément appelée « consortium de réalisation » ou parfois « bad-bank »), des passifs et des actifs nécessaires à son autonomie. Surtout, il accorde la faculté de mettre en quarantaine des passifs et d'expurger du bilan des engagements que l'institution ne souhaite plus faire apparaître.

Au fur et à mesure, d'une technique comptable, cette opération de défaisance est devenue une véritable opération financière, étendue à d'autres composantes. La pratique évolutive inclut dans son nouveau périmètre les activités industrielles encombrantes et les actifs douteux d'une entreprise, et cela afin d'éviter que leurs présences ne nuisent aux autres activités et aux comptes du groupe.

De manière plus circonscrite, la défaisance permet de séparer les bonnes branches d'une entreprise des mauvaises souvent constituées d'activités à risque difficilement quantifiables ou déficitaires mais stratégiquement indispensables⁽³⁾.

En cette matière, les pratiques françaises sont nombreuses. Le Réseau ferré de France⁽⁴⁾ (RFF) constitue une bonne illustration.

(1) Définition d'une opération de défaisance selon la réglementation américaine : Illinois Compiled Statutes, Local Government Defeasance of Debt Law 50 ILCS 415.

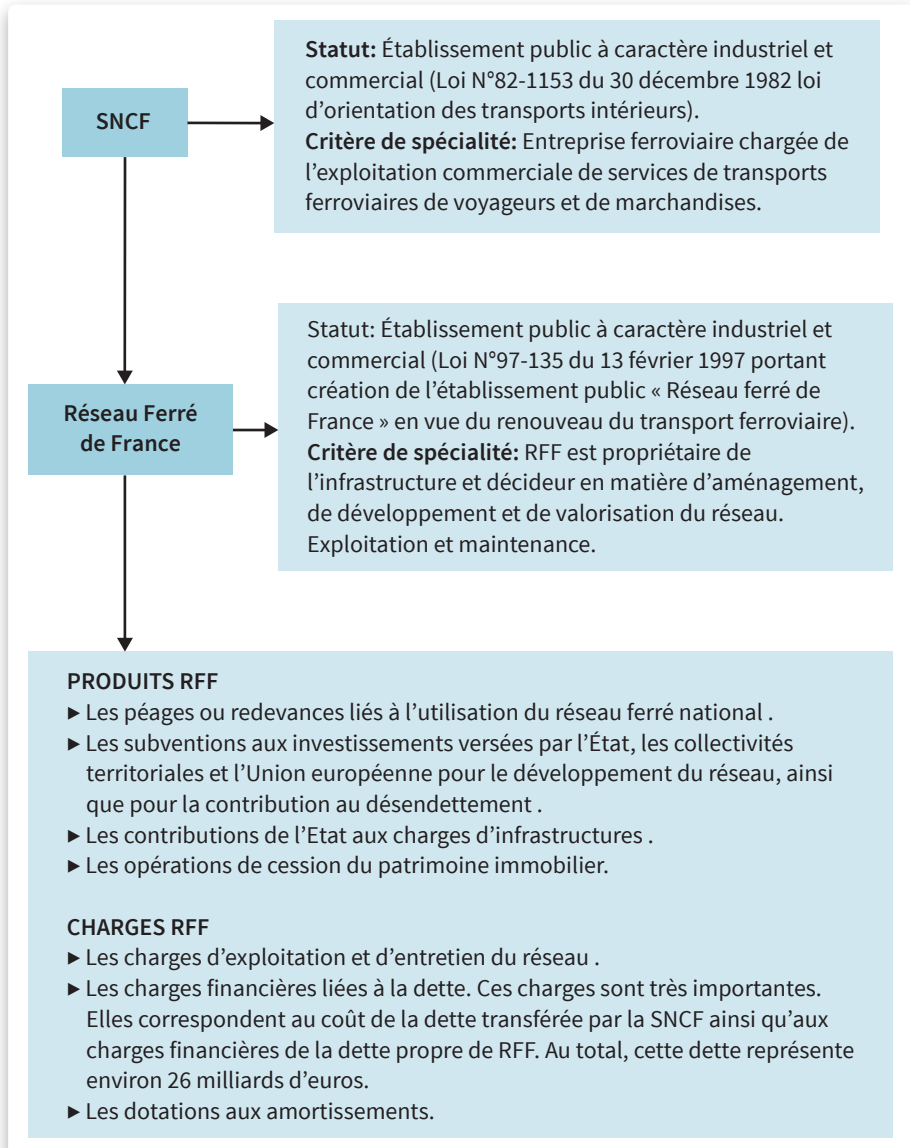
A technique of liability immunization which permits a debtor to offset and eliminate a liability with the purchase of government securities or a special risk management contract. For tax, regulatory, contractual or other reasons, the issuer of debt may find it more appropriate to set aside certain assets-typically government bonds, and/or cash equivalents-against a debt obligation rather than purchasing and cancelling the debt. Unless the dedication of the assets set aside for extinguishing the debt is irrevocable, both the assets and liabilities will continue to appear in the balance sheet.

(2) « Defaisance » : terme désignant le cas où une société commerciale qui ayant émis des obligations (emprunt obligatoire) en prévoit le remboursement par une personne tierce, *Dictionnaire de droit privé*, site internet : dictionnaire-juridique.com.

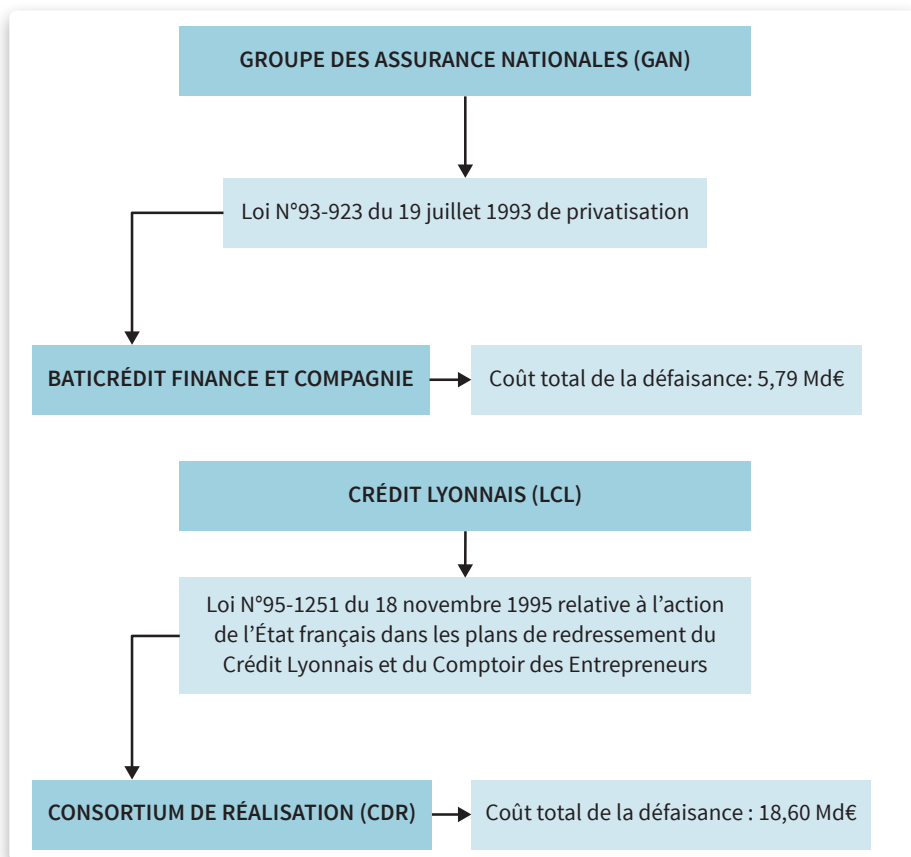
« Défaisance » : terme qui qualifie un cantonnement des créances compromises.

(3) Le rapport du député Hervé Mariton parle « d'évacuation en douceur » de la dette existante.

(4) Annoncée en 2014, la réforme ferroviaire va modifier la structure des institutions existantes. Dès janvier 2015, RFF va devenir SNCF Réseau et prendra sa place à côté de SNCF Mobilités. Ces deux entités auront une gouvernance unique.



Le secteur financier n'est pas en reste. Lors de sa privatisation, le Groupe des assurances nationales (GAN) et le Crédit Lyonnais (LCL) ont également mis en pratique cette technique. L'application française de ce procédé fait ressortir une particularité et deux constantes. De prime abord, lors de chacune de ces opérations de défaisance, l'État a toujours été impliqué, soit en tant qu'actionnaire de l'entreprise publique dont il détient plus de 50 % du capital social, soit en tant que gestionnaire décisionnaire de l'Établissement public industriel et commercial (EPIC).



Tout en sachant que la structure de défaillance peut être administrée sous la forme privée ou publique, l'application française de ce procédé fait ressortir une particularité et deux constantes.

Premièrement, lors de chacune de ces opérations de défaillance, l'État a toujours été impliqué, soit en tant qu'actionnaire de l'entreprise publique dont il détient plus de 50 % du capital social, soit en tant que gestionnaire décisionnaire de l'Établissement public industriel et commercial (EPIC).

En sus, la défaillance a également, et toujours, précédé la privatisation, immédiate ou différée, de l'entité concernée. Le recours à cette stratégie permettait utilement de rendre le bilan plus acceptable aux yeux des futurs investisseurs. L'institution, alors reconnue comme saine et donc plus facile à être placée sur le marché, pouvait se présenter devant les investisseurs dans les meilleures conditions. Une telle situation était doublement opportune puisqu'elle contribuait indirectement à améliorer la rentabilité financière de l'opération d'ouverture du capital pour l'État-actionnaire.

Dans l'intervalle, le transfert des actifs considérés comme « à hauts risques » ou « douteux » était systématiquement reporté sur l'État. Par ce biais, il y a toujours eu à la clé, et cumulativement, une opération de « socialisation de la dette » accumulée par l'institution défaillante ou déficitaire. La résolution financière est au final supportée par la collectivité, autrement dit, par les citoyens-contribuables et « nettoyée » par l'impôt direct ou indirect.

Dans le cadre de la Société nationale des chemins de fer français (SNCF), la privatisation n'était pas à l'ordre du jour. La défaisance avait permis prioritairement de clarifier les comptes financiers, notamment les flux issus de son activité commerciale et les charges imputables à l'infrastructure ou à l'entretien du réseau. Dans ce cas précis, les impacts comptables du deuxième poste, au demeurant négatifs, empêchaient l'entreprise de piloter efficacement sa politique commerciale puisque les résultats du trafic de voyageurs ou de marchandises, positifs au global, se retrouvaient totalement occultés par la partie déficitaire.

Les résultats attendus ont été immédiatement visibles. Ainsi, les activités désormais dissociées ont permis à l'entreprise publique d'afficher aussitôt, et ce dès 2004, des résultats positifs de 216 millions d'euros alors qu'ils étaient déficitaires de 118 millions d'euros en 2003. Cette clarification a aussi eu pour conséquence de modifier la note financière de la SNCF, ce qui lui a permis d'emprunter à des taux inférieurs sur les marchés.

À l'identique, et pour valider ce schéma, il convient de se référer à la dette sociale et le rôle tenu par la Caisse d'amortissement de la dette sociale qui est, ni plus, ni moins, que le résultat d'une opération de défaisance mais appliquée à la Sécurité sociale. En l'espèce, les opérations correctrices sont financées par la contribution pour le remboursement de la dette sociale. Les effets recherchés sont similaires. En isolant le poids de la dette et en lui affectant une recette fiscale, l'État, soit l'autorité tutélaire, a cherché à mieux clarifier l'activité de la Sécurité sociale, indépendamment de toute collusion ou influence avec les charges liées aux déficits des autres années.

3 Les réalités économiques

A La situation des comptes en France

Retraçant les flux annuels des recettes et des dépenses de l'ensemble des régimes, le compte de la protection sociale est un compte satellite de la comptabilité nationale.

En 2010, celui-ci a affiché un niveau de dépenses de 654,2 milliards d'euros, soit 33,78 % du produit intérieur brut (PIB) chiffré à 1 936,7 milliards d'euros. Pour leur part, les recettes ont été de 633,1 milliards d'euros, soit 32,69 % du PIB. Au final, le besoin de financement de la protection sociale s'est élevé à 21,1 milliards d'euros, ce qui correspond à 1,09 % du PIB.

En 2011, les agrégats sont passés respectivement à 672,9 milliards d'euros de dépenses pour 661,5 milliards d'euros⁽¹⁾ de recettes, soit 11,4 milliards d'euros de déficit pour un PIB de 2 001,4 milliards d'euros.

Autre échelle de comparaison, les dépenses représentent en proportion plus de deux fois le budget de l'État qui s'élève à 312,824 milliards d'euros⁽²⁾ en 2013 (recettes nettes avant prélèvement).

(1) Institut de recherche et de documentation en économie de la santé (IRDES), *Données de cadrage : Protection sociale*, site internet : irdes.fr.

(2) Le budget de l'État voté pour 2013, loi de finances initiale, site internet : performance.publique.budget.gouv.fr.

Composition des ressources et emplois de la protection sociale (2011)

| | Montants à prix courants (mds d'€) | Structure en % |
|--|------------------------------------|----------------|
| Protection sociale : Ressources | 661,5 | 100 |
| Cotisations sociales : Total | 419 | 63,3 |
| Cotisations sociales imputées | 51,9 | 7,8 |
| Cotisations sociales effectives | 367,1 | 55,5 |
| Cotisations sociales : Employeurs | 232,8 | 35,2 |
| Cotisations sociales : Salariés | 106,7 | 16,1 |
| Cotisations sociales : Non salariés | 24,5 | 3,7 |
| Contributions publiques | 67,3 | 10,2 |
| Impôts | 162,4 | 24,5 |
| Autres financements | 12,9 | 1,9 |
| Protection sociale : Emplois | 672,9 | 100 |
| Prestations de protection sociale | 638,8 | 94,9 |
| Prestations sociales | 550,2 | 81,8 |
| Prestations de services sociaux | 88,7 | 13,2 |
| Frais de gestion | 34,1 | 5,1 |
| Autres dépenses | 1 | 0,1 |

Source : irdes.fr

En outre, il convient de préciser que les cotisations sociales représentent 63,3 % des ressources, contre 10,2 % des contributions publiques composées de versements de l'État aux régimes de protection sociale et 24,5 % d'impôts. De là, il ressort que, même panachée, l'application du modèle bismarckien reste prépondérante.

Cependant, et globalement, l'équilibre des comptes en France n'est pas atteint. Malgré la mise en place de politiques de maîtrise des dépenses publiques, la situation reste toujours préoccupante.

B La situation comparative des comptes dans le monde

En 2009, et la situation n'a pas évolué depuis, la France se plaçait en tête des pays ayant consacré le plus de dépenses publiques à la couverture sociale, ce qui fait d'elle la « championne du monde des dépenses de protection sociale »⁽¹⁾. Au même moment, le ratio moyen pour les pays de l'Organisation de coopération et de développement

(1) La France, championne du monde des dépenses de protection sociale, *La Tribune*, 25 juillet 2013, site internet : latribune.fr.