

## Unification du système de sécurité sociale en Russie

Anna Aleksandrova

---



### Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/rdctss/4613>

DOI : 10.4000/rdctss.4613

ISSN : 2262-9815

### Éditeur

Centre de droit comparé du travail et de la sécurité sociale

### Édition imprimée

Date de publication : 21 octobre 2022

Pagination : 298-301

ISSN : 2117-4350

### Référence électronique

Anna Aleksandrova, « Unification du système de sécurité sociale en Russie », *Revue de droit comparé du travail et de la sécurité sociale* [En ligne], 3 | 2022, mis en ligne le 21 octobre 2022, consulté le 11 novembre 2022. URL : <http://journals.openedition.org/rdctss/4613> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/rdctss.4613>

---



Creative Commons - Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International  
- CC BY-NC-ND 4.0

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

## FÉDÉRATION DE RUSSIE

ANNA ALEKSANDROVA

UNIVERSITÉ D'ÉTAT DE PENZA

## UNIFICATION DU SYSTÈME DE SÉCURITÉ SOCIALE EN RUSSIE

Cet article s'intéresse aux dispositions législatives qui témoignent d'une tendance à l'unification du système de la sécurité sociale en Russie. Il s'agit des lois qui prévoient dès 2023 la fusion des deux grandes Caisses nationales (la Caisse de retraite et la Caisse d'assurance sociale) **(I)**, puis du projet de loi prévoyant la mise en place d'une carte sociale unique de réduction **(II)**.

## I - LA CRÉATION DE LA CAISSE SOCIALE

La loi fédérale n°236, signée par le Chef de l'État le 14 juillet 2022<sup>1</sup>, prévoit la création d'une Caisse unie de retraite et d'assurances sociales à l'échelle de la Fédération de Russie (dénommée aussi « Caisse sociale »). Cette nouvelle institution sera pleinement effective à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023 avec la réorganisation de la Caisse de retraite qui va adhérer à la Caisse d'assurances sociales. Pour mieux comprendre le sens et l'impact de cette réforme, il faut rappeler l'histoire récente des caisses sociales en Russie.

Le base du système moderne des caisses nationales d'assurances sociales remonte dans la Fédération de Russie aux années 1990. Les transformations socio-économiques et politiques de l'Union soviétique ont imposé de modifier le système de sécurité sociale socialiste, principalement construit sur le principe du financement budgétaire. Dans un tel système, les salariés ne cotisaient pas, seuls contribuaient les employeurs ce qui, dans les conditions de l'économie planifiée par l'État, relevait davantage de la fiscalité nonobstant l'appellation de « cotisations d'assurance sociale ».

Les réformes lancées dans les années 1990 visaient à introduire des principes d'assurance dans le système russe de la sécurité sociale. Quatre caisses nationales ont ainsi été créées : la Caisse des retraites, la Caisse d'assurances sociales, la Caisse d'assurance maladie obligatoire et la Caisse nationale pour l'emploi. Cette dernière s'occupait de l'assurance-chômage et a été liquidée en 2001. Depuis, le soutien des chômeurs en Russie est financé par le budget fédéral. Les autres Caisses ont été appelées à gérer les assurances sociales des individus dans les domaines suivants : la vieillesse, l'invalidité, la perte de soutien familial pour la Caisse de retraite ; la maternité, l'incapacité temporaire, l'accident du travail et les maladies professionnelles pour la Caisse d'assurances sociales. Les dépenses de soins et les traitements médicaux relevaient de la Caisse d'assurance maladie obligatoire.

La Caisse d'assurances sociales finance le versement des prestations de maternité, de l'incapacité temporaire, du décès, des allocations aux femmes en couches, de l'indemnité mensuelle de congé parental (jusqu'aux 18 mois de l'enfant) ; elle couvre également les frais de traitement en sanatorium pour les salariés et leurs familles, etc. L'assurance maladie

1 [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_421786/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_421786/)

obligatoire dispose de ses propres institutions (Caisses) aux niveaux national et régional. Ces Caisses accumulent les ressources financières pour apporter des soins médicaux aux personnes assurées.

Selon le Règlement de la Caisse de retraite de la Russie, ses fonds sont destinés non seulement au versement des pensions, mais également au financement des allocations familiales (pour les enfants plus de 18 mois), de l'aide sociale aux personnes âgées et handicapées, et à d'autres activités liées au fonctionnement de la Caisse<sup>2</sup>.

Au cours des dernières années, de nouvelles tâches ont été confiées à la Caisse de retraite, telles que le versement du « capital maternel »<sup>3</sup>, des pensions mensuelles aux familles défavorisées ayant un enfant de moins de 3 ans. Ces prestations ne peuvent pas être fournies par la Caisse d'assurances sociales car elles ne sont pas de nature « assurantielle ».

La pandémie de coronavirus 2020-2021 a exigé d'introduire de nouvelles mesures publiques de sécurité sociale (soutien aux chômeurs, entreprises, personnes âgées, etc.). Parmi ces mesures provisoires figuraient des versements directs aux personnes ayant des enfants par la Caisse de retraite. Ces prestations étaient de nature budgétaire, non assurantielle, et visaient à maintenir la solvabilité de la population, ainsi que le niveau minimum de demande de biens et de services. Le caractère universel et inconditionnel de ces versements (alloués à toutes les personnes ayant des enfants, quel que soient leurs niveaux de revenu, d'emploi, etc.) nous a conduits à réfléchir à leur similitude avec un revenu universel de base<sup>4</sup>.

Ainsi, la fusion des deux Caisses, prévue pour 2023, est une suite tout à fait logique de la politique lancée précédemment pour élargir le financement budgétaire des prestations sociales. Ceci est également conditionné par le fait que, face aux difficultés économiques et à la baisse des activités commerciales, le flux des cotisations sociales est de plus en plus réduit.

Selon l'article 1 de la loi du 14 juillet 2022 n°236, la Caisse sociale est créée sous l'égide du gouvernement de la Russie pour « mettre en œuvre la politique publique en matière d'assistance et d'assurance retraite, d'assurances sociales obligatoires en cas d'incapacité temporaire et de maternité, d'accidents du travail et de maladies professionnelles ; pour la sécurité sociale ; pour les mesures de protection (soutien) sociale de certaines catégories de citoyens ; et pour réaliser d'autres fonctions et pouvoirs de l'État ». L'intégration dans cette norme de domaines d'activité de la nouvelle Caisse, tels que la sécurité sociale et les mesures de protection sociale, traduit une expansion significative de ses pouvoirs par rapport à ceux exercés par les Caisses auxquelles elle se substitue.

Il convient de noter que la doctrine juridique russe distingue les notions de « protection sociale », « sécurité sociale », « assurance sociale », « mesures de soutien social ». Elles diffèrent par leur sens et leur contenu. En particulier, la catégorie « protection sociale » est la plus large (l'article 72 de la Constitution de la Fédération de Russie, partie 1 mentionne « la protection

2 [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_203/3bd70d6326258e2057e18b02a4a8d1da945453fc/#dst100024](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_203/3bd70d6326258e2057e18b02a4a8d1da945453fc/#dst100024)

3 E. Serebryakova, « Actualité juridique internationale », *Revue de droit comparé du travail et de la sécurité sociale*, n°2018/1, p.157.

4 A. Aleksandrova, « Actualité juridique internationale », *Revue de droit comparé du travail et de la sécurité sociale*, n°2021/3, p. 204.

sociale, y compris la sécurité sociale »)<sup>5</sup>. La sécurité sociale est traditionnellement reconnue comme l'un des éléments de la protection sociale ; l'assurance sociale est une forme de sécurité sociale tandis que les mesures de soutien social sont des catégories de sécurité sociale<sup>6</sup>. Ces notions, de portée différente, sont énumérées comme étant du même ordre dans la règle précitée de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n°236. Il semble que les auteurs de la loi ne connaissent pas les théories du droit de la sécurité sociale, ou ne les partagent pas. De fait, la loi mentionne la sécurité sociale (en général) parmi les objectifs de création de la Caisse sociale, ce qui, logiquement, rend inutile l'existence d'autres institutions - en particulier de la Caisse d'assurance maladie obligatoire. Selon la partie 5 de l'article 2 de la loi n°236, la nouvelle Caisse est chargée des fonctions d'assureur pour l'assurance obligatoire retraite, maternité, incapacité temporaire, accidents du travail et maladies professionnelles.

La loi fédérale n°239, également adoptée le 14 juillet 2022<sup>7</sup>, introduit dès 2023 un taux unique de cotisations d'assurance pour toutes les Caisses nationales (deux au niveau fédéral : la Caisse sociale et Caisse de l'assurance maladie obligatoire). Jusqu'à 2023, chaque Caisse, dispose d'un taux spécial et d'un montant particulier de base de calcul des cotisations. Si à partir de 2023, un taux unique sera fixé, pour la plupart des assurés cependant la valeur du montant total ne changera pas. Elle s'élèvera à 30% du fonds salarial (si ce dernier ne dépasse pas la base de calcul des cotisations) et 15,1% pour les salaires dépassant la base. En ce qui concerne le plafond de la base de calcul des cotisations, il devient aussi unique pour tous les types de l'assurance.

La loi n°239 prévoit le regroupement de tous les contributeurs ayant le droit à la réduction des cotisations en trois groupes. Pour le premier, le tarif sera de 15% (par exemple pour les petites et moyennes entreprises) ; pour le second 7,6% (par exemple pour entreprises des technologies de l'information) ; pour le troisième 0% (par exemple pour les organisations qui versent des prestations aux membres d'équipage de navires). Une autre innovation consistera dans l'introduction, à partir de 2023, d'une assurance maternité et incapacité temporaire obligatoire pour les personnes travaillant dans le cadre d'un contrat de droit civil. Auparavant, seules l'assurance retraite et médicale étaient obligatoires pour ces personnes.

Ainsi, les lois du 14 juillet 2022 unifient les exigences concernant les assurés quel que soit le type d'assurance, et introduisent une base pour le calcul des cotisations, un tarif et des motifs de réduction tarifaire communs.

## II - PROPOSITION DE MISE EN PLACE D'UNE CARTE SOCIALE UNIQUE DE RÉDUCTION

La discussion qui s'est déroulée en juillet 2022 dans la presse russe officielle concernant l'introduction d'une « carte sociale unique de réduction » révèle une volonté des pouvoirs publics d'unifier les mesures de soutien social. Il faut rappeler que le projet de loi lançant un tel sujet avait été soumis au Parlement un an avant - le 5 août 2021. Dans ce premier

5 Constitution de la Fédération de Russie du 12 décembre 1993 : [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28399/?ysclid=l7es6pcdd8248748256](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/?ysclid=l7es6pcdd8248748256)

6 Voir par exemple : *Droit de la sécurité sociale*, Moscou, Ed. V. Sh. Cheikhatdinov (en russe), 2013, p. 26.

7 [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_421785/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_421785/)

projet, il s'agissait d'un « certificat pour alimentation et médicaments ». Le texte visait à modifier la loi fédérale du 17 juillet 1999<sup>8</sup> en introduisant une nouvelle forme d'aide sociale publique. Un certificat alimentaire et pharmaceutique devait permettre ainsi aux personnes défavorisées de bénéficier d'une réduction sur les biens, les médicaments et les services. La remise était de 30% du minimum vital (par mois). La loi devait entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2022. La note explicative du projet de loi soulignait l'expérience positive de la ville de Moscou, où « un certificat alimentaire » avait été mis en place quelques années avant, et avait déjà montré son efficacité. Ce certificat présente la forme d'un coupon électronique, enregistré sur une carte sociale de Moscou. Les citoyens défavorisés peuvent l'utiliser dans des magasins et centres commerciaux partenaires du programme de l'aide sociale afin d'y acheter des produits alimentaires (hors alcool et tabac)<sup>9</sup>.

L'introduction d'un certificat similaire à l'échelle nationale exige un certain niveau de dépenses budgétaires. Selon la partie 3 de l'article 104 de la Constitution, « les projets de loi prévoyant des dépenses couvertes par le budget fédéral ne peuvent être introduits qu'après conclusions du gouvernement de la Fédération de Russie »<sup>10</sup>. Le gouvernement a donné un avis négatif sur le projet de loi, ce qui a naturellement entraîné le ralentissement des discussions parlementaires : aujourd'hui, soit un an plus tard, le texte n'a même pas passé la première lecture. Pourtant, une information parue durant l'été 2022 indique le regain d'intérêt des autorités publiques pour ce projet : *Le Journal de Russie*, publication officielle du gouvernement, annonçant même la date d'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur une carte (certificat) sociale unique de réduction dès le 1<sup>er</sup> janvier 2023<sup>11</sup>. Le gouvernement envisage-t-il vraiment d'introduire cette carte, ou essaie-t-il juste de rassurer la population dans une situation économique difficile, en publiant dans la presse ce genre de nouvelles positives ?

## Conclusion

Les textes ici analysés témoignent de l'unification progressive du système de sécurité sociale en Russie. La gestion des caisses d'assurances sociales devient de plus en plus centralisée et, à partir de 2023, seules deux des trois caisses fonctionneront. Il y a fort à parier qu'ultérieurement, la Caisse d'assurance maladie obligatoire sera absorbée par la Caisse sociale. On observe également des tendances de centralisation et d'unification dans la procédure de nomination et de versement des prestations sociales, ce qui est largement facilité par la digitalisation. Actuellement, les pensions d'invalidité, les allocations de maternité et d'invalidité temporaire, sont déjà attribuées automatiquement, sans demande de l'assuré. Par la suite, la plupart des versements sociaux seront effectués. De ce fait, dans le droit de la sécurité sociale, l'individu occupe un rôle moins actif et devient un bénéficiaire passif de prestations. Cela traduit d'une part une amélioration significative de la procédure d'octroi des prestations et, d'autre part, une augmentation du paternalisme et de la dépendance de l'individu vis-à-vis de l'État.

8 [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_23735/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_23735/)

9 <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1227900-7?ysclid=l6i0cgv9m4123598015>

10 Constitution de la Fédération de Russie du 12 décembre 1993 : [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28399/?ysclid=l7es6pcdd8248748256](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/?ysclid=l7es6pcdd8248748256)

11 <https://rg.ru/2022/07/19/v-rossii-mogut-vesti-edinuiu-socialnuiu-diskontnuiu-kartu.html?ysclid=l6i078gc9178134362>