

Finances sociales

Leçon 5 : La diversité des ressources de la Sécurité sociale

Anne-Claire DUFOUR

Table des matières

Section 1. Le constat d'une fiscalisation des ressources de la Sécurité sociale.....	p. 2
§1. Des recettes fiscales éparses.....	p. 3
§2. La création de la contribution sociale généralisée (CSG).....	p. 3
§3. La fiscalité compensant le financement des allègements de cotisations.....	p. 4
Section 2. Les différentes catégories de ressources de la Sécurité sociale.....	p. 6
§1. Les cotisations sociales.....	p. 6
§2. Les impositions de toutes natures.....	p. 7
A. La contribution sociale généralisée (CSG).....	p. 7
1. La qualification juridique de la CSG.....	p. 7
2. L'assiette de la CSG.....	p. 8
3. Le taux de la CSG.....	p. 9
B. Les autres impôts et taxes affectés à la sécurité sociale (ITAF).....	p. 10

La conception de la protection sociale de Bismarck et celle de Beveridge sont traditionnellement présentées comme deux modèles expliquant le choix de recourir plutôt aux cotisations sociales ou plutôt aux impôts pour le financement des prestations sociales délivrées.

Or, la diversification des ressources finançant la Sécurité sociale s'inscrit dans une dynamique globale d'évolution des objectifs assignés à la Sécurité sociale. En effet, le financement initial de la Sécurité sociale reposait sur des cotisations sociales assises sur les seuls revenus du travail traduisait ainsi une logique « bismarckienne », c'est-à-dire assurantielle.

Progressivement les prestations délivrées par les régimes de Sécurité sociale n'ont plus seulement visé les travailleurs mais ont été étendues à l'ensemble de la population. En ce sens, le système de protection sociale est donc progressivement devenu plus « beveridgien ».

En outre, de façon très pragmatique, face au coût de la montée en puissance de la Sécurité sociale, il est apparu nécessaire de diversifier son financement.

Ainsi, on constate une fiscalisation des ressources de la Sécurité sociale (section 1). Les ressources fiscales figurent parmi les ressources variées destinées à financer la Sécurité sociale (section 2).

Section 1. Le constat d'une fiscalisation des ressources de la Sécurité sociale

On désigne par le terme « **fiscalisation** », le mouvement qui a conduit le financement de la sécurité sociale qui reposait presque exclusivement sur des cotisations à relever de plus en plus d'impositions de toutes natures.

On observe ainsi qu'en 1980, les impôts et taxes affectés représentaient seulement 1,7 % des recettes de la Sécurité sociale, ce taux est passé à 8,9 % en 1995, à 23,7 % en 2000 et à 27,4 % en 2008.

Remarque

L'accélération de la fiscalisation s'observe **sur la période très récente** :

- Pour 2017, sur les 483,1 Md€ de recettes attendues, 155,6 Md€ sont des impôts et taxes affectées, soit 32,2 % environ.
- Pour 2018, la fiscalité (168,5 Md€) représente 34 % de l'ensemble des recettes des régimes de base et du FSV (496,2 Md€).
- Pour 2019, la fiscalité (191,2 Md€) représente 37,5 % de l'ensemble des recettes de la Sécurité sociale (509,9 Md€).
- En 2020, le recours élevé à l'activité partielle et de la baisse de l'emploi pendant la crise du Covid 19, a entraîné un recul de 2 points de la part des cotisations sociales.
- En 2022, la croissance de la masse salariale et la non reconduction des dispositifs d'aide exceptionnelle mis en œuvre pendant la crise a accru la part des cotisations.
- En LFSS pour 2025, **les recettes fiscales (242 Md€) représentent un peu plus de 38 % de l'ensemble des recettes des régimes de base et du FSV (645 Md€).**

Plusieurs éléments peuvent expliquer la politique qui a consisté à créer ou à transférer des recettes fiscales à la Sécurité sociale, entraînant par la même la fiscalisation de ces ressources.

- D'abord, la diversification des ressources permet de ne pas faire peser le coût de la protection sociale sur les seuls revenus du travail, comme c'est le cas pour les cotisations sociales. Les taux globaux (patronaux et salariaux) de cotisations sociales sont passés de 28 points à près de 60 points entre 1945 et 1985. Afin de préserver l'emploi et la compétitivité de l'économie française, le choix a été fait de limiter le coût du travail, notamment en prévoyant des exonérations de cotisations. Dès lors que les dépenses de protection sociale connaissent une progression rapide, la diversification des ressources de la Sécurité sociale devient nécessaire. Ces ressources restent néanmoins majoritairement assises sur les revenus d'activité.

- Ensuite, certaines contributions visant l'industrie pharmaceutique ou les laboratoires permettent de compenser en partie les rentes de situation de ces secteurs d'activités qui bénéficient du remboursement de leurs produits par la collectivité.
- Enfin, à travers les « *taxes comportementales* » qui pèsent sur des produits dont la consommation a des conséquences en termes de santé publique et donc un coût pour la Sécurité sociale, le législateur espère profiter, selon l'expression des économistes, d'« *un double dividende* ». Il s'agit non seulement de freiner l'usage de produits dangereux du fait de leur taxation, mais encore de réparer les dommages dus à l'usage de ces produits.

La Sécurité sociale bénéficie depuis longtemps, mais dans des proportions modestes, de ressources fiscales (§1). L'essor de la fiscalité s'articule autour de deux étapes marquantes : la création de la contribution sociale généralisée (CSG) en 1991 (§2), puis la mise en place de « paniers fiscaux » en 2006 et 2007 afin de compenser les coûts des politiques d'allègements ou d'exonérations de charges (§3).

§1. Des recettes fiscales éparses

Déjà en 1967, une contribution assise sur les primes d'assurance obligatoire des véhicules terrestres à moteur avait été instaurée au profit de la CNAMTS. Cette contribution augmentait le coût du contrat d'assurance, et cherchait ainsi à inciter les conducteurs automobiles à des pratiques de conduite plus prudentes et responsables.

Depuis sa création par la loi n° 70-13 du 3 janvier 1970, la contribution sociale de solidarité sur les sociétés (C3S) est recouvrée par les régimes de protection sociale des non-salariés non-agricoles (aujourd'hui régime social des indépendants) afin de compenser le manque de ressources de ces régimes consécutives à la dégradation de l'équilibre démographique de ces régimes lié au développement de l'emploi salarié. La C3S permet d'équilibrer les comptes de ces régimes déficitaires.

Par ailleurs, la loi n° 83-25 du 19 janvier 1983 portant diverses mesures relatives à la Sécurité sociale instaure des « *taxes comportementales* » destinées à freiner la consommation de certains produits et à assurer une partie du financement des conséquences de cette consommation. La loi a affecté une « *cotisation sur les boissons alcooliques* » à la caisse nationale d'assurance maladie (CNAMTS). En réalité, comme en témoigne le manque de constance et de cohérence de l'affectation des ressources portant sur la consommation de tabacs ou d'alcool, leur affectation à une caisse de Sécurité sociale relève avant tout d'opportunisme.

Dans le cadre du plan Delors, l'ordonnance n° 83-355 du 30 avril 1983 avait institué un prélèvement sur le revenu imposable affecté à la CNAF au taux de 1 %. Cet impôt a été supprimé en 1985.

Dans le cadre du plan Seguin de financement du déficit de la sécurité sociale, la [loi n° 86-966 du 18 août 1986](#) avait institué au profit de la CNAVTS une contribution de 0,4 % qui pesait en principe sur l'ensemble des revenus mais dont étaient en réalité exonérés la plupart des revenus de remplacement. Ce prélèvement a été supprimé à l'occasion de la création de la CSG en 1990.

La loi n° 87-516 du 10 juillet 1987 a créé un prélèvement ponctuel de 1 % sur les revenus du patrimoine et les produits de placements soumis à prélèvement libératoire.

L'affectation de ces impositions de toutes natures aux régimes de Sécurité sociale s'était faite dans un grand désordre et n'a pas permis de résoudre les difficultés financières de la Sécurité sociale.

§2. La création de la contribution sociale généralisée (CSG)

A l'initiative du Gouvernement socialiste dirigé par Michel Rocard, la loi n° 90-1168 du 29 décembre 1990 portant loi de finances pour 1991 a créé un nouveau type de ressource affectée à la Sécurité sociale : la **contribution sociale généralisée (CSG)**.

Le produit de la CSG « est destiné à l'allègement à due concurrence des prélèvements actuellement affectés à la Sécurité sociale ».

La loi prévoyait que le produit de cette CSG serait versé à la Caisse nationale des allocations familiales. Ainsi, un impôt généralisé, frappant toutes les catégories de revenus, sert à financer des dépenses sociales « universelles ». Le législateur a donc créé un lien logique entre la nature de la prestation et celle de la contribution qui la finance. Cette affectation de la CSG à la CNAF a permis effectivement de réduire par décret le taux des cotisations d'allocations familiales de 7 % à 5,4 %.

La CSG a une assiette plus large que celle des cotisations puisqu'elle recouvre l'ensemble des éléments de rémunération mais aussi les revenus de remplacement et ceux du capital.

Le taux de la CSG a été augmenté à plusieurs reprises afin de financer des prestations de solidarité nationale relevant de différentes branches de la Sécurité sociale : famille, vieillesse, maladie, dépendance.

Remarque

L'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 a créé une contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) affectée à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) (cf. leçon n° 8)

En savoir plus : La Contribution Sociale Généralisée, qu'est-ce que c'est ?

Benjamin Ferras, Inspecteur à l'inspection générale des affaires sociales, enseignant et conseiller scientifique de l'IHEPS et Gilles Nezosi, Directeur d'un organisme de Sécurité sociale, enseignant et également conseiller scientifique de l'IHEPS abordent et définissent ensemble la notion de cotisation sociale, ses spécificités, son rôle et son avenir.

§3. La fiscalité compensant le financement des allègements de cotisations

Des ressources fiscales ont progressivement été mobilisées pour financer la politique d'allègement des cotisations patronales sur les bas salaires menée par les gouvernements successifs.

Comme vu dans la leçon n° 3, l'article L. 131-7 du Code de la Sécurité sociale impose que toute mesure de réduction ou d'exonération de cotisations de Sécurité sociale, donne lieu à compensation intégrale aux régimes concernés par le budget de l'Etat.

Dans un premier temps, la loi n° 99-1140 de financement de la Sécurité sociale pour 2000 avait créé le fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (FOREC), établissement public national à caractère administratif dont la mission consistait à compenser le coût, pour la Sécurité sociale, de certaines exonérations de cotisations patronales, notamment au titre de la réduction du temps de travail, aux régimes de base de Sécurité sociale. Le FOREC s'était donc substitué à l'Etat pour le remboursement aux organismes de Sécurité sociale du coût des exonérations relevant de la politique pour l'emploi. Pour ce faire, le FOREC disposait de diverses ressources telles qu'une fraction des droits de consommation sur les tabacs manufacturés, une fraction des droits de consommation sur les alcools, la taxe générale sur les activités polluantes, la contribution sociale sur les bénéfices des sociétés, et une contribution de l'Etat. La liste des ressources affectées au FOREC était régulièrement réajustée pour tenter d'assurer son équilibre, entraînant une absence de lisibilité. La loi de financement de la Sécurité sociale pour 2004 a finalement supprimé le FOREC dont les biens, droits et obligations ont été transférés à l'Etat. Pendant deux années, les exonérations de charges sociales ont été financées par des crédits budgétaires.

Dans un deuxième temps, par dérogation à l'article L. 131-7 du Code de la sécurité sociale, la loi de finances pour 2006 a substitué au remboursement par l'Etat de certaines exonérations de charges l'attribution d'un « panier » de recettes fiscales. Les « paniers fiscaux » affectés à la Sécurité sociale ont été régulièrement modifiés pour ajuster leur rendement global au plus près du montant des pertes de ressources à compenser

la dynamique des recettes est sans rapport alors avec celle des dépenses. En particulier, les droits tabacs ont constitué une variable d'ajustement.

Ainsi, en 2011, le panier de recettes fiscales compensant les allègements généraux de cotisations patronales était composé de la taxe sur les salaires, de la taxe sur les primes d'assurance automobile, de la TVA brute collectée par les commerçants de gros en produits pharmaceutiques, de la TVA brute collectée par les fournisseurs de tabacs, d'une fraction des droits de consommation sur les tabacs et du droit de licence sur la rémunération des débiteurs de tabacs. Depuis 2011, ces recettes fiscales ont été affectées à titre définitif à la Sécurité sociale.

En outre, à compter d'octobre 2007, de nouvelles recettes fiscales (contribution sociale sur l'impôt sur les sociétés, taxe sur la valeur ajoutée brute collectée par les producteurs de boissons alcoolisées, fraction de 1,3 % de droits de consommation sur les tabacs) avaient été affectées aux régimes de Sécurité sociale pour financer les exonérations portant sur les heures supplémentaires et complémentaires de cotisations salariales et patronales introduites par la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (loi TEPA). La loi de finances rectificative de juillet 2012 a abrogé la majeure partie des exonérations sur les heures supplémentaires : seules les entreprises de moins de vingt salariés continuent de bénéficier de la déduction forfaitaire patronale. Cette déduction était financée par l'affectation d'une fraction de TVA nette à la Sécurité sociale. A partir de 2015, l'Etat compense les déductions au titre des heures supplémentaires au moyen de crédits budgétaires.

A compter du 1^{er} janvier 2019, en contrepartie de la suppression du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) (article 86 de la [loi de finances n° 2017-1837 du 30 décembre 2017](#)), il a été mis en place un allègement uniforme de 6 points des cotisations sociales patronales d'assurance maladie (soit un taux de 7 % au lieu de 13 %) pour l'ensemble des salariés relevant du régime général et du régime des salariés agricoles, applicable aux salaires inférieurs à 2,5 SMIC ([article 9 de la loi de financement de la Sécurité sociale n° 2017-1836 du 30 décembre 2017](#)).

Cette baisse des cotisations a été compensée par **une très forte augmentation de la fraction de TVA affectée à la Sécurité sociale** qui est passée de 0,34 % en 2018 à 26 % en 2019 ([article 96 de la loi de finances n° 2018-1317 du 28 décembre 2018](#)). Après divers ajustements, la fraction de TVA affectée à la Sécurité sociale s'élève à 28,57 % ([article L. 131-8 9° du Code de la Sécurité sociale](#)).

Section 2. Les différentes catégories de ressources de la Sécurité sociale

Selon la loi organique n° 2005-881 relative aux lois de financement de la Sécurité sociale du 2 août 2005, le projet de loi de financement de la Sécurité sociale est accompagné d'un rapport décrivant, pour les quatre années à venir, notamment les prévisions de recettes par branche des régimes obligatoires de base et du régime général ainsi que les prévisions de recettes des organismes concourant au financement de ces régimes.

En savoir plus : L'annexe 3 au projet de loi de financement de la Sécurité sociale (PLFSS)

En vertu de l'[article LO 111-4-1 du Code de la Sécurité sociale](#), l'annexe 3 au PLFSS détaille par catégorie et par branche, la liste et l'évaluation des recettes de l'ensemble des régimes obligatoires de base et, de manière spécifique, du régime général, du régime des salariés agricoles, du régime des non-salariés agricoles et des régimes des non-salariés non agricoles, ainsi que du Fonds de solidarité vieillesse (FSV), de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), du Fonds de réserves des retraites (FRR) et de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA). L'[annexe 3](#) distingue alors les cotisations sociales (cotisations effectives, cotisations prises en charge par l'Etat, contributions de l'employeur), la contribution sociale généralisée (CSG), les impôts et taxes (qui comprennent également par convention les autres contributions sociales), les transferts reçus (y compris les transferts reçus de l'Etat), les produits financiers et les autres produits.

§1. Les cotisations sociales

Pour 2025, les cotisations sociales représentent encore 49,3 % de l'ensemble des ressources des régimes de Sécurité sociale et du FSV (645 Md€), soit environ 318 Md€.

Dans sa décision du 13 août 1993, le Conseil constitutionnel a considéré que les « *cotisations ouvrent vocation à des droits aux prestations et avantages servis par les régimes* ». Les cotisations se distinguent alors des autres contributions affectées au financement de la Sécurité sociale qui n'ouvrent pas *stricto sensu* droit à des prestations sociales. L'assuré verse une cotisation sociale et ce versement lui donne droit à des prestations sociales lorsque que se réalise un risque couvert par la Sécurité sociale.

Exemple

La jurisprudence a précisé que relèvent de la compétence exclusive du législateur « *la création des cotisations, la détermination de leur assiette* » (CE sect., 10 juill. 1966, URSSAF de la Haute-Garonne), « *la fixation, dans leur principe, des règles de recouvrement, la détermination des personnes assujetties à l'obligation de cotiser, le partage de l'obligation entre l'employeur et le salarié ou l'imputation exclusive à l'employeur de la charge de la cotisation* » (Cons. const., déc. 20 déc. 1960, n° [60-10 L](#) : Rec. Cons. const., p. 39), ainsi que « *l'exonération totale ou partielle de cotisation* » (Cons. const., déc. 17 déc. 1970, n° [70-66 L](#) et 20 mars 1997, n° [97-388 DC](#), 20 mars 1997). Le Conseil constitutionnel (Cons. const., 20 déc. 1960, n° 60-10 L) et le Conseil d'État (CE, ass. 26 oct. 1990, Union des sociétés d'assurance du secteur privé et a., n° [72641 et 72642](#)) considérèrent également qu'il appartient au pouvoir réglementaire de fixer le taux des cotisations sociales.

En savoir plus : Qu'est-ce qu'une cotisation sociale ? Qui la paye ? A quoi sert-elle ?

Benjamin Ferras, Inspecteur à l'inspection générale des affaires sociales, enseignant et conseiller scientifique de l'IHEPS et Gilles Nezosi, Directeur d'un organisme de Sécurité sociale, enseignant et également conseiller scientifique de l'IHEPS abordent et définissent ensemble la notion de cotisation sociale, ses spécificités, son rôle et son avenir.

Remarque

Parmi les cotisations sociales, l'annexe 3 au PLFSS identifie, d'une part, les cotisations sociales effectives effectivement prélevées sur les différents types de revenus (salaires, revenus des entrepreneurs individuels, revenus de remplacement, ...). D'autre part, certaines des cotisations sociales sont prises en charge par l'État afin d'alléger les cotisations versées par les employeurs.

§2. Les impositions de toutes natures

Les principales recettes fiscales affectées aux régimes de Sécurité sociale sont la CSG, la taxe sur les salaires, les droits de consommation sur les tabacs, la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS), le prélèvement social sur les revenus du patrimoine et les produits de placements, le forfait social et la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S).

A. La contribution sociale généralisée (CSG)

Alors qu'il représentait 71,5 Md€ en 2008, le montant de la CSG affectée à la Sécurité sociale devrait atteindre 130 Md€ en 2025 soit 20 % des ressources totales de la Sécurité sociale.

1. La qualification juridique de la CSG

Dans sa décision n° 90-285 DC du 28 décembre 1990, le Conseil constitutionnel a considéré que la CSG entre « 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 ». La CSG ne présente pas un lien suffisamment direct avec des prestations pour pouvoir être qualifié de cotisation : le fait d'être assujéti à la CSG n'ouvre droit à aucune prestation sociale.

Remarque

Il en va de même pour la CRDS, le prélèvement social sur les revenus du patrimoine et les produits de placement et la contribution additionnelle à la CSG sur les revenus du capital affectée à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) (CC, décision n° 2007-555 du 16 août 2007), ainsi que pour la contribution de solidarité pour l'autonomie également affectée à la CNSA et ayant la même assiette que les cotisations patronales d'assurance maladie (décision n° 2011-148/154 QPC du 22 juillet 2011).

Exemple

Cependant, dans deux arrêts du 15 février 2000, aff. 34/98 et 169/98, la CJCE a considéré que la CSG et la CRDS entrent dans le champ d'application du règlement communautaire du 14 juin 1971 1408/71 dès lors qu'elles financent les régimes français de Sécurité sociale et présentent donc un lien direct et suffisamment pertinent avec les branches de Sécurité sociale énumérées à l'article 4 du règlement. Selon la CJCE, « le critère déterminant est celui de l'affectation spécifique d'une contribution au financement du régime de sécurité sociale d'un État membre ». Puisque la CRDS et la CSG entrent dans le champ d'application du règlement communautaire, la taxation des revenus d'activité et de remplacement de personnes travaillant dans un autre État membre et relevant exclusivement du régime de Sécurité sociale de cet autre État méconnaît l'interdiction de double cotisation posée par l'article 13 du règlement.

Conformément à l'interprétation du juge communautaire, le législateur français prévoit l'assujettissement à la CSG et à la CRDS dépend d'un double critère reposant, non seulement sur le fait d'être domicilié en France pour l'établissement de l'impôt sur le revenu, mais encore sur le fait d'être à la charge, à quelque titre que ce soit, d'un régime obligatoire français d'assurance maladie ([article L. 136-1 du Code de la Sécurité sociale](#)).

Restait la question de savoir si la CSG et la CRDS sur les revenus du patrimoine, le prélèvement social de 2 % et la contribution additionnelle à ce prélèvement entrent dans le champ d'application du règlement 1408/71 et ne peuvent donc frapper les revenus des personnes qui exercent leur activité sur le territoire d'un autre Etat membre même si elles résident en France.

Exemple

Dans un [arrêt du 26 février 2015 de Ruyter](#), la CJUE saisie d'une question préjudicielle a tranché :

« Le règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971 (...) doit être interprété en ce sens que des prélèvements sur les revenus du patrimoine, tels que ceux en cause au principal, présentent, lorsqu'ils participent au financement des régimes obligatoires de sécurité sociale, un lien direct et pertinent avec certaines des branches de sécurité sociale énumérées à l'article 4 de ce règlement n° 1408/71, et relèvent donc du champ d'application dudit règlement, alors même que ces prélèvements sont assis sur les revenus du patrimoine des personnes assujetties, indépendamment de l'exercice par ces dernières de toute activité professionnelle ».

Dans le prolongement de la **jurisprudence de Ruyter**, le législateur a procédé à une redéfinition des mécanismes d'affectation des prélèvements sociaux pesant sur le capital (voir leçon n° 8). Ainsi, à compter du 1^{er} janvier 2016, le produit de la CSG sur les revenus du patrimoine et les revenus de placement est versé uniquement au FSV et à la CADES ([article L. 136-8 IV bis du Code de la sécurité sociale](#)). Selon la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2018 qui avait relevé à 9,9 % le taux de la CSG sur les revenus du capital, le FSV et la CADES perçoivent respectivement la part correspondant à 9,3 % et 0,6 %.

La loi de financement de la Sécurité sociale pour 2019 a ramené le taux de la CSG sur les revenus du patrimoine et les revenus de placement à 9,2 %, soit le taux applicable aux revenus d'activité et de remplacement. Dès lors, 0,6 point de CSG sur les revenus du patrimoine et les revenus de placement est affecté à la CADES et 8,6 au FSV.

A compter du 1^{er} janvier 2024, l'article 3 de la loi n° 2020-992 du 7 août 2020 relative à la dette sociale et à l'autonomie affecte une fraction de 0,15 point de toutes les cédules de CSG affectées à la CADES, à l'exclusion de la CSG « jeux », de la CADES vers la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA).

2. L'assiette de la CSG

Comme précédemment évoqué, une des particularités de la CSG par rapport aux cotisations sociales est son assiette large qui recouvre non seulement des éléments de rémunérations mais encore des revenus de remplacement et des revenus du capital.

Depuis sa création, l'assiette de la CSG a été élargie. Ainsi, les lois de financement de la Sécurité sociale pour 1997 et 1998 prévoyaient de compenser des baisses de cotisations en intégrant dans l'assiette de la CSG des revenus jusque-là exonérés, provenant du patrimoine et des placements financiers (épargne-logement, assurance-vie, PEP, PEA, revenus de capitaux mobiliers, plus-values professionnelles, taxés sans abattement, etc.), des revenus d'activité (indemnités de licenciement, de rupture ou de modification du contrat de travail, les contributions patronales finançant la prévoyance et la retraite supplémentaire, etc.) et des revenus de remplacement et de transfert (indemnités journalières maladie, maternité et accidents du travail, etc.).

A compter de 2006, l'assiette de la CSG sur les revenus du capital a elle aussi été étendue : relèvement puis suppression du seuil d'imposition des plus-values de cession de valeurs mobilières, élargissement de l'assiette des revenus fonciers, imposition des revenus identifiés dans le cadre du contrôle fiscal, taxation des produits d'assurance-vie en cas de décès, refonte de l'abattement pour durée de détention des plus-values immobilière.

Pour autant, certains revenus continuent d'être exclus de l'assiette de la CSG. Par exemple, les pensions de retraite, d'invalidité et les allocations chômage sont exonérées de CSG lorsque le titulaire de ces revenus appartient à un foyer fiscal que ses revenus placent en dessous du seuil de mise en recouvrement de la taxe d'habitation. De même, sont exclus de l'assiette de la CSG et de la CRDS : la pension de retraite ou d'invalidité dont le bénéficiaire perçoit un avantage vieillesse ou d'invalidité attribué sous condition de ressources et les allocations de chômage sont exonérées pour lesquelles le prélèvement de la CSG et de la CRDS ferait baisser le montant net de l'allocation en dessous du SMIC brut. Certains revenus du travail, tels que les rémunérations des apprentis et des stagiaires de la formation professionnelle, les sommes versées dans le cadre d'un volontariat ou les bourses versées aux étudiants sous condition de ressources, restent exclus de l'assiette de la CSG. Les intérêts des livrets d'épargne réglementée (livret A, livret jeune, livret bleu, livret de développement durable, livret d'épargne populaire, livret d'épargne entreprise) ne sont pas non plus

assujettis à la CSG. Les prestations familiales (prestation d'accueil du jeune enfant, allocations familiales, complément familial, allocations de logement, allocation de soutien familial, allocation de rentrée scolaire, allocation journalière de présence parentale) sont assujetties à la CRDS, mais pas à la CSG.

Par ailleurs, l'assiette salariale de la CSG a toujours fait l'objet d'un abattement pour frais professionnels, de 5 % à sa création, ramenés à 3 % en 2005, puis à 1,75 % en 2012 ([art. L. 136-2 Code de la Sécurité sociale](#)).

3. Le taux de la CSG

Lors de sa création en 1991, le taux de la CSG était un taux unique qui avait été fixé à 1,1 %. Par la suite, **d'une part, le taux a été différencié selon les types et niveaux de revenus considérés. D'autre part, ce taux a été progressivement relevé pour l'ensemble des assiettes.**

Avant la loi n° 2017-1836 de financement de la Sécurité sociale pour 2018, les taux de CSG étaient les suivants :

- s'agissant de CSG sur les revenus d'activité, le taux était de 7,5 % depuis la loi de financement de la Sécurité sociale pour 1998 ;
- s'agissant de la CSG sur les revenus du patrimoine et de placement, le taux était passé de 7,5 % à 8,2 % avec la loi du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie ;
- s'agissant de CSG sur les jeux, le taux était de 6,9 % ;
- s'agissant des revenus de remplacement qui étaient initialement soumis au même taux que les revenus d'activité, des taux spécifiques leur ont été appliqués dès 1997 : un taux de 6,6 % pour les pensions de retraite et d'invalidité ; un taux de 7,5 % pour les avantages de préretraites et de cessation anticipée ; un taux de 6,2 % pour les allocations de chômage et les indemnités journalières ; ou encore un taux réduit de 3,8 % pour les allocations chômage, pensions de retraite et d'invalidité et avantages préretraite des personnes les plus modestes.

Afin de pallier la suppression de la cotisation salariale maladie et la diminution du taux de la contribution chômage, l'article 8 de la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2018 **a augmenté de 1,7 point le taux de CSG.**

Remarque

La loi de financement de la Sécurité sociale pour 2018 prévoit, à compter du 1^{er} janvier 2018, la suppression de la cotisation maladie des salariés agricoles et non-agricoles, la suppression de la cotisation d'allocations familiales et le renforcement de l'exonération dégressive de cotisation d'assurance maladie pour les travailleurs indépendants ainsi que l'exonération partielle puis totale des contributions salariales à l'assurance chômage. Parallèlement, le taux de la CSG augmente de 1,7 point, ce qui devrait générer un gain de recettes de 22,5 Md€ en 2018 et neutraliser pour la Sécurité sociale le coût de la disparition des cotisations sociales. Selon le Gouvernement, la hausse de la CSG conjuguée à la suppression de la cotisation salariale maladie et à la diminution du taux de la contribution chômage vise à renforcer le pouvoir d'achat des actifs et à rééquilibrer les efforts contributifs entre actifs et inactifs d'une part, et entre revenus du travail et du capital d'autre part. Il s'agit de redistribuer 3 milliards d'euros aux salariés grâce à l'augmentation de leurs salaires nets.

En vertu de la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2018, les taux de CSG sont les suivants ([article L. 136-8 du Code de la Sécurité sociale](#)) :

- s'agissant de la CSG sur les revenus d'activité, le taux est porté à 9,2 %,
- s'agissant de la CSG sur les revenus du patrimoine et de placement, le taux est passé à 9,9 %. **La loi n° 2018-1203 de financement de la Sécurité sociale pour 2019** a ramené ce taux à 9,2 %.
- s'agissant de la CSG sur les jeux, le taux est passé de 6,9 à 8,6 % pour les jeux exploités par La Française des jeux ; de 9,5 % à 11,2 % sur une fraction du produit brut des jeux automatiques des casinos ; de 12 % à 13,7 % sur les gains des jeux de casinos d'un montant supérieur ou égal à 1 500 euros. La loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises a remplacé le taux de 8,6 % par le taux de 6,2 %.
- s'agissant de la CSG sur les revenus de remplacement, le taux est passé de 6,6 à 8,3 % pour les pensions de retraite et d'invalidité. En revanche, le taux de CSG applicable aux allocations chômage et aux indemnités journalières de sécurité sociale est maintenu à 6,2 %. De même, les allocations chômage des personnes modestes restent soumises au taux réduit de 3,8 %.

Remarque

A l'automne 2018, notamment à travers le mouvement des « gilets jaunes », les retraités modestes dénoncent les conséquences de la hausse de la CSG sur leur pouvoir d'achat. Depuis la loi n° 2018-1213 du 24 décembre 2018 portant mesures d'urgence économiques et sociales, le Gouvernement est revenu sur la hausse de 1,7 point de la CSG pour les retraités dont les revenus de pensions, pour une personne seule sans autre source de revenus, sont inférieurs à 2 000 € nets mensuels en 2019. 3,8 millions de foyers de retraités (soit environ 5 millions de retraités) ont vu leur taux de CSG repasser de 8,3 % à 6,6 % en 2019.

Ainsi, à compter du 1^{er} janvier 2019, quatre situations peuvent se présenter en fonction des revenus fiscaux de référence des assurés :

- exonération de CSG et CRDS ;
- assujettissement à la CSG au taux de 3,8 % (dit « taux réduit ») et CRDS ;
- assujettissement au taux de 6,6 % (dit « taux médian ») et CRDS ;
- assujettissement au taux de 8,3 % (dit « taux normal ») et CRDS

Le rendement de la CSG relevant du champ des régimes de base et du FSV s'est élevé à 116,7 Md€ en 2018 pour l'ensemble des régimes de base et le FSV, en augmentation de 28,1 % par rapport à 2017. Il est de 100 Md€ en 2019, soit une diminution de 14,5 % en raison de l'affectation d'une part de « CSG activité » à l'Unédic et à la CNSA à compter de 2019. De plus le rétablissement d'un taux de CSG à 6,6 % pour certaines pensions et la diminution du taux appliqué aux revenus du capital (0,6 point) pour l'aligner sur celui relatif aux revenus d'activité réduisent le rendement total.

B. Les autres impôts et taxes affectés à la sécurité sociale (ITAF)

Avant les années 2000, les impôts et taxes affectées à la Sécurité sociale (hors CSG) ne représentaient que 2,5 % des ressources du régime général et bénéficiaient aux régimes des travailleurs non salariés, agricoles et non agricoles. Pour 2025, **les impôts et taxes affectés au financement de la Sécurité sociale (hors CSG) représentent environ 18% de l'ensemble des ressources de la Sécurité sociale** (soit 111 Md€ sur 645 Md€). La TVA représente à elle seule 50 Md€.

Ces impositions permettent d'assujettir des rémunérations totalement ou partiellement exclues de l'assiette des cotisations sociales ou des revenus du capital.

Les principaux prélèvements fiscaux bénéficiant aux organismes de protection sociale

	Organismes bénéficiaires
Contribution sociale généralisée	CNAF, FSV, régimes obligatoires d'assurance maladie (ROBSS), CADES, CNSA
TVA nette	CNAM jusqu'en 2017 ; CNAM et ACOSS depuis 2018
Taxe sur les salaires	CNAV, CNAF et CNAM
Droits de consommation sur les tabacs	CNAMTS et régime d'Allocations Viagères des Gérants de Débits de Tabac
CRDS	CADES
Forfait social	CNAV
Contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S)	CNAV depuis 2017
Droits de consommation sur les alcools	CCMSA (non salariés-vieillesse et maladie) en 2016 ; CCMSA (non salariés-vieillesse, maladie et RCO) depuis 2017
Contribution solidarité autonomie (CSA) sur les revenus d'activité (0,3 %)	CNSA

*Source : rapport annexé au projet de loi de finances pour 2025 dressant
un bilan des relations financières entre l'État et la protection sociale.*

On a progressivement assisté à une fiscalisation des ressources de la Sécurité sociale. Si le mouvement est net, ses causes plurielles : nécessité de répondre à des besoins immédiats de financement, réorientation du poids des prélèvements obligatoires vers d'autres revenus, réaffectation de recettes de l'Etat pour compenser des allègements de cotisations sociales ou création d'une recette dédiée à l'extinction de la dette sociale.

Il en résulte un foisonnement d'impôts et taxes dont l'affectation n'a pas de réelle cohérence.