

Réflexions sur le financement de la Sécurité sociale

Déficits sociaux et publics, dette publique, pour tenter de justifier sa réforme, le gouvernement n'en finit par d'asséner des chiffres, tout en refusant de revoir l'organisation et le niveau des finances sociales. Le financement de la Sécurité sociale est devenu incohérent et complexe (1). Il mérite d'être repensé (2) et de permettre également de financer l'ensemble des besoins sociaux, notamment en matière de retraites (3). Car au fond, il s'agit bien de « reprendre la main » pour éviter aux politiques d'austérité de le faire (4).

1/ Un financement illisible, complexe et instable

En 1945, les ordonnances des 4 et 19 octobre jetaient les bases d'un système de sécurité sociale en France inspiré du modèle « bismarckien » fondé sur le principe d'assurance sociale (gestion par les partenaires sociaux, financement par des cotisations à la charge des employeurs et des salariés). Elles visaient également à réorganiser les assurances sociales des années trente et reconnaissaient le rôle complémentaire des mutuelles. L'ordonnance du 4 octobre avait vocation à créer un régime général rassemblant l'ensemble des actifs mais reconnaissait l'existence de certains régimes particuliers dits « spéciaux ».

Depuis, la Sécurité sociale a connu de profondes évolutions. Il en va ainsi de la généralisation de certaines prestations (remboursements de frais de santé et prestations familiales) à toute la population, leur conférant un caractère universel sans lien avec l'activité professionnelle et les revenus. Il en va également des droits de retraite non contributifs (comme le minimum vieillesse, attribué sous condition de ressource) par exemple.

La création de certains prélèvements sociaux (les « impôts affectés ») a élargi l'assiette élargie des recettes sociales, au-delà des revenus du travail. Tel a été le cas avec la contribution sociale généralisée (CSG) et l'affectation d'autres impôts et taxes aux caisses de Sécurité sociale (droits sur les tabacs et les alcools, TVA...). Toutes branches confondues, la part des cotisations (266,1 Md€ en 2021) dans les produits nets des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et du fonds de solidarité vieillesse (FSV) a baissé de 90 % à la fin 1980 à environ 50 % depuis 2019 (50,1 % en 2021)¹.

La montée en charge de la fiscalisation n'a cependant pas été pensée comme relevant d'une approche « beveridgienne » à visée universaliste et financée essentiellement par l'impôt, mais comme la compensation des baisses du « coût du travail » sous forme d'allègements de cotisations sociales. Ceux-ci sont en principe compensés par le budget de l'État depuis 2011, même si l'exonération de cotisations salariales sur les heures supplémentaires (1,8 Md€ en 2021) décidée par la loi de financement de la Sécurité sociale (LFSS) pour 2019, n'est pas compensée. Récemment, la Sécurité sociale s'est étendue au risque de dépendance. Au fil du temps, les circuits de financement sont devenus complexes, instables et parfois même, opaques. Ils ont perdu en cohérence. Pour la Cour des comptes, « *la structure des recettes des branches de sécurité sociale n'est pleinement cohérente avec ces principes (NDR : assurance sociale financée par les cotisations bénéficiant donc aux contributeurs) que pour la branche AT-MP, de nature assurantielle et financée presque exclusivement par des cotisations patronales, et la branche autonomie, universelle et financée presque exclusivement par des impôts (CSG et contributions de solidarité autonomie à la charge des employeurs et d'une partie des pensionnés)* ».

Pour les autres branches, l'affaire est plus complexe. Avec la couverture maladie universelle de base (CMU-B) en 1999 et celle de la protection universelle maladie (Puma) en 2016, la branche maladie vise à l'universalité de la prise en charge des frais de santé. Seules les prestations en espèces (indemnités journalières maladie et maternité, pensions d'invalidité) obéissent à une logique contributive justifiant une cotisation sociale en bonne et due forme. La Cour des comptes rappelle néanmoins que « *le financement des soins par l'assurance maladie procure des externalités positives aux entreprises, en concourant à la santé des actifs. Suivant ce critère d'appréciation, la part du financement de la branche maladie par cotisations peut être considérée comme proportionnée aux avantages que les entreprises retirent des remboursements de frais de santé* ». Pour autant, il serait logique que l'ensemble des revenus contribuent au financement de la couverture maladie : sans cela, une personne ne percevant que des revenus du capital (revenus fonciers revenus financiers) bénéficierait de la couverture sociale sans pour autant participer à son financement.

¹ Rapport de la Cour des comptes, [« La Sécurité sociale, rapport sur l'application des lois de financement de la Sécurité sociale »](#), octobre 2022.

On peut formuler le même raisonnement pour la branche famille, qui verse pour sa part des prestations non contributives. Il est vrai comme le rappelle la Cour des comptes que « certaines prestations, qui favorisent la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle et soutiennent ainsi le taux d'activité des femmes, procurent certes des avantages aux entreprises ».

Les prestations de la branche vieillesse sont très logiquement essentiellement contributives. Or, comme le précise le rapport de la Cour, les cotisations ne financent plus que 54,8 % pour l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et 64,9 % pour le régime général. Cette branche est en effet financée pour partie par des impôts et des taxes et par la contribution de l'État employeur au régime de retraite des fonctionnaires, les subventions d'équilibre de l'État aux régimes spéciaux de retraite de la SNCF, de la RATP, des mines et des marins (5 milliards d'euros au total pour 2023) et des transferts provenant de la branche famille et du FSV pour financer les droits et de prestations de retraite à caractère non contributif.

En matière de financement, la Cour des comptes estime donc que les circuits de financement sont peu lisibles et instables. Les transferts sont parfois opaques pour le financement des droits non contributifs de retraite et les affectations d'impôts sont mouvantes. De manière générale, elle déplore « un manque de lisibilité des conséquences des rééquilibrages de financement sur les soldes des branches ». En conséquence, elle formule les préconisations suivantes : « Améliorer la lisibilité et le pilotage des comptes sociaux, Clarifier et simplifier les circuits de financement, Réexaminer les affectations d'impôts à la sécurité sociale en fonction de leurs finalités, Rationaliser les transferts internes à la sécurité sociale, Accorder les conditions du financement des branches au degré d'universalisation de leurs prestations ».

2/ Quelle organisation possible et souhaitable du financement ?

L'objectif n'est pas de reprendre ici toutes les propositions émises sur le sujet (hausse ou modulation des cotisations sociales en fonction d'objectifs sociaux par exemple, taxation des riches, etc), ni de recenser toutes les mesures permettant d'améliorer le financement de la Sécurité sociale (hausse des salaires, égalité femmes/hommes, baisse du chômage, etc). Il s'agit de présenter une grille de lecture globale.

- *Architecture du financement : quels grands axes ?*

En toute logique, les prestations contributives (retraites, indemnités journalières, pensions d'invalidité et rentes AT-MP) nécessitent un financement par des cotisations sociales prélevées sur les revenus du travail. La Cour des comptes le souligne elle-même : « lorsque le risque que les prestations ont pour objet de couvrir se matérialise, les prestations sont conditionnées par l'existence de périodes cotisées au préalable et proportionnées à la durée de ces périodes et aux revenus d'activité sur lesquels ont porté les cotisations ». Par ailleurs, s'agissant des prestations à caractère universel (remboursements de frais de santé par l'assurance maladie et prestations familiales), une assiette élargie à l'ensemble des revenus, voire avec le concours de prélèvements sur les hauts patrimoines, est tout à la fois équitable et cohérente avec l'objectif recherché.

- *Ménages : le « cas » de la CSG*

Avec 138 milliards d'euros² contre 86,8 milliards³ en 2022, le rendement de la CSG est très supérieur à celui de l'impôt sur le revenu (IR). La CSG constitue le premier « impôt sur le revenu ». Or, si elle présente des taux différents suivant la nature des revenus, elle est un prélèvement au taux proportionnel avec le rendement pour seul objectif. En la matière, plusieurs lectures et options sont possibles. Considérer que la CSG est une forme de cotisation sociale ou qu'il faut la remplacer par une cotisation sociale posera un problème de rendement notamment puisque la CSG impose les revenus du capital. Considérer qu'il faut qu'elle soit progressive, à l'image de l'IR, pose la question de son articulation avec l'IR.

De ce point de vue, trois approches sont possibles :

1/ fusionner la CSG et l'IR pour créer un impôt progressif à assiette large poserait un souci d'affectation : la CSG est affectée à la Sécurité sociale et l'IR au budget de l'État. On peut imaginer qu'une loi organique, par exemple, « sépare » le produit du prélèvement fusionné. Mais la garantie de financement de la Sécurité sociale en ressortirait fragilisée.

2 Rapport, « Les comptes de la Sécurité sociale », juillet 2022.

3 Rapport [Voies et moyens, tome 1](#), annexé au projet de loi de finances 2023, octobre 2022.

2/ maintenir les deux prélèvements en réformant l'un et/ou l'autre de manière séparée. Cela ferait fi des imbrications existantes entre les deux prélèvements, une partie de la CSG étant imposable à l'IR⁴.

3/ faire coexister deux prélèvements aux affectations distinctes, mais organisés de telle sorte que la progressivité de ces deux prélèvements soit régulière. On peut alors imaginer qu'ils soient basés sur une assiette commune (soit sur le revenu brut diminué d'un abattement à définir, sans quotient familial et conjugal) pour rendre ces prélèvements lisibles et favoriser leur acceptation. Cela réglerait au passage la question de l'impôt sur le revenu payé par tous que certaines voix réclament. Dans le système actuel en effet, faire payer l'IR par tous revient à faire payer les non-imposables, soit les plus pauvres. Mais dans leur immense majorité, ils sont déjà assujettis à la CSG. Assumer une réorganisation des deux prélèvements rendrait visible cette réalité : les pauvres et les non-imposables paient déjà la CSG, à un taux relativement lourd qui plus est. Une progressivité régulière répartirait différemment le produit des deux prélèvements, faisant moins contribuer les plus pauvres et davantage les plus riches par rapport au système actuel qui applique une CSG à taux relativement élevé à tous. Cette réforme intégrerait la suppression du prélèvement forfaitaire unique et l'imposition de tous les revenus aux deux prélèvements. Elle réglerait la question épineuse de la déductibilité partielle de la CSG du revenu imposable à l'IR.

- *Le cas des entreprises*

Les néolibéraux ont beau dénoncer une « charge », les cotisations sociales sont en réalité une part, socialisée, des revenus du travail. Reste cependant posée la question du financement par les entreprises des prestations à caractère universel et/ou d'une contribution qui compléterait le financement des prestations contributives. Plusieurs options sont en débat.

« Taxer les robots » est une idée qui fait son chemin. Dans son projet de résolution suite au rapport Delvaux, le Parlement européen mentionne : « *considérant que le développement de la robotique et de l'intelligence artificielle pourrait avoir pour conséquence l'accomplissement par des robots d'une grande partie des tâches autrefois dévolues aux êtres humains ; que cette hypothèse s'avère préoccupante pour l'avenir de l'emploi et la viabilité des régimes de sécurité sociale, si l'assiette de contributions actuelle est maintenue ; qu'elle pourrait déboucher sur un creusement des inégalités dans la répartition des richesses* »⁵.

On peut préférer une contribution sur la valeur ajoutée des entreprises qui imposerait la « richesse créée »⁶. Sans se prononcer sur la substitution capital/travail qui, pour les partisans d'une taxe sur les robots, réduit la base des prestations sociales alors que les besoins sociaux doivent être financés, il s'agit ici de disposer d'une assiette mécaniquement plus large que les seuls salaires et, de la sorte, de socialiser une plus grande part de la valeur ajoutée au sein de laquelle la part des salaires a du mal à progresser. La « valeur ajoutée » est en effet un solde intermédiaire de gestion important qui représente la performance d'une entreprise et qui semble la plus représentative de sa « capacité contributive », selon les termes de l'article de 13 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen.

3/ Et pour les retraites ?

En matière de financement des systèmes de retraites, les propositions ne manquent pas. Il doit faire la part belle aux cotisations, s'agissant des prestations contributives. On peut combiner deux mesures :

- une hausse des cotisations, celle-ci s'annonçant faible (de l'ordre de 28 euros par mois en moyenne selon les projections du Conseil d'orientation des retraites),
- dans le cadre d'une revue des « niches fiscales et sociales »⁷ (84 milliards d'euros dont 18,39 pour la branche vieillesse⁸), remettre en cause des allègements de la part dite « patronale » des cotisations

4 À titre d'exemple, sur les 9,2 % de CSG sur les salaires, 6,8 % sont déductibles et 2,4 % sont intégrés au revenu imposable à l'IR.

5 Rapport du Parlement européen, contenant des [recommandations à la Commission concernant des règles de droit civil sur la robotique](#), 27/01/2017.

6 Solidaires finances publiques, « [Retraites, protection sociale : pour un financement solidaire et durable](#) », dossier de janvier 2020.

7 Observatoire de la justice fiscale, « [200 milliards d'euros de niches fiscales et sociales, pour quelle efficacité ?](#) », 28 janvier 2022.

8 Rapport de la Commission des comptes de la Sécurité sociale, « [Les comptes de la Sécurité sociale, résultats 2021 et prévisions 2022 et 2023](#) », septembre 2022.

sociales⁹ est nécessaire : outre le manque à gagner qu'ils produisent, ils n'ont pas produit les effets escomptés (comme le crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE), transformé en allègement de cotisation¹⁰) et créent des trappes à bas salaires.

Une part d'un prélèvement (ou de plusieurs) de type impôt affecté doit cependant continuer de financer les prestations à caractère universel assurées par le Fonds de solidarité vieillesse. Une part de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises ou d'un autre prélèvement à assiette large pourrait répondre également au principe d'une prestation à caractère universel. Ajoutons que pour le calcul de certaines prestations (indemnités journalières, pensions d'invalidité, retraites...), il existe un plafond de la Sécurité sociale qui confère un caractère dégressif aux cotisations concernées¹¹ et qui mériterait d'être remis en cause.

S'agissant de la retraite des fonctionnaires, la « contribution de l'État employeur au régime de retraite des fonctionnaires » échappe au régime général : il relève du budget de l'État. On peut estimer que cette contribution revêt le caractère de « cotisations sociales patronales ». Les fonctionnaires salariés paient des cotisations sociales. L'État donc doit assumer le paiement des retraites des fonctionnaires afin qu'ils ne soient pas lésés.

Plus largement, il faut réaffirmer que la source de toute création de richesse, donc de tout prélèvement sur la richesse, reste la valeur ajoutée par le travail. C'est un point central qui autorise à préconiser un éventuel élargissement de l'assiette des cotisations à la valeur ajoutée (voir ci-dessus) ou, s'agissant des ménages, aux dividendes. Cela ne romprait pas la relation avec le travail puisque celui-ci produit toute la valeur. De ce point de vue, outre que le système de prélèvement mérite d'être plus progressif et plus consenti et que cela permettrait de mieux les répartir, faire cotiser l'ensemble des richesses est légitime.

4/ Reprendre la main pour ne pas la perdre

Fidèle aux préceptes néolibéraux, le gouvernement refuse d'augmenter, même faiblement, les « prélèvements obligatoires » (la somme des impôts et des ressources sociales). Il refuse totalement de taxer les superprofits plus que ce que prévoit l'Union européenne. Il refuse catégoriquement de réduire les aides aux entreprises, le plus souvent accordées sans contrepartie. Il refuse tout aussi net de revenir sur ces mesures fiscales antérieures, alors que celles-ci se sont révélées coûteuses, injustes et inefficaces¹². Il va jusqu'à refuser de revenir sur les suppressions d'emplois dans l'administration fiscale malgré une fraude fiscale évalué à 80 milliards d'euros, voire plus¹³. En réalité, le gouvernement refuse toute autre option que la sienne.

L'objectif est à l'évidence idéologique. Il s'agit de réduire ce qui est pris en charge par la collectivité, de faire payer ce qui le reste via un système fiscal injuste reposant principalement sur les ménages et les PME et de forcer à travailler davantage, sans rémunération supplémentaire. Ça n'est d'ailleurs pas un hasard si le ministre de l'Intérieur s'est approprié la question du travail et de l'émancipation. L'argument du financement vient ici appuyer ses choix. De la même façon que l'État a mis la main sur les finances locales avec la suppression de la taxe d'habitation (là où il fallait la réformer) et celle de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (qu'il fallait maintenir), l'État met la main sur les finances sociales via un financement illisible et des réformes anti-sociales. En faisant main basse sur les finances locales et sociales, et alors que les services publics souffrent déjà d'un manque évident de moyens, il sera possible pour ce gouvernement de mettre en œuvre d'autres choix, tournés vers l'austérité.

Le débat public l'a montré, il est possible de financer les systèmes de retraite sans organiser de recul des droits sociaux. Il est également possible, par une politique budgétaire et monétaire adaptée, de financer la bifurcation sociale et écologique¹⁴. Rarement la formule « c'est un choix de société » aura été aussi parlante. Il est donc urgent de reprendre la main pour ne pas la perdre.

9 Pour voir les allègements en vigueur, voir le [site boss.gouv.fr](https://www.boss.gouv.fr)

10 Les rapports du [Comité de suivi du CICE](#), rattaché à France stratégie, ont mis en lumière le coût important du CICE et le faible nombre d'emplois « créés ou sauvegardés ».

11 Réévalué chaque année au 1^{er} janvier en fonction de l'évolution des salaires (pour 2023, il est fixé à 3 666 €).

12 Observatoire de la justice fiscale, « [37 milliards d'euros de pertes de recettes en 5 ans : un bilan fiscal injuste et coûteux](#) », 17 janvier 2023.

13 Rapport Attac-Union syndicale Solidaires, « [Fraude fiscale, sociale, aux prestations sociales : ne pas se tromper de cible](#) », mars 2022.

14 Note d'Attac, « [Reprendre la main pour financer la bifurcation sociale et écologique](#) », 6 octobre 2022.