

Les entretiens du Conseil d'État en droit social – 10^{ème} édition

DOSSIER DU PARTICIPANT

Colloque du vendredi 12 février 2021

Gouvernance et financement de la protection sociale

Un colloque organisé par la section sociale
et la section du rapport et des études du Conseil d'État



Sommaire

PROGRAMME.....	3
PRÉSENTATION DU COLLOQUE	4
SÉANCE D'OUVERTURE.....	5
TABLE RONDE 1 : GOUVERNANCE DE LA PROTECTION SOCIALE.....	6
Élément de problématique	6
Intervenants.....	6
TABLE RONDE 2 : FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE	9
Élément de problématique	9
Intervenants.....	9
SÉANCE DE CLÔTURE.....	11
DOCUMENTATION JURIDIQUE	12
I. Données des finances sociales.....	12
A. <i>Notion de protection sociale</i>	12
B. <i>État des lieux du financement de la protection sociale en France</i>	13
C. <i>Tendances d'évolution</i>	14
D. <i>Prestations de protection sociale</i>	15
II. Principales étapes de l'évolution du financement de la protection sociale.....	18
<i>Avant 1945 : Mise en place d'un système d'assurances sociales</i>	18
<i>1945 : Création de la Sécurité sociale, qui a vocation à être financée par des cotisations patronales et salariales</i>	18
<i>La généralisation de la protection sociale et l'apparition de nouvelles prestations conduit à une diversification des sources de financement</i>	18
<i>2020 : Crise sanitaire, prolongation de la durée d'amortissement de la dette sociale et création d'une nouvelle branche de la sécurité sociale</i>	21
III. Jurisprudence.....	22
A. <i>Impôts et cotisations</i>	22
1) <i>Compétence respective du pouvoir législatif et du pouvoir réglementaire dans la fixation des règles d'un prélèvement (assiette, taux, recouvrement)</i>	22
2) <i>Critères de différenciation en droit interne</i>	23
B. <i>Assurance-chômage</i>	30
C. <i>Sécurité sociale</i>	31
D. <i>Remboursement de la dette sociale</i>	33
E. <i>Gouvernance</i>	33
IV. Bibliographie	34
A. <i>Rapports et notes</i>	34
B. <i>Articles</i>	34

PROGRAMME

9h30 – 10h00 - Séance d'ouverture
Bruno Lasserre, vice-président du Conseil d'État

10h00 - 12h00 – Table ronde n° 1 – **Gouvernance de la protection sociale**

Président

Jean-Denis Combrexelle.....président de section au Conseil d'État

Intervenants

Colette Becprofesseur émérite en sociologie à l'université de Paris

Fabrice Gombertprésident du conseil de la Caisse nationale de l'assurance maladie (CNAM)

Serge Legagnoasecrétaire confédéral Force ouvrière (FO) en charge du secteur Protection sociale collective

Odile Thomasadministratrice CGT à la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF)

14h00 - 16h00– Table ronde n° 2 – **Financement de la protection sociale**

Présidente

Rolande Ruellanprésidente de chambre (h) à la Cour des comptes, présidente du comité d'histoire de la sécurité sociale

Intervenants

Katrin Auerconseillère aux affaires sociales à l'Ambassade d'Allemagne en France

Martin Colletprofesseur de droit public à l'université Panthéon-Assas

Catherine Deroche ...sénatrice de Maine-et-Loire, présidente de la commission des affaires sociales du Sénat

Rémi Pelletprofesseur à la faculté de droit université de Paris et à Sciences Po Paris

16h00 - 16h30 – Séance de clôture
Didier Tabuteau, président de la section sociale du Conseil d'État

PRÉSENTATION DU COLLOQUE

Les Entretiens du Conseil d'État en droit social

Ce colloque s'insère dans le cadre des **Entretiens du Conseil d'État en droit social**.

L'objet de ce cycle est de favoriser les échanges entre les juridictions administratives, les acteurs du secteur social, les praticiens et les universitaires. En prenant appui sur les travaux menés au sein du Conseil d'État et en particulier ceux de la section sociale, il a l'ambition de permettre une meilleure évaluation des acquis et des perspectives de la législation et de la réglementation dans les domaines du travail, de la sécurité sociale, de la santé, des solidarités et de la famille.

Le colloque sur la gouvernance et le financement de la protection sociale

La protection sociale a connu au cours des dernières décennies de profondes et nombreuses évolutions : création de la CSG, institution des lois de financement de la sécurité sociale, mise en place de la protection universelle maladie, réforme du compte personnel d'activité, suppression des cotisations salariales pour les risques maladie et chômage, établissement d'une nouvelle branche de la sécurité sociale consacrée à la prise en charge de l'autonomie ... La mutation de l'idée de solidarité qui sous-tend le système français de sécurité sociale, par la tendance à l'universalisation de la protection, s'accompagne d'une évolution des modes de gouvernance et de financement.

D'inspiration bismarckienne, le système de protection sociale français est progressivement devenu un système plus universaliste, cette évolution se traduisant tant en matière de financement que de gouvernance, certains allant jusqu'à parler d'une « étatisation » de celui-ci. Loin de constituer un mouvement homogène, ces réformes recouvrent de multiples réalités, telles l'accroissement des pouvoirs du Parlement, le renforcement du rôle des administrations de tutelle et la professionnalisation de la gestion des caisses.

Face à ces évolutions, le rôle des partenaires sociaux dans les différents domaines de la sécurité sociale a pu fluctuer et, s'il n'est pas remis en cause, il appelle une réflexion renouvelée compte tenu du positionnement et des missions qui leur sont aujourd'hui impartis. Les enjeux en termes de soutenabilité du système et l'exigence accrue de légitimité invitent à redéfinir les principes de bonne gouvernance. Dans ce cadre, quelle place et quel rôle pour l'État, les partenaires sociaux et d'autres acteurs de la société ? Le principe en vertu duquel « celui qui paye, dirige » est-il toujours d'actualité ?

De surcroît, alors que le financement de la sécurité sociale était à l'origine assuré presque exclusivement par les cotisations sociales, la part de la fiscalité y est devenue considérable. La diversification de ces modes de financement à partir des années 1990 se traduit aujourd'hui par un « *système de financement mixte de la protection sociale* » (CC, décision n° 2019-806 QPC). Par ailleurs, la conception même de l'objet des cotisations sociales s'est affinée. Les cotisations dont sont redevables les personnes affiliées au régime général du fait de leur résidence en France sont, pour l'assurance maladie, « *des versements à caractère obligatoire constituant la contrepartie légale du bénéfice des prestations en nature qui leur sont servies par la branche maladie et maternité de la sécurité sociale* » (CC, décision n° 2018-735 QPC du 27 septembre 2018).

SÉANCE D'OUVERTURE

Bruno Lasserre**Vice-président du Conseil d'État**

Bruno Lasserre est né le 4 janvier 1954 à Talence (Gironde). Titulaire d'un diplôme de sciences politiques de l'Institut d'études politiques de Bordeaux (1974) et d'une licence de droit de l'université de Bordeaux (1975), Bruno Lasserre est un ancien élève de l'École nationale d'administration (ENA), promotion « Pierre Mendès France » (1978). À l'issue de sa scolarité à l'ENA, il rejoint le Conseil d'État où il exerce les fonctions de rapporteur à la section du contentieux (1978-1981), responsable du centre de documentation et de recherche juridique (1981-1984), puis de rapporteur public (1984-1986). Après huit années passées au Conseil d'État, il rejoint en 1986 le ministère des postes et télécommunications, dont il devient, en 1989, directeur de la réglementation générale avant d'assurer les fonctions de directeur général des postes et des télécommunications de 1993 à 1997. En 1998, il revient au Conseil d'État comme assesseur à la 10^e chambre de la section du contentieux avant d'en présider, pendant trois ans, la 1^{re} chambre, puis d'occuper, de 2002 à 2004, les fonctions de président adjoint de la section du contentieux. Parallèlement à ces fonctions, il siège au collège du Conseil de la concurrence de 1998 à 2004, avant d'en devenir le président le 28 juillet 2004, fonction qu'il occupera durant près de douze ans, à la tête successivement du Conseil puis de l'Autorité de la concurrence. En octobre 2016, Bruno Lasserre revient au Conseil d'État comme président de la section de l'intérieur. Parallèlement, il est nommé, en avril 2017, président du comité de règlements des différends et des sanctions de la Commission de régulation de l'énergie, fonction qu'il occupe jusqu'en septembre 2018. Bruno Lasserre a été nommé vice-président du Conseil d'État le 16 mai 2018 et a pris ses fonctions le 29 mai 2018.

TABLE RONDE 1 : GOUVERNANCE DE LA PROTECTION SOCIALE

Élément de problématique

Cette première table ronde portera sur les enjeux des réformes réalisées au cours des dernières années sur la gouvernance de la protection sociale. Elle s'interrogera sur la place des partenaires sociaux et le rôle de l'État dans la protection sociale au XXI^e siècle. Sera évoquée en particulier l'évolution de la gouvernance de la branche maladie et le mode d'organisation innovant de la branche relative à la prise en charge de l'autonomie.

La création de la sécurité sociale en 1945 marque le début d'une ère de « démocratie sociale », caractérisée notamment par l'élection par les salariés de leurs représentants aux conseils d'administration des organismes de sécurité sociale. La réforme Jeanneney de 1967, avec l'instauration d'un paritarisme de gestion, constitue une première évolution, qui se traduit notamment par la substitution, à cette élection des représentants, de leur désignation par les organisations syndicales. Le plan Juppé de 1996 signe un nouveau tournant en donnant, pour la première fois, un caractère prépondérant aux mesures de gouvernance, notamment par l'institution des lois de financement de la sécurité sociale, la création des agences régionales d'hospitalisation (ARH) et des unions régionales des caisses d'assurance-maladie (URCAM), en parallèle de l'instauration de nouveaux outils de pilotage, tels l'objectif national de dépenses de l'assurance-maladie (ONDAM). La loi Douste-Blazy relative à l'assurance-maladie du 13 août 2004 introduit enfin une réforme majeure de l'organisation des caisses d'assurance maladie et des conditions de leur gestion, qui affecte les attributions des partenaires sociaux en leur sein. Le conseil d'administration, réglant par ses délibérations les affaires de la caisse, devient un simple « conseil », aux responsabilités restreintes et dont les interventions portent essentiellement sur la définition des orientations et principes conducteurs tandis que le nouveau directeur général voit son autorité renforcée. La compétence relative à la négociation des conventions avec les professionnels de santé exerçant en ville est désormais dévolue à l'Union nationale des caisses d'assurance maladie (UNCAM).

Du fait de ces étapes successives, la place des partenaires sociaux a largement évolué, sans être pour autant explicitement redéfinie. Aujourd'hui, qu'il s'agisse de leur présence au sein des conseils des caisses de sécurité sociale ou de leurs fonctions dans les commissions d'action sociale et des commissions de recours amiable, les partenaires sociaux semblent demeurer partie intégrante de ce paritarisme de gestion qui fait, au XXI^e siècle encore, toute la singularité de ce système. Quelles en sont les limites actuelles ? Peut-on encore parler de paritarisme en matière de gouvernance ? À cet égard, le mode d'organisation innovant de la branche autonomie, créée par la loi du 7 août 2020 relative à la dette sociale et à l'autonomie, illustre bien les enjeux de la gouvernance, incitant à une plus grande diversité des acteurs mobilisés en son sein. Aux termes de l'article L. 14-102 du code de l'action sociale et des familles, le conseil de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie est composé de représentants des associations, des conseils départementaux, des organisations syndicales et de l'État.

Intervenants

Président

Jean-Denis Combrexelle

Président de section au Conseil d'État



Jean-Denis Combrexelle a commencé sa carrière au ministère de l'industrie avant de devenir conseiller au tribunal administratif de Lyon (1982-1989), puis référendaire à la Cour de justice des communautés européennes (1989-1993). Nommé maître des requêtes au Conseil d'État en 1994, il est commissaire du gouvernement devant les formations contentieuses de 1995 à 1999. Rapporteur général de la Commission pour les simplifications administratives au secrétariat général du Gouvernement de 1999 à 2000 et directeur adjoint des affaires civiles et du Sceau au ministère de la justice en 2000 et 2001, Jean-Denis Combrexelle est directeur des relations du travail de 2001 à 2006 puis directeur général du travail du ministère du travail et de l'emploi de 2006 à 2014. Il est président de la section sociale du Conseil d'État de 2014 à 2018, puis président de la section du contentieux, de mai 2018 au 26 janvier 2021.

Intervenants

Colette Bec



Professeur émérite en sociologie à l'université de Paris

Professeur émérite de sociologie à l'université de Paris, Colette Bec a consacré la plupart de ses recherches à l'État social et à ses transformations en mettant l'accent sur les enjeux politiques qu'elles représentent pour la démocratie. Ses travaux ont couvert de la mise en place d'une politique d'assistance et d'assurances sociales sous la Troisième République (*L'assistance en démocratie*, Belin, 1998) aux politiques sociales issues des réformes immédiatement postérieures à la Libération concernant le droit du travail (*De l'État social à l'État des droits de l'homme ?* Presses universitaires de Rennes, 2007) et la Sécurité sociale (*La Sécurité sociale, Une institution de la démocratie*, Gallimard, 2014 et avec Y. Lochard, *C'est une révolution que nous ferons, Pierre Laroque et la Sécurité sociale*, Le Bord de l'eau, 2019).

Fabrice Gombert



Président du conseil de la Caisse nationale de l'assurance maladie (CNAM)

Fabrice Gombert a été expert auprès de la commission nationale matériovigilance et des produits de santé de l'Agence nationale de sécurité médicament et des produits de santé (ANSM) en 2012. De 2006 à 2011, il a rapporteur national à la commission nationale de matériovigilance de cette agence. Depuis 1984, il est salarié d'une clinique médicale et pédagogique spécialité ingénierie biomédicale. Il est également corédacteur de dictionnaires sur l'insuffisance rénale chronique. Fabrice Gombert est aujourd'hui président de la Caisse nationale de l'assurance maladie (CNAM) et de l'Union nationale des caisses d'assurance maladie (UNCNAM). Son parcours syndical est le suivant : adhérent au syndicat sanitaire et social Parisien CFDT en 1996, il a été délégué régional de l'URI CFDT Ile-de-France depuis 2005, conseiller assurance maladie en 1999, et président du conseil de la Caisse primaire d'assurance maladie (CPAM) de Paris de 2014 à ce jour. Fabrice Gombert est par ailleurs vice-président du conseil de surveillance de l'Agence régionale de santé (ARS) d'Ile-de-France, membre du Conseil économique, social et environnemental régional (CESER) d'Ile-de-France depuis 2012 dont il a été le vice-président en 2013.

Serge Legagnoa



Secrétaire confédéral Force Ouvrière, responsable du secteur Protection sociale collective

Cadre bancaire de profession, Serge Legagnoa est embauché au Crédit Lyonnais en février 1980 où il adhère très vite à Force ouvrière (FO). Il est élu délégué du personnel en 1981, puis au Comité d'entreprise en 1982 et au Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT). Il intègre ensuite les commissions du comité central d'entreprise (CCE) du Crédit Lyonnais en 1984, puis devient membre de la plénière du CCE en 1986. Il est ensuite nommé délégué syndical national FO du Crédit Lyonnais en 1990. Il intègre les instances de la section fédérale du Crédit de la Fédération FO des employés et cadres et se spécialise notamment dans les questions de sécurité pour l'ensemble de la profession bancaire. Sollicité par le responsable de la section fédérale, Pierre Gendre, il intègre cette dernière en tant que permanent fédéral en 2000. Il est ensuite élu au poste de secrétaire fédéral, responsable de la section fédérale du crédit lors du congrès de la Fédération des employés et cadres à Pau en 2005. En mai 2007, il est élu au poste de secrétaire général de la Fédération des employés et cadres et intègre la commission exécutive confédérale au congrès de Lille en juin 2007. Serge Legagnoa est par ailleurs élu aux instances d'Union Network International (UNI)-Europa et Monde (fédération professionnelle internationale des services), membre du Conseil économique, social et environnemental (CESE) depuis 2015 et y préside le Groupe FO depuis 2018 et siège à la commission des affaires sociales et de la santé. Il entre au bureau confédéral de FO en avril 2018, lors du congrès de Lille, et prend la responsabilité du secteur Protection sociale collective de la Confédération FO.

Odile Thomas**Administratrice CGT à la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF)**

Administratrice CGT à la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) depuis 2018, Odile Thomas travaille aux services financiers de la Poste depuis 1988. Elle a été administratrice CGT à la Caisse d'allocations familiales (CAF) du Loiret de 2001 à 2010.

TABLE RONDE 2 : FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE

Élèments de problématique

« Cette seconde table ronde portera sur les transformations affectant le financement de la protection sociale. Elle s'interrogera sur la place respective des impositions et des cotisations mais également sur la nature même des prélèvements dédiés à la protection sociale. Elle posera enfin la question des liens entre les modalités de financement de la protection sociale d'une part et son organisation et sa gouvernance d'autre part. »

En 2020, le financement de la sécurité sociale a représenté 535 milliards d'euros, soit 1/5^{ème} du PIB (344 milliards pour l'État, 275 milliards pour les collectivités territoriales et 172 milliards destinés à l'UE). Parmi les ressources, les cotisations assises sur les revenus professionnels (activité ou remplacement) représentent encore la majorité (57%) une part croissante étant constituée des impôts et taxes affectées (36%). La répartition diffère cependant selon les régimes : la branche accidents du travail reste majoritairement financée par des cotisations, tandis que la branche maladie bénéficie d'un financement marqué par l'importance de la CSG.

Si les impôts et cotisations ont en commun d'être des prélèvements obligatoires, les premiers sont en principe non affectés, alors que les secondes constituent la contrepartie du bénéfice de prestations. Cependant, les réformes successives en matière de financement ont remis en cause la place prépondérante des cotisations avec pour conséquence un recours croissant à l'impôt. D'une part, un certain nombre de prestations (famille, maladie, assurance chômage) ne relèvent plus vraiment de la logique du salaire différé mais reposent sur les cotisations patronales, parfois qualifiées de « quasi-impôts », et sur des impositions. D'autre part, l'impôt finance les efforts faits pour diminuer le coût des charges sociales. Le rôle du législateur, appelé à définir l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement de chaque imposition, s'en trouve donc renforcé. Cela a conduit à une modification significative de la structure du financement de la sécurité sociale.

Ces évolutions conduisent à s'interroger sur la distinction entre impôt et cotisations au regard des jurisprudences nationale et européenne, ainsi que sur l'équilibre du système en termes de progressivité, d'effets de seuil, d'exonérations. Comment le principe d'égalité devant les charges publiques est-il mis en œuvre ? Faut-il instaurer une déductibilité complète de la CSG de l'assiette de l'IR ? Ou à l'inverse, la remettre en cause ? Faut-il fusionner ces deux prélèvements comme certains le proposent ? Faut-il rouvrir le débat sur la TVA sociale et sa forme la plus sophistiquée mais aussi la plus débattue, la « contribution sur la valeur ajoutée » ? Enfin, la complexité des modes de financement est-elle compatible avec la performance économique et assure-t-elle une adhésion suffisante des assurés sociaux au système ? Quelles sont enfin les conséquences de ces évolutions du financement de la sécurité sociale sur sa gouvernance ?

Présidente

Rolande Ruellan



Présidente de chambre (h) à la Cour des comptes, présidente du comité d'histoire de la sécurité sociale

Licenciée en droit, ancienne élève de l'École nationale des impôts, puis de l'École nationale d'administration, Rolande Ruellan a intégré par choix la direction de la sécurité sociale en 1974. Elle y devient chef de service adjointe au directeur à parti de 1984. En 1990, elle est nommée directrice de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), avant de prendre en 1994 la direction de la sécurité sociale. En 1996, elle est nommée conseillère maître à la Cour des comptes, affectée à la 5^{ème} chambre, puis, après la séparation en 1997 entre les domaines travail emploi et la protection sociale, à la 6^{ème} chambre désormais dédiée à la sécurité sociale et à la santé. Elle en assurera la présidence entre 2007 et 2011. Rolande Ruellan a également été vice-présidente de l'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles (ACAM) jusqu'en 2007 et membre ou présidente de plusieurs organismes, notamment le conseil d'administration du Centre des liaisons européennes et internationales de sécurité sociale (CLEISS) qu'elle a présidé de 1998 à 2006 et le conseil d'orientation des retraites (COR) de 2004 à 2007. À partir de 2016, elle a présidé la Commission consultative des jeux et paris sous droits exclusifs (COJEX) jusqu'à sa disparition fin 2019 lors de la création de l'Autorité nationale des jeux et été membre du Conseil des prélèvements obligatoires de 2018 à 2020. Elle a par ailleurs enseigné la protection sociale à l'université Panthéon-Sorbonne, à l'EN3S et à l'IEP de Lille. Elle est l'auteure de nombreux articles et l'auteure puis coauteure des 13^{ème}, 14^{ème} et 15^{ème} éditions du Précis Dalloz sur le droit de la sécurité sociale.

Intervenants

Katrin Auer

Conseillère aux affaires sociales à l'ambassade de la République fédérale d'Allemagne en France

Juriste de formation (Université de Cologne et de Strasbourg), Katrin Auer commence sa carrière au ministère fédéral allemand du travail et des affaires sociales en 2000. Elle y exercera successivement les fonctions de conseillère à la direction de la sécurité sociale (2000 à 2003), conseillère à la direction générale « Personnes handicapées, minima sociaux et compensation sociale » (2008 à 2012) et adjointe du chef du service « Compensation sociale, victimes des violences, victimes de guerre » (2013 à 2018). Elle a également été conseillère en charge de l'accessibilité, la non-discrimination, la santé, la dépendance, auprès du Haut-commissaire du gouvernement fédéral allemand chargé des personnes en situation de handicap (2003 à 2008). Katrin Auer est, depuis mai 2018, conseillère aux affaires sociales à l'ambassade de la République fédérale d'Allemagne à Paris.

Martin Collet

Professeur de droit public à l'université Panthéon-Assas

Docteur en droit et agrégé de droit public, Martin Collet a commencé sa carrière en 2003 comme maître de conférences à l'université Panthéon-Assas, avant d'être nommé professeur à l'université d'Orléans en 2004 puis à l'université Paris-Sud en 2008. Il retrouve l'université Panthéon-Assas en tant que professeur en 2012, où il dirige depuis 2014 le Master « Droit fiscal » et, depuis 2018, le Master « Fiscalité internationale » (en partenariat avec HEC Paris). Il est également responsable de la filière juridique des Collègues universitaires français (CUF) de Moscou et de Saint-Petersbourg (depuis 2014). Membre du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) entre 2016 et 2020 et membre du groupe de travail Régulation et ressources du Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGEJET) entre 2013 et 2019, Martin Collet est par ailleurs associé au sein du cabinet Corpus consultants depuis sa création par Robert Badinter en 2011. Ses activités de recherche portent principalement sur le droit fiscal et le droit public financier. Il est notamment l'auteur de *Droit fiscal* (PUF, coll. Thémis, 9^{ème} éd., 2021), *Procédures fiscales*, avec Pierre Collin, (PUF, coll. Thémis, 4^{ème} éd., 2020) et *Finances publiques* (LGDJ, coll. Domat, 5^{ème} éd., 2020) dont la première édition a obtenu le Prix du livre juridique 2016.

Catherine Deroche

Sénatrice de Maine-et-Loire, présidente de la commission des affaires sociales

Médecin cancérologue de formation, Catherine Deroche est sénatrice depuis 2010, présidente de la commission des affaires sociales depuis le 7 octobre 2020, vice-présidente de la commission spéciale sur le projet de loi relatif à la bioéthique, rapporteure de la Commission d'enquête pour l'évaluation des politiques publiques face aux grandes pandémies à la lumière de la crise sanitaire de la covid-19 et de sa gestion. Elle a été rapporteure de la branche maladie des PLFSS 2017, 2018 et 2019 et présidente du Groupe d'études sur le cancer (2016-2020). Catherine Deroche est par ailleurs membre titulaire du conseil d'administration de l'Institut national du cancer (INCA), de la commission des comptes de la sécurité sociale (CCSS) et du Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie (HCAAM). Elle est enfin conseillère régionale des Pays de la Loire en charge de la mission santé.

Rémi Pellet**Professeur à la faculté de droit université de Paris et à Sciences Po paris**

Rémi Pellet est professeur de droit à l'université de Paris depuis 2012 et enseigne à l'Institut d'études politiques de Paris (*Sciences Po*) depuis 1998. Il a exercé les fonctions de responsable du département trésorerie de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS, 1989-1991), de rapporteur à la Cour des comptes (1995-2002), d'avocat au barreau de Paris (2004-2008). Il a été membre des jurys de l'agrégation externe de droit public (2011-2012) et de l'École nationale d'administration (ENA, 2012). Il est l'auteur de nombreux livres et articles en droits de la santé, de la protection sociale et des finances publiques, notamment un traité de *Droit financier public* (PUF, coll. Thémis, 2 vol., 2018 et 2021) et un manuel de *Droit de la protection sociale* (avec Arnaud Skrzyerbak, PUF, coll. Thémis, 2017). Ses principaux articles sont en ligne sur son site : <https://remipellet.wordpress.com>

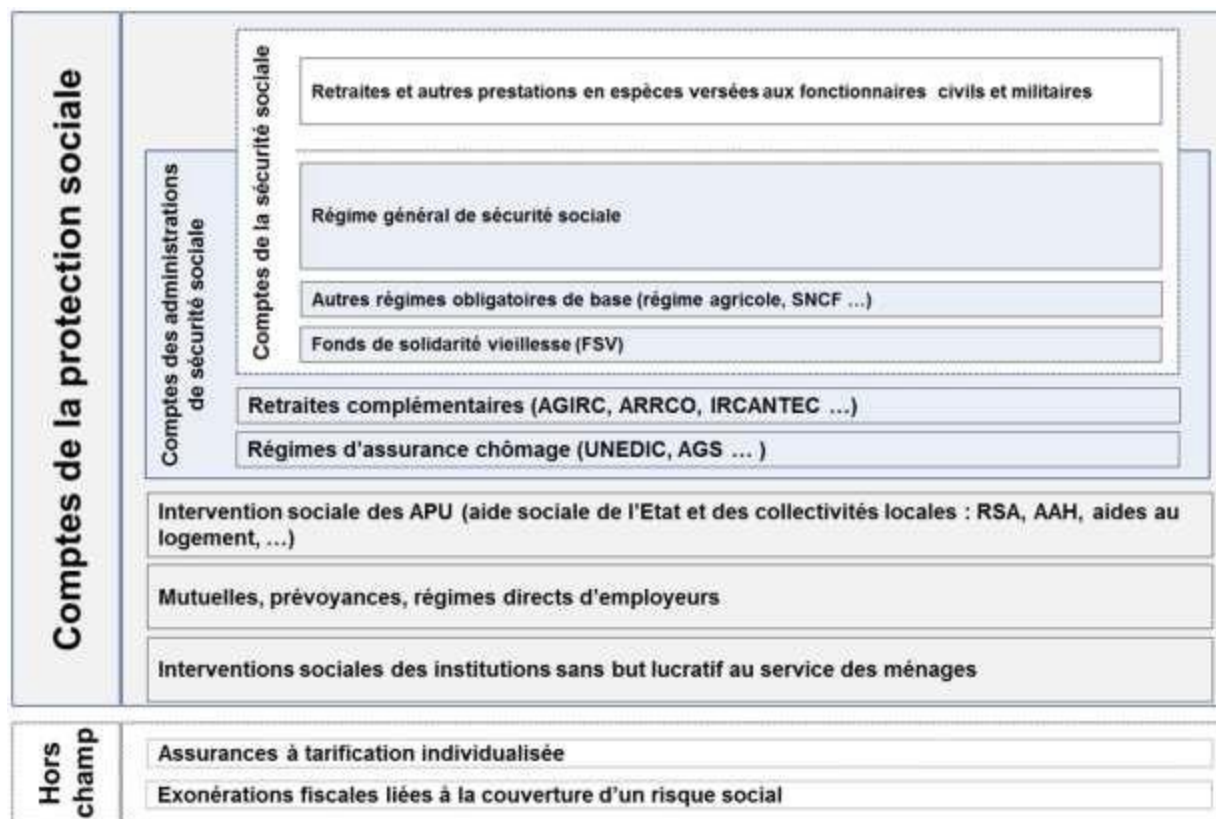
SÉANCE DE CLÔTURE

Didier Tabuteau**Président de la section sociale du Conseil d'État**

Didier Tabuteau préside la section sociale depuis juin 2018. Il est également professeur affilié à l'Institut d'études politiques de Paris et professeur associé à l'Université de Paris, rédacteur en chef de la revue *Les Tribunes de la santé*. Il a été deux fois directeur du cabinet du ministre de la santé (1992-1993 et 2001-2002) et à deux reprises directeur adjoint du cabinet du ministre des affaires sociales (1988-1991 et 1997-2000). Il a dirigé l'Agence du médicament (ANSM) de 1993 à 1997. En 2000, il a été chargé de la préparation du projet de loi relatif aux droits des malades et à la qualité du système de santé. Il est ancien élève de l'École Polytechnique et de l'École nationale d'administration (ENA), docteur en droit et titulaire de l'habilitation à diriger des recherches. Il a publié ou coordonné différents ouvrages parmi lesquels *Droit de la santé* (avec A. Laude et B. Mathieu, PUF, 4e éd. 2020), *Traité de santé publique* (avec G. Brückner et F. Bourdillon, Flammarion, 3e éd. 2016), *Traité d'économie et de gestion de la santé* (avec P.-L. Bras et G. de Pourville, Presses de Sciences Po, Éd. de santé, 2009), trois *Que-sais-je ?* (PUF) - *La santé publique*, avec A. Morelle (3e éd. 2017), *Les assurances maladie* avec P.-L. Bras (2e éd. 2021), *Les droits des malades*, avec A. Laude (2e éd. 2018) et *Démocratie sanitaire, Les nouveaux défis de la politique de santé* (Odile Jacob, 2013).

DOCUMENTATION JURIDIQUE

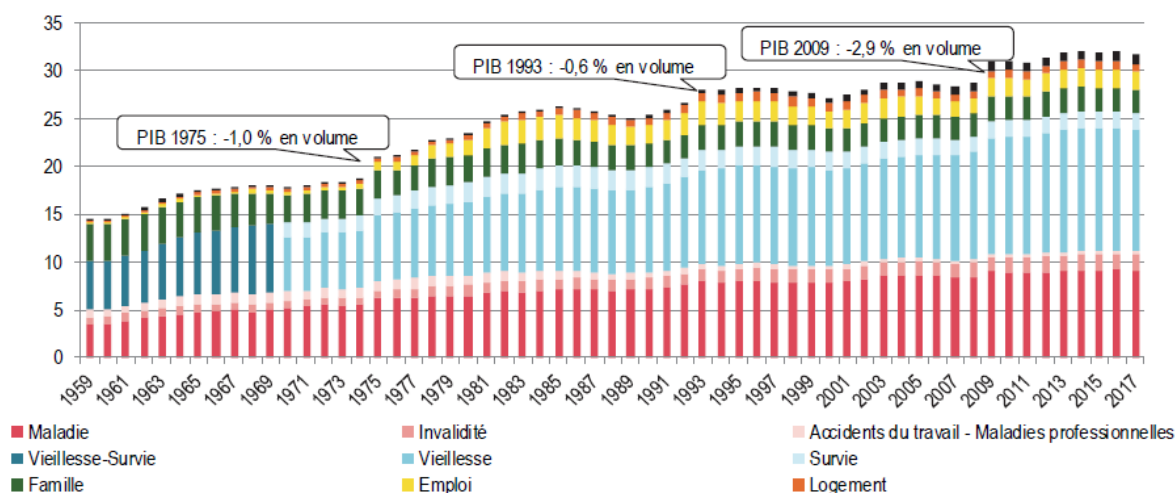
I. Données des finances sociales

A. Notion de protection sociale1) Comptes de la protection sociale

ARRCO = Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés / AGIRC = Association générale des institutions de retraite des cadres / IRCANTEC = Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques / UNEDIC = Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce / AGS = Assurance garantie des salaires

APU = Administrations publiques / RSA = Revenu de solidarité active / AAH = Allocation adulte handicapé

(source : annexe au projet de loi de finances pour 2021 bilan des relations financières entre l'Etat et la protection sociale)

2) Part des prestations sociales dans la richesse nationale depuis 1959 (en % du PIB)

Notes > La distinction entre les risques vieillesse et survie n'est pas disponible avant 1970.

> En 1975, 1993 et 2009, le PIB a fortement baissé, entraînant mécaniquement une hausse marquée de la part des prestations sociales dans le PIB.

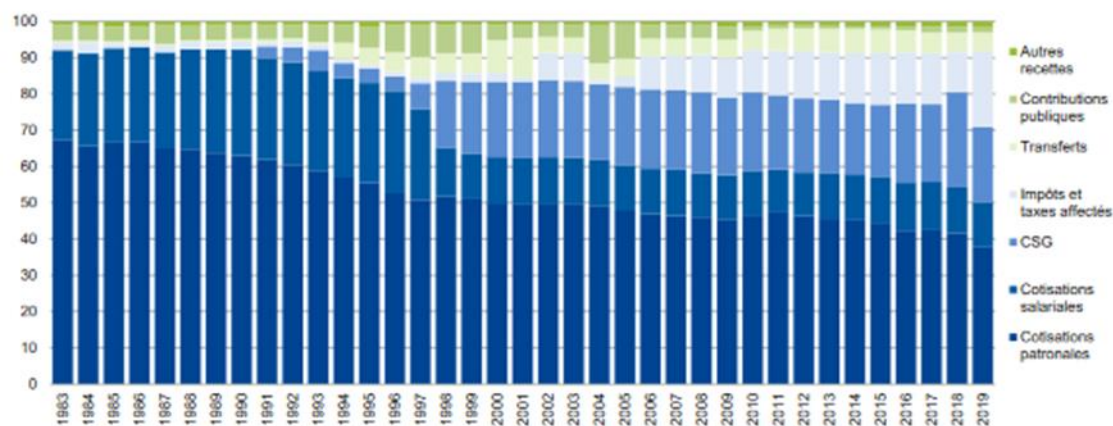
Sources > DREES, CPS ; Insee, CNA pour le PIB.

B. État des lieux du financement de la protection sociale en France

1) Structure des recettes

→ Recettes du régime général

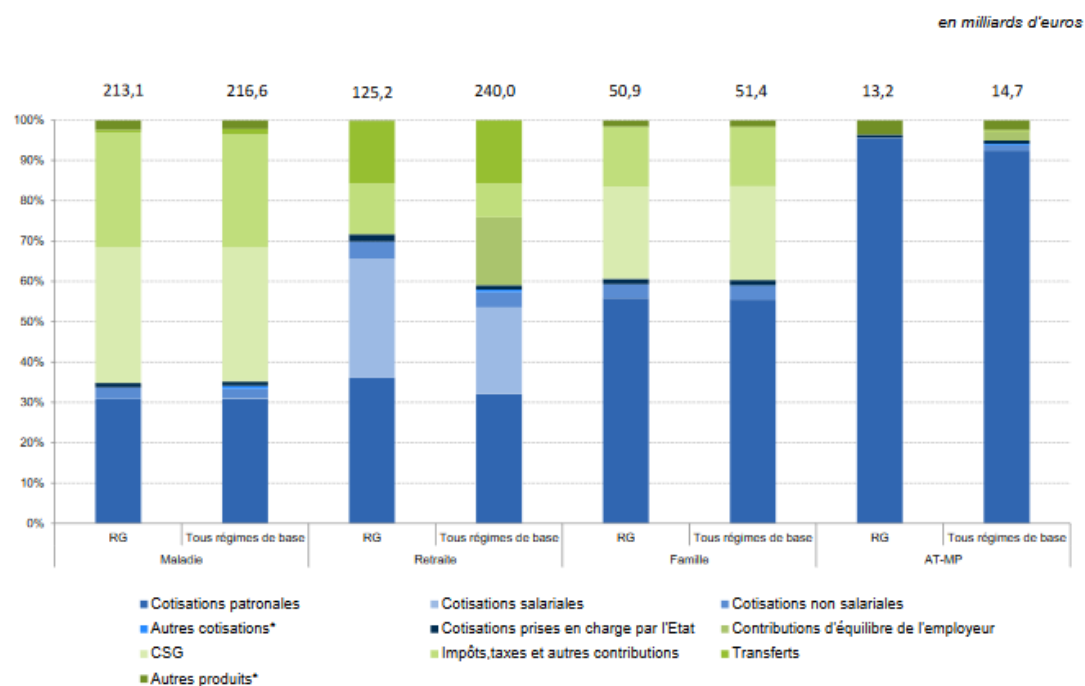
Graphique 3 • Structure des recettes du régime général de 1983 à 2019



Source : DSS

→ Structure par branche

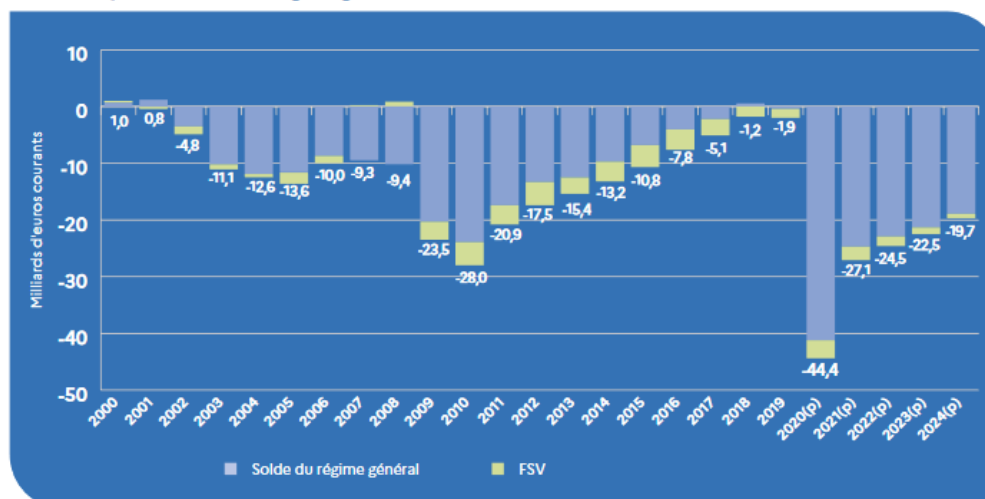
Graphique 4 • Structure par branche des recettes du régime général et de l'ensemble des régimes de base en 2019



Sources : Rapport de la Commission des comptes de la Sécurité sociale pour les données du régime général ; Annexe C au PLFSS pour 2019 pour les données portant sur l'ensemble des régimes de base

2) Impact de la crise

GRAPHIQUE 7 – Solde du régime général et du fond de solidarité vieillesse



Source : PLFSS 2021.

(p) : prévisions

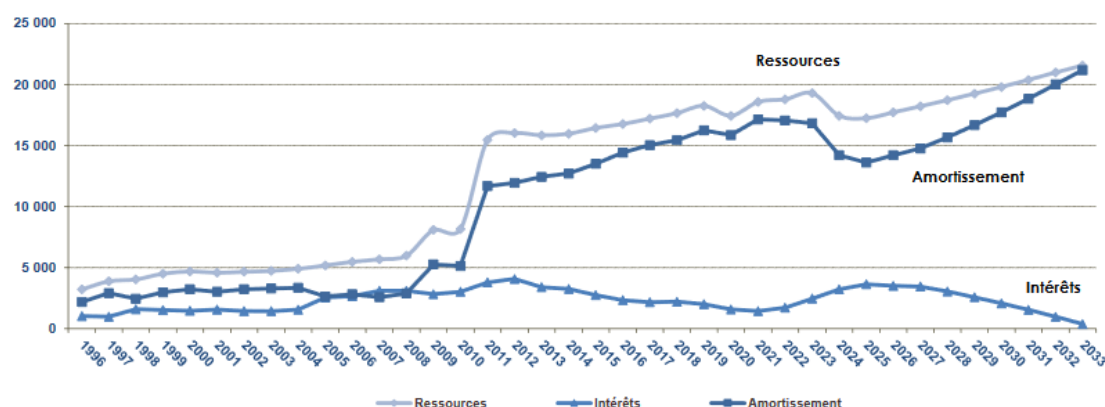
C. Tendances d'évolution1) Évolution des dépenses

Tableau 21 • Répartition des prestations légales par branche (Md€)

	2018	%	2019	%	2020(p)	%	2021(t)	%
Prestations légales nettes versées par les régimes de base	473 969	2,3	483 072	1,9	502 040	3,9	518 745	3,3
Prestations légales nettes maladie	199 748	2,3	204 187	2,2	217 081	6,3	202 942	-6,5
Maladie - maternité	190 361	2,3	195 075	2,5	207 430	6,3	192 812	-7,0
Invalidité	7 489	2,2	7 616	1,7	7 788	2,3	7 953	2,1
Prestations légales décès, provisions et pertes sur créances nettes	1 898	1,4	1 495	-21,2	1 864	24,7	2 177	16,8
Prestations légales nettes AT-MP	10 662	2,5	10 975	2,9	11 143	1,5	11 404	2,3
Incapacité temporaire	4 622	6,9	4 872	5,4	5 126	5,2	5 410	5,5
Incapacité permanente	5 443	0,4	5 443	0,0	5 414	-0,5	5 415	0,0
Autres prestations, provisions et pertes sur créances nettes	597	-8,5	660	10,5	603	-8,6	578	-4,1
Prestations légales famille nettes	31 303	0,0	31 074	-0,7	31 187	0,4	29 675	-4,8
Prestations en faveur de la famille	18 742	2,0	18 854	0,6	19 446	3,1	18 656	-4,1
Prestations dédiées à la garde d'enfant	11 274	-3,3	10 994	-2,5	10 326	-6,1	10 746	4,1
Autres prestations légales nettes	1 287	0,9	1 226	-4,7	1 414	15,3	273	-80,7
Prestations légales vieillesse nettes	232 256	2,5	236 835	2,0	242 629	2,4	247 635	2,1
Droits propres	205 355	2,8	210 088	2,3	215 513	2,6	220 329	2,2
Droits dérivés	21 729	0,5	21 779	0,2	21 967	0,9	22 159	0,9
Autres prestations, provisions et pertes sur créances nettes	5 172	2,2	4 968	-3,9	5 149	3,6	5 147	0,0
Prestations légales autonomie							27 090	
Établissements médico-sociaux							25 880	
AEEH							1 211	

- 2) Une reprise d'ampleur inédite depuis 2010 de la dette de la sécurité sociale par la CADES pour couvrir les déficits liés à la crise économique et sanitaire

Trajectoire d'amortissement de la dette portée par la CADES jusqu'en 2033



(source : PLFSS 2021 – annexe V)

D. Prestations de protection sociale

- 1) Prestations relevant de la loi de finances

Organismes	Programmes	Exécution 2019	LFI 2020	PLF 2021
Mission Régimes sociaux et de retraite		6 186	6 228	6 153
Régime de retraites de la SEITA		147	139	136
Caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines (CANSSM)	195 - Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers	1 101	1 063	1 011
Caisse de retraites des régies ferroviaires d'outre-mer		1	1	1
Régime de retraite de l'ORTF		0	0	0
Régime complémentaire obligatoire (RCO) des exploitants agricoles		55	0	0
Etablissement national des invalides de la marine (ENIM)	197 - Régime de retraite et de sécurité sociale des marins	826	823	810
Garantie des retraites des anciens agents d'Afrique du Nord : SNCF / RATP		98	126	144
Charges de retraite de la SNCF	198 - Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres	3 250	3 302	3 290
Charges de retraite de la RATP		680	746	737
Participation de l'Etat au financement du CFA des conducteurs routiers (AGECFA - FONGECFA)		1	2	2
Remboursement des pensions de retraites à la CARCEPT		26	24	22
Mission Ecologie, développement et aménagement durables		8	7	6
Caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIEG)	174 - Energie et après-mines	8	7	6
Mission Santé		43	44	93
Agence de santé de Wallis et Futuna	204 - Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins	43	44	93
Mission Outre-mer		12	0	0
Régime de solidarité de la Polynésie française	123 - Conditions de vie outre-mer	12	0	0
Mission Culture		17	17	18
Opéra de Paris	131 - Création	14	14	14
Comédie française		3	3	4
Mission Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation		5	5	5
Caisse nationale militaire de sécurité sociale	169 - Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant	5	5	5
Total		6 270	6 300	6 275

Note de lecture : le total peut diverger avec l'annexe 6 du PLFSS du fait des périmètres retenus. Le présent document regroupe les crédits budgétaires pour l'ensemble des régimes de sécurité sociale.

(Source : jaune budgétaire)

2) Subventions budgétaires versées par l'État à certains régimes de sécurité sociale

Organismes	Programmes	Exécution 2019	LFI 2020	PLF 2021
Mission Régimes sociaux et de retraite		6 186	6 228	6 153
Régime de retraites de la SEITA		147	139	136
Caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines (CANSSM)	195 - Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers	1 101	1 063	1 011
Caisse de retraites des régies ferroviaires d'outre-mer		1	1	1
Régime de retraite de l'ORTF		0	0	0
Régime complémentaire obligatoire (RCO) des exploitants agricoles		55	0	0
Etablissement national des invalides de la marine (ENIM)	197 - Régime de retraite et de sécurité sociale des marins	826	823	810
Garantie des retraites des anciens agents d'Afrique du Nord : SNCF / RATP		98	126	144
Charges de retraite de la SNCF	198 - Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres	3 250	3 302	3 290
Charges de retraite de la RATP		680	746	737
Participation de l'Etat au financement du CFA des conducteurs routiers (AGECFA - FONGECFA)		1	2	2
Remboursement des pensions de retraites à la CARCEPT		26	24	22
Mission Ecologie, développement et aménagement durables		8	7	6
Caisse nationale des industries électriques et gazières (CNEIG)	174 - Energie et après-mines	8	7	6
Mission Santé		43	44	93
Agence de santé de Wallis et Futuna	204 - Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins	43	44	93
Mission Outre-mer		12	0	0
Régime de solidarité de la Polynésie française	123 - Conditions de vie outre-mer	12	0	0
Mission Culture		17	17	18
Opéra de Paris	131 - Création	14	14	14
Comédie française		3	3	4
Mission Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation		5	5	5
Caisse nationale militaire de sécurité sociale	169 - Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant	5	5	5
Total		6 270	6 300	6 275

Note de lecture : le total peut diverger avec l'annexe 6 du PLFSS du fait des périmètres retenus. Le présent document regroupe les crédits budgétaires pour l'ensemble des régimes de sécurité sociale.

(Source : jaune budgétaire)

3) Garanties financières apportées par l'État aux régimes de protection sociale

	Régime d'assurance chômage (Unedic)	Caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIEG)	Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse (CNAVTS)	Société de Gestion du Financement et de la Garantie de l'Accession Sociale à la propriété (SG FGAS)
Montant de la garantie	Plafond d'émission (en principal) : - 7,5 Mds€ pour 2011 - 7 Mds€ pour 2012 - 5 Mds€ pour 2013 - 8 Mds€ pour 2014 - 6 Mds€ pour 2015 - 5 Mds€ pour 2016 - 5 Mds€ pour 2017 - 4,5 Mds€ pour 2018 - 2,5 Mds€ pour 2019 - 15 Mds€ pour 2020 (PLFR 3) - 10 Mds€ pour 2021 (PLF)	Contre garanties des producteurs d'électricité et de gaz (dont EDF)	A compter de 2005, et au titre de la soule du régime des industries électriques et gazières, versements annuels de 287M€ actualisés de l'inflation.	Prêts PAS, PTZ et Eco-PTZ : - Encours garanti net de 57,61 Mds€ au 31/03/2020
Crédits PLF 2021	n.m.	n.m.	n.m.	
Durée de la garantie	Jusqu'au remboursement des émissions obligataires	Jusqu'à l'extinction des ayants-droits actuels pour les périodes validées avant le 31-12-2004.	Dix-neuf ans soit la durée de versement de la soule consistant en des versements annuels de 2005 à 2024.	Non limitée
Textes institutifs	- Article 97 de la loi n°2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010 - Article 85 de la loi n°2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011 - Article 80 de la loi n°2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012 - Article 75 de la loi n°2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013 - Article 111 de la loi n°2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014 - Article 105 de la loi n°2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015 - Article 122 de la loi n°2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016	Article 22 de la loi n°2004-803 du 9 août 2004 relative au secteur public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières. Disposition validée par l'article 103 de la loi n°2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004	Article 110 de la loi n°2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004, conformément à l'article 56 de la loi n° 2004-1370 du 20 décembre 2004 (LFSS pour 2005).	- Article 34 de la loi n°2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 - Article 99 de la loi n°2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009 - Article 90 de la loi n°2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011
Objet de la garantie	Garantie des emprunts contractés par l'UNEDIC aux cours des années suivantes de 2011 à 2021 en principal et en intérêts.	Garantie de l'Etat dont bénéficie la caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIEG) pour le service des prestations d'assurance vieillesse des IEG ne relevant pas du champ des conventions financières avec le régime général de sécurité sociale et les fédérations d'institutions de retraite complémentaire.	Garantie de l'Etat accordée à la CNAVTS pour le versement annuel de la fraction de la soule due par la CNIEG (soule IEG à la CNAVTS instituée par l'article 19-3° de la loi n°2004-803 du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières).	A compter du 1er janvier 2006, la garantie de l'Etat est accordée aux prêts consentis pour la construction, l'acquisition ou l'amélioration d'immeubles à usage principal d'habitation, destinés à l'accession sociale à la propriété.

II. Principales étapes de l'évolution du financement de la protection sociale

Avant 1945 : Mise en place d'un système d'assurances sociales

Loi du 9 avril 1898	Reconnaissance, en cas d'accident du travail , de la responsabilité sans faute de l'employeur qui peut s'assurer pour y faire face.
Loi du 5 avril 1910	Institution d'un régime d' assurance vieillesse obligatoire pour les salariés du commerce et de l'industrie.
Lois du 5 avril 1928 et du 30 avril 1930	Institution pour les salariés titulaires d'un contrat de travail d'une assurance pour les risques maladie, maternité, invalidité, vieillesse et décès.
Loi du 11 mars 1932	Allocations couvrant les charges familiales financées par des versements patronaux.

Source : [Comité d'histoire de la sécurité sociale](#)

1945 : Création de la Sécurité sociale, qui a vocation à être financée par des cotisations patronales et salariales

Ordonnance du 4 octobre 1945	Institution d'une organisation de la Sécurité sociale destinée à « garantir les travailleurs et leurs familles contre les risques de toute nature susceptibles de réduire ou de supprimer leur capacité de gain, à couvrir les charges de maternité et les charges de famille qu'ils supportent » (art. 1er). La couverture des charges de la Sécurité sociale et des prestations familiales est assurée [...] par des cotisations [...]. (art. 30). Les cotisations des assurances sociales, des allocations familiales et des accidents du travail sont assises sur l'ensemble des rémunérations ou gains perçus par les bénéficiaires. (art. 31). La moitié de la cotisation est à la charge de l'employeur, l'autre moitié à la charge du salarié ou assimilé. (art. 32).
------------------------------	---

La généralisation de la protection sociale et l'apparition de nouvelles prestations conduit à une diversification des sources de financement

Loi n° 56-639 du 30 juin 1956 portant institution d'un fonds national de solidarité	Création du « minimum vieillesse », prestations non contributives financées par l'impôt , par le biais du Fonds national de solidarité (remplacées par l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) créée par l'ordonnance n° 2004-605 du 24 juin 2004).
Convention nationale interprofessionnelle du 31 décembre 1958	Création de l' Unédic (« Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce »), gestionnaire du régime d' assurance chômage .
Loi de finances pour 1960 n° 59-1454 du 26 décembre 1959	Institution d'un budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA), qui comporte des recettes diverses , dont les « impôts, taxes et amendes qui lui sont affectés » (devenu en 2005 le Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles (FFIPSA)).
Décret n° 60-452 du 12 mai 1960	Création obligatoire des URSSAF : Unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales.
Accord interprofessionnel du 8 décembre 1961	Création de l' ARCCO (Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés), financée comme l'AGIRC par les cotisations.

Ordonnance n° 67-706 du 21 août 1967 relative à l'organisation administrative et financière de la sécurité sociale.	Déplafonnement partiel des cotisations sociales. Le mouvement de déplafonnement jusqu'à devenir total en 1990 pour ce qui est des cotisations assurance maladie, prestations familiales, et accidents du travail.
Loi n° 70-13 du 3 janvier 1970	Création de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) , recette fiscale due par les entreprises au profit de régimes des indépendants (travailleurs non salariés).
Loi n° 83-25 du 19 janvier 1983 portant diverses mesures relatives à la sécurité sociale dite loi Bérégovoy	Introduction d'une fiscalité indirecte comportementale, liée à des objectifs de santé publique : - Institution, au profit de la caisse nationale d'assurance maladie (CNAM), d'une cotisation perçue sur le tabac et les boissons alcooliques en raison des risques que comporte l'usage immodéré de ces produits pour la santé ; - Institution au profit de la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés une contribution des entreprises de préparation des médicaments (art. abrogé au 31 juillet 1987).
Ordonnance n° 84-106 du 16 février 1984 relative au revenu de remplacement des travailleurs involontairement privés d'emploi	Distinction entre un régime d'assurance chômage financé par les contributions des employeurs et des salariés et un régime de solidarité financé par l' impôt .
Loi n° 90-1168 du 28 décembre 1990 de finances pour 1991	Institution de la Contribution sociale généralisée (CSG) , faisceau de contributions qui constituent autant de prélèvements obligatoires affectés au financement de la protection sociale (régime social des travailleurs non salariés). Elle est créée au taux de 1,1% et assise sur : - les revenus d'activité et de remplacement ; - les revenus du patrimoine ; - les produits de placement des ménages.
Loi de finances pour 1991 (n° 90-1168 du 29 décembre 1990)	Affectation à la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) du produit de 1,1 % de la CSG non déductible de l'assiette de l'impôt sur le revenu.
Loi n° 91-1322 du 30 décembre 1991 de Finances pour 1992	Extension de la liste des régimes de protection sociale bénéficiaires du produit de la contribution sociale de solidarité (CSG).
Loi n° 93-936 du 22 juillet 1993 relative aux pensions de retraite et à la sauvegarde de la protection sociale	Institution, afin de financer les prestations vieillesse non contributives relevant de la solidarité nationale, du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) , financé par l' impôt (CSG à l'origine, puis fraction de la C3S et du prélèvement social sur les revenus du capital, et transfert de la Caisse nationale d'allocations familiale).
Loi n° 93-953 du 27 juillet 1993 relative au développement de l'emploi et de l'apprentissage	Première mise en place d' exonérations de charges patronales sur les bas salaires – 8 réformes entre 1993 et 2005. Extension du dispositif en 2007 et 2008.
Loi n° 94-637 du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale	Création d'un article L. 131-7 du code de la sécurité sociale selon lequel toute mesure d'exonération de cotisations sociales mise en place à partir de 1994 doit être intégralement compensée par le budget de l'État .
Ordonnance 96 50 du 24 janvier 1996	Création de la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS) alimentant la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), dans le but de résorber l'endettement de la Sécurité sociale .
Loi constitutionnelle n° 96-138 du 22 février 1996 instituant les lois de financement de la sécurité sociale	Introduction des lois de financement de la sécurité sociale à l'article 34 de la Constitution. " <i>Les LFSS déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses</i> ".

Loi n° 96-1160 du 27 décembre 1996 de financement de la sécurité sociale pour 1997	- Augmentation de la CSG de un point au 1er janvier 1997 en substitution d'une partie de la cotisation salariale d'Assurance maladie, réduite de 1,3 point et de son équivalent pour les non-salariés et les titulaires de revenus de remplacement - Extension de l'assiette de la CSG aux revenus du capital non imposables sous certaines exceptions, et aux sommes et produits dégagés à l'occasion des jeux ; - Majoration des prélèvements sur les tabacs et sur certains alcools.
Loi n° 97-1164 du 19 décembre 1997 de financement de la sécurité sociale pour 1998	- Achèvement de la restructuration du financement de l'Assurance maladie commencée le 1er janvier 1997 consistant en la substitution au 1er janvier 1998 de points de CSG à des points de cotisations salariales d'assurance maladie ou à leur équivalent. Le taux de la CSG d'élève dorénavant à 5,25 % tandis que la cotisation salariale est réduite à 0,75 %, que la cotisation des non-salariés est diminuée de 4,45 points et celle sur les revenus de remplacement disparaît, à l'exception de celle portant sur les retraites complémentaires maintenue au taux de 1 %. - Extension des missions de la Cades au refinancement de la dette cumulée par le Régime général depuis le 1er janvier 1996.
Loi n° 98-1194 du 23 décembre 1998 de financement de la sécurité sociale pour 1999	Création du Fonds de réserve pour les retraites (F2R), financé par l' impôt .
Loi n° 99-1140 du 29 décembre 1999 de financement de la sécurité sociale pour 2000 et CC, Décision n° 99-422 DC, 21 décembre 1999.	Création du Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de Sécurité sociale (FOREC), établissement public ayant pour mission de compenser pour le compte des régimes de base de Sécurité sociale les pertes de cotisations liées aux mesures d'allègement de charges pesant sur les bas salaires et la réduction de temps de travail. Financement par 8 impôts affectés intégralement ou pour partie. Suppression le 1^{er} janvier 2004.
Loi n° 2004-810 du 13 août 2004 portant réforme de l'assurance maladie	- Prolongation de la CRDS, initialement créée pour une durée limitée, jusqu'en 2022. - Création d'une contribution additionnelle à la C3S qui suit le même régime que la contribution sociale quant aux règles gouvernant son assiette, son recouvrement et son contrôle. - Institution au profit de la CNAMTS d'une contribution des entreprises assurant l'exploitation en France d'une ou plusieurs spécialités pharmaceutiques.
Loi n° 2004-1370 du 20 décembre 2004 de financement de la sécurité sociale pour 2005	- Prévus de la remise par le gouvernement aux deux assemblées parlementaires, d'un rapport annuel retraçant les différentes mesures donnant lieu à la compensation prévue à l'article L131-7 du code de la sécurité sociale (y compris celles ne donnant pas lieu à compensation intégrale) - Extension du champ des organismes soumis à la contribution sociale de solidarité à la charge des sociétés (C3S) aux mutuelles et aux institutions de prévoyance - La fraction du droit de consommation sur les tabacs affectée à la Cnamts est portée de 21,42% à 32,50%.
Loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale	Affirmation du principe selon lequel seules les lois de financement de la sécurité sociale peuvent créer ou modifier des mesures de réduction ou d'exonérations non compensées aux régimes obligatoires de base.
Loi organique n° 2010-1380 du 13 novembre 2010 relative à la gestion de la dette sociale	- La loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 peut prévoir des transferts de dette conduisant à un accroissement de la durée d'amortissement de la dette sociale dans la limite de quatre années (allongement de la durée de la CADES). - À titre dérogatoire, les transferts de dette prévus par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 peuvent en outre être accompagnés de l'augmentation de recettes assises sur les revenus du patrimoine et les produits de placement.

L'universalisation s'accélère... sans oublier l'objectif de retour à l'équilibre

Loi n° 2012-1404 du 17 décembre 2012 de financement de la sécurité sociale pour 2013	Consolidation du financement des régimes spéciaux de retraite CNRACL, CNAVPL, CNIEG avec augmentation des cotisations pour les deux premiers d'entre eux.
Loi n° 2013-1203 du 23 décembre 2013 de financement de la sécurité sociale pour 2014	Augmentation de la Taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) sur les contrats dits non solidaires et non responsables de 9 % à 14 %.
Loi n° 2015-1702 du 21 décembre 2015 de financement de la sécurité sociale pour 2016	Réaffecte certaines recettes dans le cadre de la compensation d'exonérations de cotisations prévues par le pacte de responsabilité et clarifie les recettes de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) (Art 24) : notamment, fléchage d'une partie des prélèvements vers la CNSA
Loi n° 2016-1287 du 23 décembre 2016 de financement de la sécurité sociale pour 2017	Réduction du taux des cotisations d'assurance maladie-maternité des travailleurs indépendants à faible revenu (article 11).
Loi n° 2017-1836 du 30 décembre 2017 de financement de la sécurité sociale pour 2018	La protection sociale des travailleurs indépendants sera désormais assurée par le régime général . Suppression de la cotisation salariale maladie de 0,75% qui servait à financer les indemnités journalières et les contributions d'assurance chômage (2,40%) en compensant le manque à gagner par l'augmentation de la CSG de 1,7 point à compter du 1 ^{er} janvier 2018. Réduction du taux de cotisation dû par les employeurs et travailleurs indépendants. Fusion de la C3S et de la C4S.
Loi n° 2018-1203 du 22 décembre 2018 de financement de la sécurité sociale pour 2019	Il n'est plus nécessaire pour les travailleurs indépendants d'être à jour de leurs cotisations annuelles pour pouvoir bénéficier des indemnités journalières maladie et maternité (art 76).
Loi n° 2019-1446 du 24 décembre 2019 de financement de la sécurité sociale pour 2020	Produit supplémentaire de TVA affecté à la branche maladie qui couvre non seulement la réduction de la cotisation patronale maladie mais aussi la cotisation salariale maladie.

2020 : Crise sanitaire, prolongation de la durée d'amortissement de la dette sociale et création d'une nouvelle branche de la sécurité sociale

Loi du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020	Exonération de cotisations et contributions sociales patronales, associée à un crédit de cotisations (coût total évalué à 5,5 Md€ mais ne pesant pas sur la sécurité sociale car compensé par l'État).
Loi organique n° 2020-991 du 7 août 2020 relative à la dette sociale et à l'autonomie	Tout nouveau transfert de dette à la Caisse d'amortissement de la dette sociale est accompagné d'une augmentation de ses recettes permettant de ne pas accroître la durée d'amortissement de la dette sociale au-delà du 31 décembre 2033 .
Loi n° 2020-992 du 7 août 2020 relative à la dette sociale et à l'autonomie	Pose les bases de la création d'une 5^{ème} branche - Les articles L. 111-1 et L. 111-2-1 du code de la sécurité sociale qui énoncent les missions fondamentales de la sécurité sociale sont complétés pour mentionner le soutien à l'autonomie. - L'autonomie a été ajoutée au 5° de l'article L. 200-1 du même code qui définit les risques couverts par le régime général et au 5° de l'article L. 200-2 qui définit les branches du régime général. - L'article L. 14-10-1 du code de l'action sociale et des familles (CASF) confie la gestion de cette nouvelle branche à la CNSA.
Loi n° 2020-1576 du 14 décembre 2020 de financement de la sécurité sociale pour 2021	- Assure le financement propre de la branche « autonomie » ○ Contribution sociale pour l'autonomie (CSA) ; ○ Contribution additionnelle de solidarité (CASA) ; ○ CSG ; ○ Une dotation des autres branches.

IRDES, Historique des lois de financement de la sécurité sociale, janvier 2021

III. Jurisprudence

A. Impôts et cotisations

1) Compétence respective du pouvoir législatif et du pouvoir réglementaire dans la fixation des règles d'un prélèvement (assiette, taux, recouvrement)

Article 34 de la Constitution de 1958 :

« La loi fixe les règles concernant [...] l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des **impositions de toutes natures** [...] ». La compétence du pouvoir réglementaire est donc limitée.

"La loi détermine les principes fondamentaux [...] du **droit de la sécurité sociale**". Le régime juridique des cotisations sociales est distinct de celui des impositions de toutes natures en ce qu'il est partagé entre le pouvoir législatif et le pouvoir réglementaire.

Le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État ont établi les champs d'intervention respectifs des deux pouvoirs :

CC, 20 décembre 1960, décision n° 60-10 L

« 1. Considérant qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution, "la loi détermine les principes fondamentaux de la Sécurité sociale" ;

2. Considérant, d'une part, que si, en ce qui concerne le régime des assurances sociales, **doivent être compris au nombre de ces principes fondamentaux** la détermination des catégories de personnes assujetties à l'obligation de cotiser ainsi que le partage de cette obligation entre employeurs et salariés, **il appartient au pouvoir réglementaire de fixer** le taux de la part qui incombe à chacune de ces catégories dans le paiement de la cotisation ».

CC, Décision n° 68-51 L du 04 avril 1968

« Considérant que, si l'article 34 de la Constitution réserve à la compétence du législateur le soin de fixer "les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature", **il appartient au pouvoir réglementaire d'édicter les mesures d'application qui sont nécessaires à la mise en œuvre de ces règles** ».

CE, Ass., 26 octobre 1990, Union Sté d'assurances du secteur privé et al., n° 72641 et n° 72642

« Considérant, d'une part, que les dispositions législatives précitées **habilitent expressément le gouvernement à fixer par décret en Conseil d'État le taux de la cotisation qu'elles instituent** ; que, dès lors et en tout état de cause, les requérants ne sauraient utilement se prévaloir des dispositions de l'article 34 de la Constitution qui réservent au législateur la fixation des règles relatives à l'assiette et au taux des impositions de toutes natures, pour soutenir que le décret attaqué serait entaché d'incompétence. »

CC, décision n° 2018-735 QPC du 27 septembre 2018 (Cotisation due au titre de la protection universelle maladie)

« 17. En deuxième lieu, d'une part, s'il résulte des dispositions contestées une différence de traitement entre deux assurés sociaux disposant d'un revenu d'activité professionnelle d'un montant proche, selon que ce revenu est inférieur ou supérieur au plafond prévu par le quatrième alinéa de l'article L. 380-2, cette différence est inhérente à l'existence d'un seuil. En outre, en application du cinquième alinéa de l'article L. 380-2, lorsque les revenus d'activité sont inférieurs au seuil en deçà duquel une personne est soumise à la cotisation prévue par l'article L. 380-2 mais supérieure à la moitié de ce seuil, l'assiette de la cotisation assise sur les revenus du patrimoine fait l'objet d'un abattement croissant à proportion des revenus d'activité.

18. D'autre part, la cotisation n'est assise que sur la fraction des revenus du patrimoine dépassant un plafond fixé par décret.

19. Enfin, la seule absence de plafonnement d'une cotisation dont les modalités de détermination de l'assiette ainsi que le taux sont fixés par voie réglementaire n'est pas, en elle-même, constitutive d'une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques. **Toutefois, il appartient au pouvoir réglementaire de fixer ce taux et ces modalités de façon à ce que la cotisation n'entraîne pas de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques.** »

2) Critères de différenciation en droit interne

a) Définition des cotisations

Selon une approche économique fournie par l'Institut national des statistiques et des études économiques (INSEE), les **cotisations sociales** effectives correspondent à l'« ensemble des versements que les individus et leurs employeurs effectuent aux administrations de sécurité sociale et aux régimes privés. Elles se décomposent en cotisations à la charge des employeurs (D6111), à la charge des salariés (D6112), et à la charge des travailleurs indépendants et des personnes n'occupant pas d'emploi (D6113) ».

Pour ce qui est de la définition jurisprudentielle :

Le Conseil constitutionnel définit les cotisations sociales comme un type de **charges publiques** :

CC, décision 60-11 du 20 janvier 1961, Loi relative aux assurances maladie, invalidité et maternité des exploitants agricoles et des membres non-salariés de leur famille

« 1. Considérant que l'article 40 de la Constitution dispose: "les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique " ;

2. Considérant que l'expression "**charge publique**" doit être entendue comme englobant, outre les charges de l'État, toutes celles antérieurement visées par l'article 10 du décret du 19 juin 1956 sur le mode de présentation du budget de l'État et, en particulier, celles des divers régimes d'assistance et de Sécurité sociale ; que cette interprétation est confirmée tant par les débats du Comité consultatif constitutionnel que par le rapprochement entre les termes de l'article 40 précité et ceux du projet de loi déposé le 16 janvier 1958 qui tendaient à la révision de l'article 17 de la Constitution du 27 octobre 1946. » .

Le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État définissent ainsi les cotisations :

CC, Décision du 13 août 1993 n° 93-325 DC, considérant 119 :

« Les **cotisations** versées aux régimes obligatoires de sécurité sociale qui résultent de l'affiliation à ces régimes constituent des versements à caractère obligatoire de la part des employeurs comme des assurés ; [...] **ces cotisations ouvrent vocation à des droits aux prestations et avantages servis par ces régimes** ».

CE, 6 oct. 1999, Caisse nationale assurance-maladie professions indépendantes, n° 200241

« les cotisations versées aux régimes obligatoires de sécurité sociale constituent des versements à caractère obligatoire qui ouvrent vocation au bénéfice des prestations et avantages servis par ces régimes ».

CC, Décision n°2012-659 DC du 13 décembre 2012 (LFSS pour 2012)

« 8. Considérant que, selon les députés requérants, la suppression du plafonnement de l'assiette des cotisations d'assurance maladie à la charge des travailleurs indépendants conduit à ce que les cotisations versées sur la fraction d'assiette excédant les limites du plafond actuel de cotisation ont les caractéristiques d'une imposition de toute nature ; que le législateur aurait méconnu l'étendue de sa compétence en ne fixant pas lui-même le taux de ces cotisations ; [...]

12. Considérant, en premier lieu, que les cotisations d'assurance maladie à la charge des travailleurs indépendants non agricoles sont des **cotisations ouvrant des droits aux prestations et avantages servis par le régime obligatoire de sécurité sociale** des travailleurs indépendants ; qu'en faisant porter ces cotisations sur une assiette correspondant à l'ensemble des revenus des travailleurs indépendants les dispositions contestées n'ont pas modifié leur nature de cotisations ; que, par suite, ces cotisations ne relèvent pas de la catégorie des impositions de toutes natures au sens de l'article 34 de la Constitution ; que le législateur pouvait, sans méconnaître l'étendue de sa compétence, renvoyer au pouvoir réglementaire le soin de fixer leur taux ; »

CC, Décision n° 2018-735 QPC du 27 septembre 2018 (cotisation due au titre de la protection universelle maladie)

« 8. Selon l'article L. 380-2 du code de la sécurité sociale, les personnes mentionnées à l'article L. 160-1 sont redevables d'une cotisation annuelle lorsque leurs revenus tirés, au cours de l'année considérée, d'activités professionnelles exercées en France sont inférieurs à un seuil fixé par décret et lorsqu'elles n'ont perçu ni pension de retraite, ni rente, ni allocation de chômage au cours de l'année considérée. Cette cotisation est fixée en pourcentage du montant des revenus fonciers, de capitaux mobiliers, des plus-values de cession à titre onéreux de biens ou de droits de toute nature, des bénéfices industriels et commerciaux non professionnels et des bénéfices des professions non commerciales non professionnels, définis selon les

modalités fixées au paragraphe IV de l'article 1417 du code général des impôts, qui dépasse un plafond fixé par décret.

9. Les cotisations dues en application de l'article L. 380-2 **sont acquittées exclusivement par des personnes bénéficiant, en cas de maladie ou de maternité, de la prise en charge de leurs frais de santé et sont affectées au financement de ces frais.** Elles sont, pour les personnes qui en sont redevables, **des versements à caractère obligatoire constituant la contrepartie légale** du bénéfice des prestations en nature qui leur sont servies par la branche maladie et maternité de la sécurité sociale.

10. Par conséquent, la cotisation contestée ne revêt pas le caractère d'une imposition de toute nature. »

b) Définition de l'impôt

Selon la définition rappelée notamment par le **Conseil des prélèvements obligatoires**, l'impôt est un prélèvement effectif, à destination des administrations publiques, et non volontaire, qui ne donne lieu à aucune contrepartie immédiate, contrairement aux cotisations sociales.

Par exemple, le Conseil d'État a jugé que la « participation obligatoire » au financement du Fonds national pour l'emploi, assise sur le produit des cotisations sociales, constitue une imposition de toute nature dans la mesure où elle est sans lien avec l'ouverture d'un droit à prestation :

CE, 16 février 2001, Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNEDIC), n° 208609

« Considérant que [...] le ministre de l'emploi et de la solidarité et le secrétaire d'État au budget ont pris le 1er avril 1999 un arrêté fixant les conditions d'attribution des allocations spéciales, le mode de calcul de celles-ci et des contributions dues par l'employeur ; qu'ils y ont introduit [...], l'obligation pour les organismes gestionnaires mentionnés à l'article L. 351-21 de "participer au financement des allocations spéciales du fonds national pour l'emploi à hauteur de 50 % des recettes annuelles qu'ils encaissent au titre de la contribution prévue à l'article L. 321-13 du code du travail [...]"; **que la "participation" obligatoire instituée par les dispositions attaquées au profit de l'État, mise à la charge des organismes mentionnés à l'article L. 351-21 et assise sur le produit des cotisations sociales que reçoivent ces organismes pour financer les allocations d'assurance chômage, constitue une "imposition de toute nature"** » ;

3) Qualification au regard de la Constitution et du droit européen

a) La contribution sociale de solidarité (C3S)

La Cour de justice de l'Union européenne (alors Cour de justice des communautés européennes) a considéré que la **C3S**, regardée comme un impôt en droit interne, est une taxe à caractère non fiscal au regard du droit européen.

CJCE, 27 novembre 1985, Rousseau Wilmot SA c. Caisse de compensation de l'Organisation Autonome Nationale de l'Industrie et du Commerce, Affaire 295/84

« 3. Devant la cour d'appel, Rousseau Wilmot a fait valoir que la contribution sociale de solidarité était calculée au taux de 0,1 % sur le montant des chiffres d'affaires, alors que l'harmonisation des législations des États membres en matière de taxes sur le chiffre d'affaires aurait limité le pouvoir de ceux-ci en matière de création ou maintien de telles taxes. En particulier, elle a invoqué l'article 33 de la sixième directive. L'Organic a objecté que la finalité de la contribution sociale de solidarité et taxe d'entraide est de compléter le financement des régimes de sécurité sociale que sont les régimes d'assurance vieillesse et d'assurance maladie des commerçants et artisans indépendants; il s'agirait ainsi d'une charge sociale, alors que l'article 33 de la sixième directive aurait une portée exclusivement fiscale.

4. Dans ces conditions, la juridiction nationale a posé à la Cour, à titre préjudiciel, la question de savoir si l'article 33 de la sixième directive doit être interprété en ce sens qu'il rend inapplicable la réglementation d'un État membre instituant à la charge des sociétés, des entreprises publiques et des sociétés nationales une « contribution sociale de solidarité et taxe d'entraide » au profit du régime d'assurance maladie-maternité des travailleurs non-salariés des professions non agricoles et des régimes d'assurance vieillesse des commerçants et artisans indépendants, contribution sociale et taxe d'entraide dont l'assiette est le chiffre d'affaires annuel global hors taxe des sociétés et entreprises assujetties.[...]

16. L'article 33 de la sixième directive, en laissant la liberté aux États membres de maintenir ou d'introduire certaines taxes indirectes, telles les accises, à condition qu'il ne s'agisse pas de taxes « ayant ... le caractère de taxes sur le chiffre d'affaires », a pour but d'empêcher que le fonctionnement du système commun de TVA soit compromis par des mesures fiscales d'un État membre grevant la circulation des biens et des services, et

frappant les transactions commerciales d'une façon comparable à celle qui caractérise la TVA. Cette disposition ne peut donc avoir pour objet d'interdire aux États membres le maintien ou l'introduction de droits et taxes qui n'ont pas un caractère fiscal mais qui sont institués spécifiquement pour alimenter des fonds sociaux, et qui sont assis sur l'activité des entreprises, ou de certaines catégories d'entreprises, et calculés sur la base du chiffre d'affaires annuel global sans toucher directement le prix des biens et des services. Il convient, dès lors, de répondre à la question posée que la notion de « droits et taxes n'ayant pas le caractère de taxes sur le chiffre d'affaires », telle qu'elle figure à l'article 33 de la sixième directive, doit être interprétée en ce sens qu'elle inclut une taxe, à caractère non fiscal, à la charge des sociétés, ou de certaines catégories de sociétés, au profit de régimes de sécurité sociale dont le taux est déterminé sur la base du chiffre d'affaires annuel global des sociétés assujetties. »

Le Conseil constitutionnel a jugé qu'il s'agissait d'une imposition au sens de l'article 34 de la Constitution :

CC, Décision 91-302 DC, 30 décembre 1991, Loi de finances pour 1992

« Considérant qu'il résulte des textes législatifs la régissant que la contribution sociale de solidarité mise à la charge des sociétés par les articles L. 651-1 et suivants du code de la sécurité sociale est un prélèvement obligatoire qui ne présente **ni le caractère d'une cotisation sociale ni celui d'une taxe parafiscale ; qu'elle constitue une "imposition" au sens de l'article 34 de la Constitution** ; qu'en conséquence, les dispositions déterminant ses bénéficiaires comme celles supprimant un cas d'exonération sont au nombre de celles qui peuvent figurer dans un texte de loi de finances en application de l'article 1er, alinéa 3, de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 ».

La Cour de cassation a considéré que cette contribution n'était pas de nature fiscale au sens du droit européen :

Cass. soc., 16 novembre 1995, 93-13942

« Attendu, enfin, que la cour d'appel énonce que la **contribution sociale de solidarité, instituée au profit de régimes de sécurité sociale, qui n'est pas recouvrée par le Trésor public, ni versée à son bénéfice, est dépourvue de caractère fiscal** ; qu'elle a dès lors estimé à bon droit que cette contribution n'était **pas de nature fiscale** au sens de la sixième directive du Conseil des Communautés et qu'elle entraînait dans la notion de droits et taxes n'ayant pas le caractère de taxes sur le chiffre d'affaires au maintien desquels cette directive, en son article 33, ne fait pas obstacle ; qu'elle a ainsi légalement justifié sa décision ».

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

Le Conseil constitutionnel a jugé que la contribution sociale généralisée (CSG) était une imposition de toute nature :

CC, Décision n° 90-285 DC du 28 décembre 1990, Loi de finances pour 1991

« 8. Considérant que sous l'intitulé "Institution d'une contribution sociale généralisée", la loi crée, par son article 127, une contribution sociale sur les revenus d'activité et sur les revenus de remplacement, par son article 132, une contribution sociale sur les revenus du patrimoine et, par son article 133, une contribution sociale sur les produits de placement ;

9. Considérant que **ces contributions nouvelles entrent dans la catégorie des "impositions de toutes natures"** visées à l'article 34 de la Constitution, dont il appartient au législateur de fixer les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement ; que, dès lors, les dispositions des articles 127 à 134 sont au nombre de celles qui peuvent figurer dans un texte de loi de finances en vertu du troisième alinéa de l'article premier de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 ; [...]

29. Considérant, en outre, que dans la mesure où les contributions instituées par les articles 127, 132 et 133 ont pour finalité commune la mise en œuvre du **principe de solidarité nationale**, la détermination des redevables des différentes contributions ne saurait aboutir à une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques entre tous les citoyens ; ».

CC, 19 décembre 2000, 2000-437 DC

« 5. Considérant qu'en vertu de l'article 3 de la loi déferée, la contribution sociale généralisée sur les revenus d'activité définis au I de l'article L. 136-2 du code de la sécurité sociale est réduite lorsque le total de ces revenus est inférieur à un plafond fixé à 169 fois le taux horaire du salaire minimum de croissance majoré de 40 % ;

6. Considérant que les auteurs des deux saisines estiment la réduction prévue par l'article 3 contraire à l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ;

7. Considérant que **la contribution en cause entre dans la catégorie des " impositions de toutes natures "** mentionnées à l'article 34 de la Constitution, dont il appartient au législateur de fixer les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement sous réserve de respecter les principes et règles de valeur constitutionnelle ; qu'il lui revient notamment de prendre en compte les capacités contributives des redevables compte tenu des caractéristiques de chaque impôt ;

8. Considérant qu'aux termes de l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : " Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable. Elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés " ;

9. Considérant que, s'il est loisible au législateur de modifier l'assiette de la contribution sociale généralisée afin d'alléger la charge pesant sur les contribuables les plus modestes, c'est **à la condition de ne pas provoquer de rupture caractérisée de l'égalité entre ces contribuables** ; que la disposition contestée ne tient compte ni des revenus du contribuable autres que ceux tirés d'une activité, ni des revenus des autres membres du foyer, ni des personnes à charge au sein de celui-ci ; que **le choix ainsi effectué par le législateur de ne pas prendre en considération l'ensemble des facultés contributives créées, entre les contribuables concernés, une disparité manifeste** contraire à l'article 13 de la Déclaration de 1789 ;

10. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que doivent être déclarées contraires à la Constitution l'article 3 de la loi déferée, ainsi que les articles 2 et 7 qui en sont inséparables ; »

La CJCE a considéré que ces prélèvements participaient au financement de la sécurité sociale française et devaient donc être regardés comme des cotisations de sécurité sociale entrant dans le champ d'application des règles européennes de coordination des régimes de sécurité sociale :

CJCE, 15 février 2000, Commission c/ France, aff. C-169/98 (pour la CSG) et C-34/98 (pour la CRDS), Rec. I. 1049 et I. 995 ; D. 2000. IR 72 ; RJF 3/2000, no 436

« 31. La thèse du gouvernement français, selon laquelle la CSG, en ce qu'elle serait en réalité à qualifier d'impôt, échapperait au champ d'application du règlement n° 1408/71 et, partant, à l'interdiction du cumul des législations applicables, ne saurait être retenue.

32. En effet, la circonstance qu'un prélèvement soit qualifié d'impôt par une législation nationale ne signifie pas que, au regard du règlement n° 1408/71, ce même prélèvement ne puisse être regardé comme relevant du champ d'application de ce règlement et, partant, soit visé par la règle du non-cumul des législations applicables. [...]

34. Or, ainsi que la Commission le soutient à juste titre, la CSG présente un tel lien direct et suffisamment pertinent avec les lois qui régissent les branches de sécurité sociale énumérées à l'article 4 du règlement n° 1408/71 pour qu'elle puisse être regardée comme un prélèvement visé par l'interdiction de double cotisation.

35. En effet, comme M. l'avocat général l'a relevé aux points 25 et 26 de ses conclusions, la CSG, contrairement aux prélèvements destinés à pourvoir aux charges générales des pouvoirs publics, est affectée spécifiquement et directement au financement de la sécurité sociale en France, les recettes correspondantes étant allouées à la Caisse nationale des allocations familiales, au Fonds de solidarité vieillesse et aux régimes obligatoires de maladie. L'objet de la CSG est donc de financer plus particulièrement les branches qui concernent les prestations de vieillesse, de survivants, de maladie, et les prestations familiales, lesquelles sont visées à l'article 4 du règlement n° 1408/71.

36. Ce lien de la CSG avec les lois qui régissent la sécurité sociale en France ressort également du fait que, comme le gouvernement français lui-même l'affirme, ledit prélèvement se substitue en partie à des cotisations de sécurité sociale qui pesaient lourdement sur les bas et moyens salaires et permet d'éviter le relèvement des cotisations existantes.

37. Cette constatation ne saurait être infirmée par la circonstance que le paiement de la CSG n'ouvre droit à aucune contrepartie directe et identifiable en termes de prestations.

38. En effet, aux fins de l'application de l'article 13 du règlement n° 1408/71, le critère déterminant est celui de l'affectation spécifique d'une contribution au financement du régime de sécurité sociale d'un État membre. L'existence ou l'absence de contreparties en termes de prestations est donc indifférente à cet égard. » (CJCE, 15 février 2000, Commission c/ France, aff. C-169/98)

CJCE, 3 avril 2008, Philippe Derouin c/ Urssaf de Paris, aff. C-103/06

« 22. La Cour a [...] considéré que ne saurait être retenue la thèse selon laquelle la CSG et la CRDS, en ce qu'elles seraient en réalité qualifiées d'impôts, échapperaient au champ dudit règlement. Elle a ajouté que la circonstance qu'un prélèvement soit qualifié d'impôt par une réglementation nationale ne signifie pas que, au regard de ce règlement, ce même prélèvement ne puisse être regardé comme relevant du champ d'application de celui-ci [...].

32. [...] il y a lieu de répondre à la question posée que le règlement n°1408/71 doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à ce qu'un État membre, dont la législation sociale est seule applicable à un travailleur

indépendant résident, exclue de l'assiette de contributions telles que la CSG et la CRDS les revenus perçus par ledit travailleur dans un autre État membre, par application, notamment, d'une convention préventive de la double imposition en matière d'impôts sur les revenus ».

Le **Conseil constitutionnel** a également jugé que la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS) était une imposition de toutes natures en explicitant les critères retenus :

CC, Décision n° 2012-654 DC du 9 août 2012, Loi de finances rectificative pour 2012

« 57. Considérant, en premier lieu, que les contributions sociales sur les revenus du patrimoine et sur les revenus de placement, les prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine et sur les revenus de placement et **la contribution pour le remboursement de la dette sociale** sont **destinés à assurer le financement des dépenses des régimes obligatoires de sécurité sociale et des organismes concourant au financement de ces régimes ou à l'amortissement de leur dette et ne constituent pas des cotisations ouvrant des droits aux prestations et avantages servis par ces régimes** ; [...] que, par suite, les dispositions de l'article 29 sont relatives à l'assiette ou au taux **d'impositions de toutes natures** ; qu'elles ont donc leur place dans la loi de finances rectificative ; qu'ainsi, l'article 29 a été adopté selon une procédure qui n'est pas contraire à la Constitution ; »

Le **Conseil d'État** a également été appelé à constater la qualification d'imposition de toutes natures de la CSG :

CE, 7 janvier 2004, Mme Eliane Martin, n°237395 ; CE, 15 juin 2005, n° 258039

« Considérant que l'obligation faite par la loi d'acquitter [la CSG et la CRDS] est **dépourvue de tout lien avec l'ouverture d'un droit à une prestation ou un avantage servis par un régime de sécurité sociale** ; qu'ainsi, alors même que la Cour de justice des Communautés européennes a jugé que ces mêmes prélèvements, en tant qu'ils frappaient des salaires et avaient pour objet de financer des régimes de sécurité sociale, entraient dans le champ d'application des règlements communautaires régissant le droit d'assujettir les travailleurs frontaliers à des cotisations sociales, la cour administrative d'appel de Paris n'a pas commis d'erreur de droit en jugeant que **ces prélèvements ont le caractère d'impositions de toute nature et non celui de cotisations de sécurité sociale, au sens des dispositions constitutionnelles et législatives nationales** ».

La **Cour de cassation** a jugé que la CSG avait la nature d'une cotisation sociale au sens du droit européen :

Cass. soc., 18 oct. 2001, 00-12.463, André c/ URSSAF territoire de Belfort

« il résulte des dispositions de l'article L.136-1 du code de la sécurité sociale [...], telles qu'interprétées par la Cour de justice des communautés européennes, **qu'en raison de l'affectation sociale de la contribution sociale sur les revenus d'activité et de remplacement créée par ce texte, celle-ci a la nature d'une cotisation sociale et non d'une imposition** ».

Elle a par la suite affirmé la **double nature de la CSG** :

Cass. soc., 31 mai 2012, 11-10.762, Société Esso c/ M. Guillaume X...

« Mais attendu que si **la contribution sociale généralisée entre dans la catégorie des "impositions de toute nature" au sens de l'article 34 de la Constitution**, dont il appartient dès lors au législateur de fixer les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement, **cette contribution revêt également, du fait de son affectation exclusive au financement de divers régimes de sécurité sociale, la nature d'une cotisation sociale** au sens de l'article 13 du règlement CEE n° 148/71 du 14 juin 1971 ;

Et attendu que c'est par une interprétation nécessaire, exclusive de dénaturation, des termes ambigus de la lettre de mission du 9 novembre 2001, que la cour d'appel, après avoir exactement rappelé que la contribution sociale généralisée revêtait la nature d'une cotisation sociale, a décidé que cette contribution ne pouvait pas être retenue au titre de l'impôt théorique prélevé par l'employeur ».

La Cour de Luxembourg a jugé que des prélèvements sociaux sur les revenus du capital perçus par les résidents relevant d'un régime de sécurité sociale d'un autre Etat membre relèvent du champ d'application du Règlement n° 1408/71 lorsqu'ils participent au financement des régimes obligatoires de branches de la sécurité sociale :

CJUE, 26 février 2015, C-623/13 Ministre de l'Economie et des Finances c de Ruyter

« 27. Ainsi, dans des affaires où étaient en cause des prélèvements fiscaux pratiqués par l'administration fiscale française sur des revenus d'activité et de remplacement perçus par des travailleurs salariés et indépendants résidant en France, relevant sur le plan fiscal de la République française, mais travaillant dans un autre État membre, la Cour a constaté que ces prélèvements étaient affectés spécifiquement et directement au financement de la sécurité sociale en France et en a déduit que ceux-ci présentaient un lien

direct et suffisamment pertinent avec les lois qui régissent les branches de sécurité sociale énumérées à l'article 4 du règlement no 1408/71 (arrêts Commission/France, EU:C:2000:84, points 36 et 37, ainsi que Commission/France, EU:C:2000:85, points 34 et 35).

28. Il convient de tirer la même conclusion en ce qui concerne les prélèvements en cause au principal qui ne frappent pas des revenus d'activité et de remplacement des travailleurs, **mais qui sont assis sur les revenus du patrimoine, dès lors qu'il n'est pas contesté que le produit de ces prélèvements est affecté directement et spécifiquement au financement de certaines branches de sécurité sociale en France ou à l'apurement des déficits de ces dernières.**

29. Lesdits prélèvements présentent donc un lien direct et suffisamment pertinent avec les lois qui régissent les branches de sécurité sociale énumérées à l'article 4 du règlement no 1408/71, indépendamment de l'absence de relation entre les revenus du patrimoine des personnes assujetties et l'exercice d'une activité professionnelle par ces dernières. »

4) La question de la progressivité est appréhendée de façon différente selon qu'il s'agit de cotisations patronales ou salariales

a) Cotisations patronales

Le Conseil constitutionnel a admis le dispositif d'allègement unique, dit « allègement Fillon » qui s'appliquait de façon dégressive entre 1 et 1,6 SMIC.

CC, n° 2013-300 QPC du 5 avril 2013

« 8. Considérant que, par la **réduction des cotisations à la charge de l'employeur** prévue par le paragraphe I de l'article L. 241-13 du code de la sécurité sociale, le législateur a entendu favoriser l'emploi en allégeant le coût des charges sociales pesant sur l'employeur ; que pour définir les conditions ouvrant droit à cette réduction, le législateur s'est fondé sur des différences de situation en lien direct avec l'objet de la loi ; qu'il a pris en compte le régime juridique de l'employeur, les modalités selon lesquelles l'employeur est assuré contre le risque de privation d'emploi de ses salariés ainsi que le régime de sécurité sociale auquel ces salariés sont affiliés ; qu'ainsi, il a fondé son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en lien avec l'objectif poursuivi ; que les dispositions contestées ne créent pas de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ; »

b) Cotisations salariales

Il a censuré l'instauration d'une réduction dégressive au profit des bas salaires, résultant de la LFSS rectificative pour 2014.

CC, n° 2014-698 DC du 6 août 2014 (loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014)

« 13. Considérant que le législateur a, aux fins d'augmenter le pouvoir d'achat des salariés dont la rémunération est modeste, institué une **réduction dégressive des cotisations salariales** de sécurité sociale des salariés dont la rémunération « équivalent temps plein » est comprise entre 1 et 1,3 salaire minimum de croissance ; que, dans le même temps, il a maintenu inchangés, pour tous les salariés, l'assiette de ces cotisations ainsi que les prestations et avantages auxquels ces cotisations ouvrent droit ; qu'ainsi, un même régime de sécurité sociale continuerait, en application des dispositions contestées, à financer, pour l'ensemble de ses assurés, les mêmes prestations malgré l'absence de versement, par près d'un tiers de ceux-ci, de la totalité des cotisations salariales ouvrant droit aux prestations servies par ce régime ; que, dès lors, le législateur a institué une différence de traitement, qui ne repose pas sur une différence de situation entre les assurés d'un même régime de sécurité sociale, sans rapport avec l'objet des cotisations salariales de sécurité sociale ; qu'il résulte de ce qui précède que les dispositions de l'article 1er de la loi déferée, qui méconnaissent le principe d'égalité, doivent être déclarées contraires à la Constitution ; »

Mais il a admis une dégressivité des cotisations d'assurance maladie et maternité et des cotisations familiales pour les travailleurs indépendants.

CC, n° 2017-756 DC du 21 décembre 2017 (loi de financement de la sécurité sociale pour 2018)

« 15. En premier lieu, les dispositions contestées augmentent uniformément les taux de la contribution sociale généralisée de 1,7 point pour tous les éléments de son assiette, à l'exception notamment des allocations chômage et des pensions de retraite ou d'invalidité des personnes à revenus modestes. Cette différence de traitement, qui est justifiée par la différence de situation existant entre des personnes percevant certains revenus de remplacement et les autres, est en rapport avec l'objet de la loi.

16. En deuxième lieu, les revenus d'activité des travailleurs du secteur privé sont soumis à des cotisations d'assurance maladie et d'assurance chômage alors que les revenus de remplacement des titulaires de pensions de retraite ou d'invalidité et les traitements des fonctionnaires ne sont pas soumis à de telles cotisations. Par conséquent, le législateur s'est fondé sur une différence de situation entre ces deux dernières catégories de personnes et les travailleurs du secteur privé. La différence de traitement qui en résulte est en rapport avec l'objet de la loi.

17. En troisième lieu, si les dispositions des 16° et 17° du paragraphe I et du a du 2° du paragraphe II de l'article 8 prévoient pour les travailleurs indépendants une dégressivité des cotisations d'assurance maladie et maternité et des cotisations familiales, le niveau des prestations auxquelles elles ouvrent droit ne dépend pas de la durée de cotisation ni du niveau des revenus d'activité sur lesquels ont porté ces cotisations.

18. Il résulte de tout ce qui précède que les griefs tirés de la méconnaissance des principes d'égalité devant la loi et devant les charges publiques doivent être écartés. »

5) L'équilibre du système tient compte des modalités selon lesquelles s'est progressivement développée l'assurance maladie en France

CC, n° 99-416 DC du 23 juillet 1999 (loi portant création d'une couverture maladie universelle)

« 9. Considérant, par ailleurs, que le législateur s'est fixé pour objectif, selon les termes de l'article L. 380-1 précité, d'offrir une couverture de base aux personnes n'ayant « droit à aucun autre titre aux prestations en nature d'un régime d'assurance maladie et maternité » ; que le principe d'égalité ne saurait imposer au législateur, lorsqu'il s'efforce, comme en l'espèce, de réduire les disparités de traitement en matière de protection sociale, de remédier concomitamment à l'ensemble des disparités existantes ; que la différence de traitement dénoncée par les requérants **entre les nouveaux bénéficiaires de la couverture maladie universelle et les personnes qui, déjà assujetties à un régime d'assurance maladie, restent obligées, à revenu équivalent, de verser des cotisations**, est inhérente aux modalités selon lesquelles s'est progressivement développée l'assurance maladie en France ainsi qu'à la diversité corrélative des régimes, que la loi déferée ne remet pas en cause ; »

CC, n° 2015-460 QPC du 26 mars 2015 (Affiliation des résidents français travaillant en Suisse au régime général d'assurance maladie - assiette des cotisations)

« 14. Considérant que le législateur s'est fixé pour objectif, selon les termes de l'article L. 380-1, d'offrir une couverture d'assurance maladie de base aux personnes n'ayant « droit à aucun autre titre aux prestations en nature d'un régime d'assurance maladie et maternité » ; qu'à ce titre, il a prévu une affiliation obligatoire à la branche maladie du régime général de sécurité sociale des personnes résidant en France et qui ne sont affiliées à aucun autre titre à un régime obligatoire de base d'assurance maladie ; que le principe d'égalité ne saurait imposer au législateur, lorsqu'il s'efforce, comme en l'espèce, de réduire les disparités de traitement en matière de protection sociale, de remédier concomitamment à l'ensemble des disparités existantes ; que la différence de traitement **entre les personnes affiliées à la branche maladie du régime général de sécurité sociale selon qu'elles le sont au titre de leur activité professionnelle ou au titre de leur résidence en France** est inhérente aux modalités selon lesquelles s'est progressivement développée l'assurance maladie en France ainsi qu'à la diversité corrélative des régimes que les dispositions contestées ne remettent pas en cause ; »

CC, n° 2018-735 QPC du 27 septembre 2018 (cotisation due au titre de la protection universelle maladie)

« 22. Le principe d'égalité ne saurait imposer au législateur, lorsqu'il s'efforce, comme en l'espèce, de réduire les disparités de traitement en matière de protection sociale, de remédier concomitamment à l'ensemble des disparités existantes. La différence de traitement entre les personnes bénéficiant de prestations en nature de la branche maladie et maternité de la sécurité sociale selon qu'elles en bénéficient au titre de leur activité professionnelle ou au titre de leur résidence en France est inhérente aux modalités selon lesquelles s'est progressivement développée l'assurance maladie en France.

23. La personne dont les revenus tirés d'activités professionnelles sont inférieurs à un seuil fixé par décret est redevable de la cotisation contestée à la condition, fixée à la seconde phrase du 1° de l'article L. 380-2 du code de la sécurité sociale, que, si elle est mariée ou a conclu un pacte civil de solidarité, les revenus professionnels de son conjoint ou partenaire, soient également inférieurs à ce seuil.

24. Ainsi, deux couples disposant de revenus d'activité professionnelle identiques peuvent, selon la répartition de ces revenus au sein du couple, être soumis ou non à la cotisation contestée. Il en résulte une différence de traitement entre les couples selon la distribution des revenus en leur sein.

25. En adoptant ces dispositions, **le législateur a voulu maintenir une différence de traitement préexistante**. En effet, avant l'instauration de ces dispositions, le conjoint ou le partenaire sans activité professionnelle d'une personne affiliée à un régime de sécurité sociale au titre de son activité professionnelle était affilié en tant qu'ayant-droit, sans avoir à acquitter de cotisation.

26. Dès lors, la différence de traitement instituée entre les personnes bénéficiant des prestations en nature de la branche maladie et maternité de la sécurité sociale, selon les revenus de leur conjoint ou de leur partenaire est inhérente aux modalités selon lesquelles s'est progressivement développée l'assurance maladie en France. Le grief tiré de ce que la seconde phrase du 1° de l'article L. 380-2 du code de la sécurité sociale méconnaîtrait le principe d'égalité devant la loi doit donc être écarté. »

6) Des taux de cotisation particuliers peuvent être appliqués aux personnes qui ne sont pas assujetties à la CSG, sous réserve que le pouvoir réglementaire ne méconnaisse pas les principes d'égalité devant la loi et devant les charges publiques

CC, n° 2019-806 QPC du 4 octobre 2019 (taux dérogatoire des cotisations sociales des assurés sociaux non fiscalement domiciliés en France)

« 7. Les dispositions contestées permettent au pouvoir réglementaire de prévoir des taux particuliers de cotisations d'assurance maladie, maternité, invalidité et décès applicables aux revenus d'activité et de remplacement des assurés d'un régime obligatoire de sécurité sociale français qui, ne remplissant pas les conditions de résidence fiscale définies à l'article L. 136-1 du code de la sécurité sociale, ne sont pas assujettis à la contribution sociale généralisée sur ces mêmes revenus. Ces dispositions créent donc, au sein d'un même régime obligatoire, une différence de traitement entre les assurés sociaux selon qu'ils sont ou non résidents fiscaux en France.

8. Toutefois, depuis plusieurs années, le financement de la protection sociale n'est plus assuré par les seules cotisations sociales mais pour partie par l'impôt. À cet effet, la loi du 19 décembre 1997 mentionnée ci-dessus, qui a introduit dans le code de la sécurité sociale les dispositions à l'origine des dispositions contestées, a augmenté le taux de la contribution sociale généralisée sur les revenus d'activité et de remplacement, qui est une imposition de toute nature dont le produit est affecté aux régimes obligatoires d'assurance maladie. La même loi a supprimé les cotisations salariales d'assurance maladie, maternité, invalidité et décès dont le taux est inférieur à un certain seuil et a laissé au pouvoir réglementaire le soin de réduire à due proportion le taux des cotisations restantes.

9. D'une part, il ressort des travaux préparatoires que, en autorisant le pouvoir réglementaire à prévoir des taux particuliers de cotisations sociales pour les assurés sociaux qui, n'étant pas des résidents fiscaux en France, ne sont pas assujettis à la contribution sociale généralisée sur les revenus d'activité et de remplacement, le législateur a cherché à éviter que ceux-ci puissent bénéficier de la baisse attendue des taux de cotisations sociales sans subir, en contrepartie, la hausse de la contribution sociale généralisée. Ce faisant, il a entendu que les assurés sociaux participent de manière équivalente au financement des régimes obligatoires d'assurance maladie. Il a ainsi poursuivi un objectif d'intérêt général.

10. D'autre part, la différence de traitement ainsi instaurée est en rapport direct avec l'objet des cotisations sociales, tel qu'il doit s'entendre dans le cadre d'un **système de financement mixte de la protection sociale**, pour des prestations d'assurance maladie, maternité, invalidité ou décès dont le niveau n'est pas nécessairement lié à la durée pendant laquelle ces cotisations ont été versées ou à leur montant.

11. Cependant, les dispositions contestées ne sauraient, sans méconnaître les principes d'égalité devant la loi et devant les charges publiques, être interprétées comme autorisant le pouvoir réglementaire à retenir des **taux particuliers de cotisations sociales de nature à créer des ruptures caractérisées de l'égalité dans la participation des assurés sociaux** au financement des régimes d'assurance maladie dont ils relèvent »

B. Assurance-chômage

CE 25 novembre 2020 Confédération française de l'encadrement – Confédération générale des cadres (CFE-CGC) et autres, nos 434920, 434921, 434931, 434943, 434944, 434960, aux T.

« (...) »

Sur la négociation préalable:

6. L'article 57 de la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel dispose que le document de cadrage qu'il prévoit « répond aux conditions mentionnées à l'article L. 5422-20-1 du même code et prévoit des objectifs d'évolution des règles de l'assurance chômage permettant de lutter contre la précarité et d'inciter les demandeurs d'emploi au retour à l'emploi. Il propose de revoir l'articulation entre assurance et solidarité, le cas échéant par la création d'une allocation chômage de longue durée attribuée sous condition de ressources ». A l'appui de leurs conclusions dirigées contre le décret du 26 juillet 2019, les requérants peuvent utilement soutenir que les organisations syndicales de salariés et les organisations professionnelles d'employeurs n'ont pas été valablement mises à même de négocier un accord d'assurance chômage, faute notamment que le document de cadrage qui leur a été transmis réponde aux conditions prévues par cet article 57 de la loi du 5 septembre 2018 et par l'article L. 5422-20-1 du code du travail. En revanche, le décret du 26

juillet 2019 n'ayant pas pour base légale le décret du 14 septembre 2018 relatif au document de cadrage des négociations et à l'agrément des accords d'assurance chômage et n'ayant pas été pris pour son application, les requérants ne peuvent utilement invoquer, par voie d'exception, l'illégalité de ce décret.

7. En premier lieu, il résulte de ce qui précède que les requérants ne peuvent utilement soutenir que la trajectoire financière fixée par le document de cadrage adressé aux organisations représentatives le 25 septembre 2018 serait illégale faute pour le décret du 14 septembre 2018 d'avoir suffisamment encadré le contenu de ce document.

8. En deuxième lieu, aux termes de l'article L. 5422-20-1 du code du travail, le document de cadrage qu'il mentionne « détaille les hypothèses macroéconomiques sur lesquelles se fonde la trajectoire financière, ainsi que le montant prévisionnel, pour les trois exercices à venir, du produit des impositions de toute nature mentionnées au 5° de l'article L. 5422-9, sans préjudice des dispositions des prochaines lois de finances et lois de financement de la sécurité sociale ». Aux termes de l'article R. 5422-11 du même code : « Le document de cadrage intègre un état des hypothèses macroéconomiques, cohérent avec les prévisions de la loi de finances, de la loi de financement de la sécurité sociale et de la loi de programmation des finances publiques, ainsi que des hypothèses d'évolution du nombre prévisionnel de demandeurs d'emploi indemnisés, sur les trois prochains exercices à venir ». Il ressort des pièces des dossiers que le document de cadrage du 25 septembre 2018 comporte, pour les trois exercices à venir, des prévisions relatives au montant du produit des impositions de toute nature affectées à l'Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNEDIC) et au nombre de demandeurs d'emploi indemnisés. S'il se borne à indiquer, au titre des hypothèses macroéconomiques sur lesquelles se fonde la trajectoire financière retenue, une prévision de croissance du produit intérieur brut sur les trois exercices à venir, il se réfère expressément aux hypothèses qui fondent le projet de loi de finances pour 2019, adopté par le conseil des ministres du 24 septembre 2018, et en déduit l'évolution prévisible du nombre de demandeurs d'emploi indemnisés. Ainsi, le document de cadrage, qui n'avait pas, en tout état de cause, à comporter une motivation justifiant de sa cohérence avec les prévisions du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 et de la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, comportait les éléments nécessaires à l'information des organisations représentatives de salariés et d'employeurs en vue de la négociation d'un accord compatible avec la trajectoire financière assignée au régime d'assurance chômage, conformément aux exigences des articles L. 5422-20-1 et R. 5422-11 du code du travail.

9. En troisième lieu, le document de cadrage du 25 septembre 2018 prévoit que la nouvelle convention d'assurance chômage devra permettre de dégager, sur trois ans, entre 1 et 1,3 milliard d'euros d'économies en moyenne annuelle pour financer les mesures nouvelles et accélérer le désendettement du régime. Compte tenu, d'une part, de l'endettement du régime et, d'autre part, des hypothèses pouvant être retenues, à la date de ce document, en matière de croissance économique et d'évolution du nombre de demandeurs d'emploi, il ne ressort pas des pièces des dossiers que la fixation de cet objectif d'économies, d'un montant comparable aux économies espérées dans le cadre de la convention du 14 avril 2017 relative à l'assurance chômage, procéderait d'une erreur manifeste dans l'application des dispositions des articles L. 5422-20 et L. 5422-20-1 du code du travail ou d'un détournement de pouvoir. Il ne ressort pas non plus des pièces des dossiers qu'auraient été assignés à la négociation des objectifs d'évolution des règles de l'assurance chômage manifestement trop nombreux ou trop ambitieux au regard du délai de quatre mois imparti aux organisations représentatives de salariés et d'employeurs par la loi du 5 septembre 2018 pour parvenir à un accord.

10. En dernier lieu, il ne ressort pas des pièces des dossiers que le Premier ministre aurait fixé la trajectoire financière du régime d'assurance chômage en fonction des seules économies à réaliser sans tenir compte des conséquences, sur la situation des demandeurs d'emploi, des mesures à prendre pour respecter cette trajectoire. Aucune disposition législative ou réglementaire n'imposait que l'appréciation de ces conséquences donne lieu à une étude d'impact accompagnant le document de cadrage ou, à tout le moins, préalable au décret relatif au régime d'assurance chômage. Par suite, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que le décret attaqué aurait été pris au terme d'une procédure irrégulière faute d'avoir été précédé d'une étude d'impact. (...) »

C. Sécurité sociale

CE, 26 novembre 2018, Caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaires et autres, n^{os} 412177, aux T.

« 8. En premier lieu, **l'autonomie financière des organismes chargés de la gestion des régimes de sécurité sociale**, dotés de la personnalité morale et administrés par des représentants des bénéficiaires de ces régimes et, le cas échéant, de leurs employeurs, **constitue un des principes fondamentaux de la sécurité sociale** qui relève, aux termes de l'article 34 de la Constitution, de la compétence du législateur. Toutefois, ce principe doit être apprécié dans le cadre des limitations de portée générale qui y ont été apportées pour permettre certaines interventions jugées nécessaires de la puissance publique en raison du caractère des activités

assumées par ces organismes. En particulier, il résulte de l'ensemble des textes législatifs régissant les régimes de sécurité sociale, notamment de l'article L. 611-4 du code de la sécurité sociale pour la caisse nationale du régime social des indépendants, de l'article L. 152-1 du même code pour la caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales et ses sections professionnelles, la caisse centrale de la mutualité sociale agricole, l'institution de retraite complémentaire de l'enseignement et de la création et la caisse nationale des barreaux français, de l'article L. 6527-2 du code des transports pour la caisse de retraite du personnel navigant professionnel de l'aéronautique civile et de l'article 5 de la loi du 12 juillet 1937 instituant une caisse de retraite et d'assistance des clercs de notaires pour cette caisse, qu'il appartient à l'autorité administrative d'exercer certains pouvoirs de tutelle sur la gestion des organismes, dans l'intérêt des personnes qui y sont affiliées. A ce titre, au surplus, l'article L. 635-1 du code de la sécurité sociale prévoit, pour le régime de retraite complémentaire géré par la caisse nationale du régime social des indépendants, dans sa rédaction applicable à la date du décret attaqué, qu'« (...) Un décret détermine les règles de pilotage du régime, et notamment les conditions dans lesquelles le conseil d'administration de la Caisse nationale du régime social des indépendants formule à échéance régulière, au ministre chargé de la sécurité sociale, des règles d'évolution des paramètres permettant de respecter des critères de solvabilité ». Le deuxième alinéa de l'article L. 732-57 du code rural et de la pêche maritime dispose, pour le régime d'assurance vieillesse complémentaire obligatoire des professions non salariées agricoles, que : « La Caisse centrale de mutualité sociale agricole est chargée du placement des disponibilités du présent régime selon des modalités prévues par décret ». La dernière phrase de l'article L. 6527-8 du code des transports dispose, pour le régime de retraite complémentaire géré par la caisse de retraite du personnel navigant professionnel de l'aéronautique civile, que : « Les règles comptables et de gestion des fonds affectés à la couverture des risques applicables à la caisse sont déterminées par décret ». Enfin, l'article 5 de la loi du 12 juillet 1937 prévoit l'intervention d'un décret en Conseil d'Etat pour régler les conditions d'application de cette loi, « et notamment les modalités de constitution, d'organisation et de gestion financière de la caisse créée, l'organisation de son contrôle (...) ».

9. Il résulte de l'ensemble des dispositions mentionnées au point précédent que le pouvoir réglementaire était compétent pour déterminer les **obligations qui pèsent sur les organismes gérant les différents régimes entrant dans le champ d'application du décret attaqué, pour la gestion des placements destinés à contribuer au règlement des prestations de retraite ou d'invalidité dont ils ont la charge**. Le pouvoir réglementaire avait notamment compétence pour définir les règles prudentielles applicables à ces placements, pour prévoir l'adoption par le conseil d'administration des caisses de documents relatifs au pilotage du régime et à la politique de placement et de gestion des risques, la formation des membres du conseil d'administration, l'existence d'une fonction de contrôle des risques et de conformité et de procédures de gestion des risques et pour définir des obligations de suivi des placements effectués. »

(...)

13. En premier lieu, il appartient au Gouvernement de prendre, pour l'ensemble des régimes de retraite de base et complémentaires et des régimes d'invalidité revêtant un caractère obligatoire, les mesures réglementaires relevant de sa compétence qui s'avèreraient nécessaires pour **préserver la sécurité des placements destinés à contribuer au règlement des prestations futures**. Toutefois, s'agissant d'organismes gérant des régimes légalement obligatoires, **dont la diversité résulte au surplus des modalités selon lesquelles s'est progressivement développée l'assurance vieillesse et invalidité en France**, et non d'opérateurs intervenant sur un marché concurrentiel, le Premier ministre n'était tenu de définir ces mesures ni simultanément par un même décret, ni de façon identique pour tous les régimes. Par suite, les requérants ne peuvent utilement soutenir que le décret méconnaîtrait le principe d'égalité au motif qu'il ne s'applique pas à l'association générale des institutions de retraite des cadres (AGIRC), à l'association pour le régime de retraite complémentaire des salariés (ARRCO), à l'établissement de retraite additionnelle de la fonction publique (ERAFP), à l'institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques (IRCANTEC) ou aux régimes spéciaux de retraite de salariés autres que celui que gère la caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaires, et ne sont pas fondés à soutenir qu'il serait, de ce seul fait, entaché d'erreur manifeste d'appréciation.

(...)

15. En dernier lieu, le décret attaqué fixe les règles d'organisation financière et de gestion des placements des différentes caisses de sécurité sociale pour les régimes énumérés à l'article R. 623-2 du code de la sécurité sociale et mentionnés au point 1. Si ces régimes, fonctionnant par répartition et, pour l'un d'eux, à la fois par répartition et par capitalisation, recouvrent des régimes de retraite de base, des régimes de retraite complémentaire et des régimes d'invalidité et assurent une solidarité pour certains entre salariés et pour d'autres entre travailleurs indépendants, ils ont pour caractéristique commune de revêtir un caractère obligatoire et de devoir gérer des actifs destinés à contribuer au financement à terme des prestations à servir à leurs affiliés. Compte tenu de l'objet de la réglementation en cause, qui vise à sécuriser et à assurer la transparence de leurs placements, le décret attaqué n'est entaché d'aucune erreur manifeste d'appréciation en ce qu'il inclut dans son champ les différents régimes considérés et, sous réserve de la prise en considération de la diversité de leur situation à la date de l'entrée en vigueur des nouvelles mesures, en ce qu'il leur applique des règles communes, reposant notamment sur des seuils à ne pas dépasser pour la détention de certains actifs. »

D. Remboursement de la dette sociale

CC, n° 2020-804 DC du 7 août 2020 (Loi organique relative à la dette sociale et à l'autonomie)

« - Sur l'article 1^{er} :

2. L'article 1^{er} de la loi organique déferée donne une nouvelle rédaction à l'article 4 bis de l'ordonnance du 24 janvier 1996 mentionnée ci-dessus. En particulier, il prévoit que tout nouveau transfert de dette à la Caisse d'amortissement de la dette sociale est accompagné d'une augmentation de ses recettes permettant de ne pas accroître la durée d'amortissement de la dette sociale au-delà du 31 décembre 2033. **Il précise que, pour l'application de cette règle, les recettes correspondent soit au produit d'impositions de toute nature dont l'assiette porte sur l'ensemble des revenus perçus par les personnes physiques, soit à des prélèvements sur les fonds des organismes chargés de la mise en réserve de recettes au profit des régimes obligatoires de base de sécurité sociale.** Il prévoit que la loi de financement de la sécurité sociale assure, chaque année, le respect de cette règle.

3. D'une part, il ressort des termes mêmes de ces dispositions que la loi de financement de la sécurité sociale doit prévoir l'ensemble des ressources affectées au remboursement de la dette sociale jusqu'au terme prévu pour celui-ci. Le Conseil constitutionnel sera ainsi mis à même de vérifier que ces ressources sont suffisantes pour que ce terme ne soit pas dépassé.

4. D'autre part, ces dispositions doivent être combinées avec celles du premier alinéa du 2° du C du paragraphe I de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, qui prévoient que la loi de financement de la sécurité sociale « détermine, pour l'année à venir, de manière sincère, les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale compte tenu notamment des conditions économiques générales et de leur évolution prévisible » et que « cet équilibre est défini au regard des données économiques, sociales et financières décrites dans le rapport prévu à l'article 50 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances ». **Dès lors, les lois de financement de la sécurité sociale ne sauraient conduire à un transfert, au profit de la Caisse d'amortissement de la dette sociale, de recettes affectées aux régimes de sécurité sociale et aux organismes concourant à leur financement, sans compensation de nature à éviter une dégradation des conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale de l'année à venir.**

5. Sous la réserve énoncée au paragraphe précédent, l'article 1^{er} de la loi organique est conforme à la Constitution. »

E. Gouvernance

CE, 12 mars 1965, Syndicat national des médecins et dentistes conseils de la Sécurité sociale CGC et autres et syndicat général des médecins conseils des caisses de Sécurité sociale, n°57094- 58607, Rec.

En application de l'article 5 du décret du 12 mai 1960, **il appartient à l'autorité réglementaire de fixer le statut des praticiens conseils de la Sécurité sociale**, sans que ceux-ci puissent se prévaloir d'un droit quelconque au maintien des règles statutaires en vigueur et en particulier des modalités d'organisation de la procédure disciplinaire. Légalité de l'article 26 du décret du 27 novembre 1961 substituant une composition à caractère tripartite à la composition antérieurement paritaire de la Commission disciplinaire, aucun texte ou aucun principe fondamental du droit du travail n'y faisant obstacle.

CE, 23 février 1983, Pauze et autres, n° 41136, Rec.

Il résulte des dispositions de l'article 31 du décret du 31 décembre 1946 que le collège électoral désignant les membres du comité central de coordination entre les différents comités techniques nationaux, constitué auprès du conseil d'administration de la caisse nationale de l'assurance maladie, est formé de l'ensemble des membres de chaque comité technique national, **le respect du principe de parité entre employeurs et salariés étant assuré par l'obligation faite à chaque comité technique national de désigner en son sein un représentant des salariés et un représentant des employeurs** (1).

IV. Bibliographie

A. Rapports et notes

1) Institutions publiques

Assemblée nationale

[Rapport d'information n°3829](#) de M. A Richard et M. J-M Germain fait au nom de la mission d'information sur le paritarisme, 8 juin 2016.

Conseil d'analyse économique

[Gouverner la protection sociale : transparence et efficacité](#), Note n°28, janvier 2016.

Cour des comptes

[La sécurité sociale, rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale](#), octobre 2020.

Gouvernement

Bilan des relations financières entre l'État et la protection sociale. Annexe au projet de loi de finances pour 2021 (jaune budgétaire).

DREES, [La protection sociale en France et en Europe en 2018](#) - Résultats des comptes de la protection sociale - édition 2020.

Haut Conseil des finances publiques

[Rapport sur la lisibilité des prélèvements et l'architecture financière des régimes sociaux](#), octobre 2020.

[État des lieux actualisé du financement de la protection sociale](#), 11 janvier 2017.

[Avis relatifs aux projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2021](#), 21 septembre, 2 novembre et 23 novembre 2020.

2) Think Tank

Institut MONTAIGNE

[Dernière chance pour le paritarisme de gestion](#), mars 2017.

Institut de la protection sociale (IPS)

[Financement : Les cotisations sociales ne sont plus ce qu'elles étaient !](#)

B. Articles

1) Approche d'ensemble

J-J. Dupeyroux :

- « Quelques réflexions sur le droit à la sécurité sociale », *Droit social* 1960, p. 306.
- « Les conditions de l'affiliation obligatoire au régime général de sécurité sociale », *Droit social* 1962, p. 179.
- « 1945-1995 : quelle solidarité ? », *Droit social* 1995, p. 713.
- « Le plan Juppé », *Droit social* 1996, p. 753.

M. Elbaum, « L'universalité dans les réformes de la protection sociale : un terme « à tout faire » qui nuit à la clarté des enjeux et des choix sociaux », 1^{ère} et 2^{ème} partie, *Revue de droit sanitaire et social* 2020, p. 548.

R. Pellet, « Étatisation, privatisation et fiscalisation de la protection sociale. Bilan pour contribuer à une « refondation radicale » », 1^{ère} et 2^{ème} partie *Droit social* 2020, p. 658 750.

D. Tabuteau, « L'État et la sécurité sociale », in *Quelle(s) protection(s) sociale(s) demain ?*, M. Borgetto, A-S. Ginon, F. Guiomar (dir), Thèmes et commentaires, Dalloz, 2016.

2) Gouvernance

A. Coheur, « Le dialogue social et civil en Europe », Institut de la protection sociale européenne.

J. Damon, « Le paritarisme : quelles partitions ? » *Revue de droit sanitaire et social*, 2017. p. 525.

B. Ferras, « Le financement de la sécurité sociale et de la protection sociale : entre autonomie et indépendance, une gouvernance particulière, des innovations constantes », EN3S.

- D. Libault, « Une gouvernance adaptée aux nouveaux enjeux ? » EN3S, *Regards*, 2017/2, n°5222 p. 77.
- D. Piveteau, « CNSA, de nouveaux droits pour un nouveau risque », *Retraite et société*, n° 47 janvier 2006, p 160.
- D. Tabuteau, « La nécessaire clarification des logiques de la protection sociale », in *Travail et protection sociale : de nouvelles articulations ?*, M. Borgetto, A-S. Ginon, F. Guiomard, D. Piveteau (dir), LGDJ, 2017.
- J-E. Tesson et P-Y. Chanu, « Le paritarisme de gestion dans les organismes de sécurité sociale, un concept moderne de gouvernance ! L'exemple de l'Acoss et du réseau des Urssaf », *Droit social* 2019, p. 695.

3) Financement

- A. Barilari, « La définition traditionnelle des cotisations sociales ou l'arbre qui cache la forêt », *Revue française de finances publiques*, novembre 2014, p. 217.
- C. Boutayeb, « La CSG, la CRDS et le juge de l'Union : l'érosion d'une conception française des prélèvements sociaux », *Revue de droit sanitaire et social* 2015, p. 833.
- X. Cabannes, « Le juge et la nature juridique de la CSG : retour sur quinze années de questionnement », *Revue française de finances publiques* novembre 2016, p. 211.
- P. Diallo, Cotisations sociales, « Un enjeu pour l'emploi et la compétitivité », *Jurisport* 2016, n° 170 p. 17.
- M. Disant, « La nature de la CSG rentre dans l'ordre constitutionnel », *Constitutions* 2013, p 55.
- E. Douat, « Les finances sociales et la Constitution : faut-il aller plus loin ? » *Revue française de finances publiques*, mai 2020, p. 113.
- B. Ferras, J-L. Matt, « La question du financement », *ERES, vie sociale*, 2015/2, n°10, p 131 à 149
- B. Ferras, « Les évolutions du financement de la protection sociale française : réforme ou contre-réforme, évolution ou révolution ? », *Revue de droit sanitaire et social*, 2019, p. 897.
- R. Pellet, « Cotisation sociales et impositions de toutes natures dans la politique sanitaire et sociale : repères sur l'évolution de la jurisprudence constitutionnelle », *Journal de droit de la santé et de l'assurance maladie*, n° 27, 2020, p. 79.
- R. Pellet, « La fusion de l'impôt sur le revenu et de la contribution sociale généralisée. Brève synthèse des thèses opposées », *Revue française de finances publiques*, novembre 2016, p. 199.
- H. Sterdyniak : « La TVA sociale, encore.... », *Revue française de finances publiques*, novembre 2016, p.173.

4) Manuels

- M. Borgetto et R. Lafore, Droit de la sécurité sociale, 19^{ème} édition, 2019.
- M. Collet, Finances publiques, 4^{ème} édition 2019-2020.
- P. Morvan, Droit de la protection sociale, 9^{ème} édition, 2019.
- R. Pellet et A. Skrzyrbak, Droit de la protection sociale, PUF, 2017.

Ce document a été élaboré par la section du rapport et des études, avec la participation de **Pauline Berne** et **Damien Pons**, maîtres des requêtes en service extraordinaire à la section sociale et la section du contentieux du Conseil d'État.