

La complémentaire santé solidaire (CSS) vise à faciliter l'accès des personnes les plus modestes à une couverture complémentaire santé. Ce dispositif offre une couverture unique à tous ses bénéficiaires, avec une prise en charge complète d'un panier de soins, incluant notamment les biens du panier « 100 % Santé ». Selon le revenu des bénéficiaires, cette couverture est gratuite ou avec participation financière. Cette participation s'étend de 8 à 30 euros par mois selon l'âge du bénéficiaire. Fin décembre 2022, 7,39 millions de personnes bénéficient de la CSS, contre 7,12 millions fin 2021, soit une augmentation de 3,8 % en un an. 5,91 millions de personnes en bénéficient de manière gratuite et 1,48 million avec une participation financière (contre respectivement 5,67 millions et 1,45 million fin 2021).

Qui peut bénéficier de la CSS ?

Mise en place le 1^{er} novembre 2019, la complémentaire santé solidaire (CSS) est un dispositif de couverture complémentaire en faveur des personnes modestes, qui a remplacé la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) et l'aide au paiement d'une complémentaire santé (ACS) [voir annexe 2]. La CSS donne accès à une couverture de complémentaire santé offrant un niveau de prise en charge de qualité (*encadré 1*). Cette complémentaire couvre notamment les dépenses des biens du panier 100 % Santé en optique, dentaire et audiologie, comme l'ensemble des contrats de complémentaire santé responsables. Les bénéficiaires de la CSS bénéficient, en outre, de tarifs opposables sur les consultations, ce qui implique que les professionnels de santé ne peuvent pas leur facturer de dépassement d'honoraires. Le contrat est le même que le bénéficiaire y ait accès de façon gratuite ou contre une participation financière. Ce dispositif est géré, au choix du bénéficiaire, soit par la caisse d'assurance maladie, soit par un organisme offrant des couvertures complémentaires santé.

La CSS est accordée pour une période d'un an¹ aux personnes résidant en France depuis plus de trois mois, en situation régulière (les étrangers en

situation irrégulière peuvent bénéficier de l'aide médicale de l'État [AME]), et dont les ressources perçues au cours des douze derniers mois (voir fiche 09) sont inférieures à un certain seuil. Les plafonds de ressources conditionnent l'accès gratuit ou avec participation financière à ce dispositif. Au 1^{er} avril 2023, le plafond s'élève à 810 euros mensuels² pour la CSS gratuite (CSSG) pour une personne seule et sans enfant en France métropolitaine (901 euros dans les DROM³). Au-delà et jusqu'à 1 093 euros mensuels (1 217 euros dans les DROM), une personne seule et sans enfant peut bénéficier de la CSS payante (CSSP), avec une contribution croissante en fonction de son âge. Elle est de 8 euros par mois pour les moins de 30 ans, 14 euros pour les 30-49 ans, 21 euros pour les 50-59 ans, 25 euros pour les 60-69 ans et 30 euros pour les personnes de 70 ans ou plus.

Un accès simplifié pour les bénéficiaires de minima sociaux

L'un des objectifs du passage à un dispositif unique et proche de l'ancienne CMU-C est de simplifier les démarches et de favoriser le recours à la CSS. D'après le modèle de micro-simulation Ines, parmi les personnes vivant en logement ordinaire en France métropolitaine, le taux de non-recours

1. Avec des exceptions possibles depuis avril 2022 (voir *infra*).

2. En moyenne sur les douze derniers mois.

3. La CSS sera mise en place à Mayotte à compter de janvier 2024, avec des plafonds de ressources adaptés, en remplacement du système actuel d'exonération du ticket modérateur.

reste élevé en 2021 mais il diminue légèrement, passant de 46 % en 2020 à 44 % en 2021. Le taux de non-recours est stable entre 2020 et 2021 chez les personnes éligibles à la CSSG (31 %), mais se réduit chez celles éligibles à la CSSP, passant de 72 % à 67 %, tout en restant à un niveau très élevé. La couverture par une complémentaire santé d'entreprise concerne une partie importante des non-recourants, soit 57 % de ceux éligibles à la CSSG et 41 % de ceux à la CSSP. Aussi, le taux de couverture par une complémentaire santé (CSS ou complémentaire d'entreprise) est de 87 % pour les personnes éligibles à la CSSG, de 61 % pour les personnes éligibles à la CSSP et de 77 % pour l'ensemble des éligibles à la CSS. La non-connaissance et la méconnaissance de la CSS apparaissent comme des raisons courantes de non-recours⁴. Le découragement face à la complexité des démarches, ou encore la participation financière qui, même modérée, peut représenter un coût important pour des familles modestes sont aussi évoqués pour expliquer le non-recours. Au final, en 2021, d'après le modèle de micro-simulation

Ines, 78 % des personnes pauvres selon le seuil de pauvreté égal à 60 % du niveau de vie médian sont éligibles à la CSS. Cette inéligibilité de presque un quart des personnes pauvres et le non-recours conduisent à ce que seulement 47 % des personnes pauvres bénéficient de la CSS⁵.

Pour faciliter l'accès à la CSS, d'autres mesures sont progressivement mises en place, à destination notamment des bénéficiaires de minima sociaux. Avant le 1^{er} janvier 2022, pour bénéficier de la CSSG, les allocataires du revenu de solidarité active (RSA) [voir fiche 22], qui sont tous éligibles de droit à la CSSG, devaient en faire la demande la première fois, seul le renouvellement étant automatique. Désormais, les allocataires du RSA, ainsi que les membres de leur foyers, se voient automatiquement attribuer la CSSG lorsqu'ils font leur demande de RSA, sauf s'ils refusent explicitement d'en bénéficier. Par ailleurs, depuis le 1^{er} avril 2022, les bénéficiaires de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa) n'ayant pas travaillé au cours des trois derniers mois (voir fiche 27) bénéficient d'une présomption de droit à la CSSP, leur

Encadré 1 Les dépenses couvertes par la complémentaire santé solidaire (CSS)

Les bénéficiaires de la CSS ont accès à un panier de soins sans reste à charge – qui correspond au panier proposé aux anciens bénéficiaires de la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C), élargi par le panier 100 % Santé.

Ils bénéficient donc, en plus d'un reste à charge nul en optique, soins dentaires prothétiques et audiologie (dans le cadre du 100 % Santé), de tarifs opposables sur les consultations, c'est-à-dire qu'aucun dépassement d'honoraires ne peut leur être facturé. Ils sont également exonérés :

- du ticket modérateur pour les soins de ville ou à l'hôpital ;
- du forfait journalier hospitalier ;
- de la participation forfaitaire de 18 euros pour les actes lourds en ville ou à l'hôpital ;
- des participations forfaitaires de 1 euro sur les actes médicaux et les analyses de laboratoire ;
- des franchises médicales sur les dépenses de médicaments, de transport et de soins infirmiers ;
- des majorations pour non-respect du parcours de soins ;
- des coûts liés aux dispositifs médicaux, comme les pansements, les lecteurs de glycémie ou les fauteuils roulants.

Enfin, pour toutes leurs dépenses couvertes par l'Assurance maladie, ils sont dispensés d'avance de frais (tiers payant intégral).

4. Caro, M. et al. (2023, mars).

5. 65 % des personnes pauvres, vivant dans un logement ordinaire en France métropolitaine, bénéficient de la CSS ou d'une complémentaire d'entreprise.

permettant de procéder à une demande simplifiée de CSS. Ce dispositif est étendu fin 2022 à leurs conjoints, concubins ou partenaires de pacs. Depuis le 1^{er} avril 2022, qu'une personne soit ou non bénéficiaire d'un minimum social, il lui est aussi possible de résilier son contrat de complémentaire santé solidaire à tout moment, et non plus seulement à la date anniversaire. L'interruption du contrat prend effet à la fin du mois de réception de la demande de résiliation par l'organisme auprès duquel la CSS a été souscrite. Cela peut notamment permettre aux personnes trouvant un emploi de souscrire au contrat de leur employeur ou à celles dont les ressources diminuent de basculer de la CSSP à la CSSG. Cela peut aussi permettre à une personne majeure (qui n'est pas un enfant majeur du foyer) qui intègre un foyer déjà bénéficiaire de ce dispositif d'être également couverte par ce contrat de complémentaire santé solidaire (si la condition de ressources est toujours vérifiée en tenant compte des ressources du nouveau venu) sans avoir à attendre la fin du droit en cours. Depuis le 1^{er} janvier 2022, tout enfant à charge de moins de 25 ans intégrant un foyer déjà bénéficiaire de la CSS peut obtenir immédiatement la couverture par le contrat du foyer.

Quatre bénéficiaires de la CSS gratuite sur dix ont moins de 20 ans

Les bénéficiaires de la CSSG sont plus jeunes que le reste de la population : en 2022, 70 % des bénéficiaires de la CSSG ont moins de 40 ans et 41 % ont moins de 20 ans, alors que seuls 8 % ont 60 ans ou plus. Concernant la CSSP, 37 % des bénéficiaires ont 60 ans ou plus et seulement 40 % moins de 40 ans. C'est notamment dû au fait que le montant du minimum vieillesse, fixé au 1^{er} janvier 2023 à 961,08 euros par mois, place l'essentiel de ses bénéficiaires dans la fourchette d'éligibilité de la CSSP.

Avec ou sans participation financière, les bénéficiaires de la CSS de 15 ans ou plus vivent plus

souvent seuls que l'ensemble de la population. C'est le cas de 40 % des bénéficiaires de la CSS avec participation financière et de 26 % de ceux sans participation, contre seulement 17 % de la population française de 15 ans ou plus. Un bénéficiaire de la CSS sur deux est membre d'un foyer bénéficiaire du RSA. Parmi les bénéficiaires de la CSS dont le foyer ne perçoit pas le RSA, environ trois sur cinq ont la CSSG et deux sur cinq la CSSP.

Des bénéficiaires à l'état de santé ressenti plus dégradé que l'ensemble de la population

Les caractéristiques sociodémographiques (autres que l'âge) de ces populations sont connues pour les bénéficiaires des anciens dispositifs (CMU-C et ACS), faute de données d'enquête plus récentes. Les plafonds des anciens et nouveaux dispositifs étant identiques, aux revalorisations indexées sur l'inflation près, les caractéristiques des bénéficiaires de la CMU-C et de l'ACS sont vraisemblablement comparables à celles des bénéficiaires de la CSS et une éventuelle baisse du non-recours à la suite de la mise en place de la CSS n'aurait a priori qu'un impact négligeable sur les profils des bénéficiaires. Près de 17 % des bénéficiaires de la CMU-C s'estiment, en 2019, en « mauvaise » ou « très mauvaise » santé, contre 7 % de l'ensemble de la population. Ils sont également plus nombreux à déclarer s'être rendus à l'hôpital au cours de l'année et à avoir recours à des médicaments prescrits par un médecin. D'après les données issues du système national des données de santé (SNDS), en 2022, 11 % des bénéficiaires de la CSSG et 34 % des bénéficiaires de la CSSP souffrent d'au moins une affection de longue durée (ALD), contre 17 % de l'ensemble des consommateurs⁶ (tableau 1). Bien qu'ils s'estiment en moins bonne santé que l'ensemble de la population, le taux d'ALD est plus faible chez les bénéficiaires de la CSSG, en partie du fait de leur plus jeune âge.

6. On appelle ici « consommant » une personne ayant eu recours au moins une fois à des soins ou des biens médicaux dans l'année. Seuls les consommateurs (soit environ 95 % de la population sur une année donnée) sont présents dans le SNDS.

Tableau 1 Caractéristiques des bénéficiaires de la CSS gratuite et de la CSS payante

	En %		
	Bénéficiaires de la CSS gratuite	Bénéficiaires de la CSS payante	Ensemble de la population
Répartition par âge	Ensemble de la population et des bénéficiaires		
Moins de 20 ans	41	23	24
20 à 39 ans	29	17	23
40 à 59 ans	22	23	26
60 ans ou plus	8	37	27
Caractéristiques sociodémographiques	Population et bénéficiaires de 15 ans et plus		
Vit seul	26	40	17
Est ouvrier	44	nd	26
Est employé	27	nd	20
Occupe un emploi	30	nd	52
Est au chômage	23	nd	5
N'a aucun diplôme	34	nd	14
Se déclare en « mauvaise » ou en « très mauvaise » santé	17	nd	7
Présente au moins une affection de longue durée (ALD)	Ensemble des consommateurs		
	11	34	17

CSS : complémentaire santé solidaire. nd : non disponible.

Lecture > En 2022, 41 % des bénéficiaires de la CSS gratuite ont moins de 20 ans, contre 24 % de l'ensemble de la population début 2023.

Champ > Population vivant en France pour la répartition par âge de l'ensemble de la population. Ensemble des personnes âgées de 15 ans ou plus vivant en France métropolitaine dans un logement ordinaire pour les caractéristiques sociodémographiques et l'état de santé ressenti. Population des consommateurs affiliés à l'ensemble des régimes (excepté Sénat et Assemblée nationale) pour la présence d'une affection de longue durée (ALD) et pour la répartition par âge des bénéficiaires de la CSS.

Sources > Insee, estimation de population au 1^{er} janvier 2023, pour la répartition par âge de l'ensemble de la population ; DREES-Irdes, enquête santé européenne (EHIS) 2019, pour les caractéristiques sociodémographiques et l'état de santé ressenti des bénéficiaires de la CSS et de l'ensemble de la population ; DREES, calcul sur le système national des données de santé (SNDS) 2022, pour la présence d'une affection de longue durée (ALD) des bénéficiaires de la CSS et de l'ensemble de la population, ainsi que pour la répartition par âge des bénéficiaires de la CSS.

Une augmentation importante du nombre de bénéficiaires de la CSS en 2022

Fin 2022, 7,39 millions de personnes sont bénéficiaires de la CSS, dont 5,91 millions de la CSSG et 1,48 million de la CSSP (*graphique 1*), en hausse de 3,8 % par rapport à fin 2021. La hausse des effectifs en 2022 est plus importante pour la CSSG (+4,2 %) que pour la CSSP (+2,1 %). Deux facteurs ont notamment contribué à ces hausses : la mise en place depuis début 2022 de diverses mesures visant à favoriser l'accès à la CSS (voir *supra*) ; la revalorisation anticipée au 1^{er} juillet 2022 de 4,0 % des plafonds pour bénéficier de la CSS⁷, afin de compenser l'augmentation de l'inflation.

Les effectifs de la CSSP ont très fortement augmenté entre fin 2019 et fin 2021 (+10,0 % en 2020 et +9,8 % en 2021), notamment grâce à la hausse du taux de recours en 2021 (voir *supra*), pour atteindre 1,45 million de personnes fin 2021. Les effectifs de la CSSG ont, quant à eux, augmenté en 2020 (+3,2 %) puis diminué en 2021 (-3,7 %) pour atteindre 5,67 millions de personnes fin 2021. Des mesures de prolongation des droits à la CSS liées à la crise sanitaire ont été effectives durant une partie des années 2020 et 2021 (voir annexe 3). Ces mesures ont eu pour effet d'augmenter provisoirement le nombre de bénéficiaires de la CSS, qui a atteint un maximum en juin 2020 et en février 2021, avec, à chaque fois,

7. En plus de la revalorisation annuelle habituelle au 1^{er} avril.

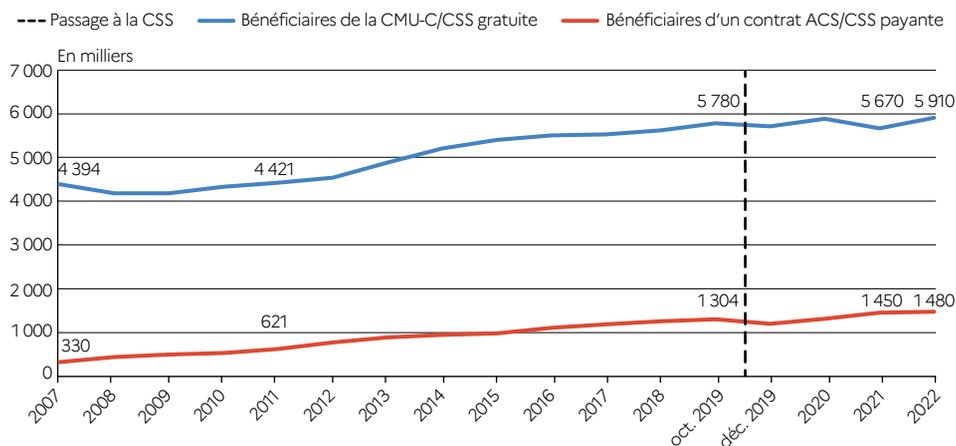
environ 7,4 millions de bénéficiaires d'un contrat CSS (gratuit ou payant). Habituellement, le renouvellement du contrat n'étant pas automatique pour tous, une partie des bénéficiaires doit effectuer une demande de renouvellement dans les deux à quatre mois précédant le terme de leur contrat en justifiant de nouveau de leur éligibilité. Avant la mise en place de la CSS en novembre 2019, les effectifs de bénéficiaires de la CMU-C ont augmenté chaque année au cours de la période 2009-2018, pour une hausse globale de 35 %. Cette augmentation a connu un pic en 2013 et 2014 (respectivement +7,7 % et +6,5 %), grâce au relèvement exceptionnel en juillet 2013 du plafond de ressources donnant accès à la CMU-C (+7 % en euros constants). La croissance a été moindre ensuite, approchant zéro en 2017 (+0,5 %). En 2018 et 2019, la croissance annuelle était respectivement de +1,8 % et +2,8 %⁸. L'ACS, caractérisée par un non-recours

élevé, a néanmoins connu une forte croissance entre 2007 et 2019. Le nombre de bénéficiaires a presque été multiplié par quatre entre fin 2007 (330 000) et octobre 2019 (1,30 million). Contrairement à l'ancien dispositif où le bénéficiaire d'un chèque ACS devait lui-même sélectionner un contrat auprès d'un organisme et y souscrire, une personne bénéficiaire de la CSSP est désormais directement couverte par le contrat unique de complémentaire santé solidaire.

Un taux de bénéficiaires plus élevé dans les DROM, le Nord de la France et le pourtour méditerranéen

Fin 2022, 10,9 % de la population française bénéficie d'un contrat de complémentaire santé solidaire, dont 8,7 % d'un contrat gratuit et 2,2 % d'un contrat avec participation financière. En France métropolitaine, ces taux varient de 3,2% (Corse-du-Sud) à 17,5 % (Seine-Saint-Denis) pour la CSS

Graphique 1 Évolution du nombre de bénéficiaires de la CMU-C/CSS gratuite et d'un contrat ACS/CSS payante, depuis 2007



CMU-C : couverture maladie universelle complémentaire. CSS : complémentaire santé solidaire. ACS : aide au paiement d'une complémentaire santé.

Note > Jusqu'en 2018, les effectifs bénéficiant d'un contrat ACS sont ceux du mois de novembre. Le reste des effectifs (y compris ceux de la CMU-C/CSS gratuite) sont ceux du mois de décembre. Depuis le passage à la CSS, les effectifs sont arrondis à la dizaine de milliers près.

Champ > CMU-C/CSSG : France (hors Mayotte), tous régimes ; ACS : ensemble des bénéficiaires d'un contrat ACS, hors contrat de sortie ACS ; CSSP : ensemble des bénéficiaires de la CSSP.

Sources > CNAM ; RSI ; MSA ; fonds CMU ; calculs DSS (extraction fin juin 2023).

8. Il s'agit de l'évolution entre décembre 2018 et octobre 2019.

gratuite et de 1,1 % (Ain) à 3,5 % (Hérault) pour la CSS avec participation. La part de bénéficiaires de la CSSG dépasse 20 % dans tous les départements ultramarins (hors Mayotte, où la CSS n'existe pas fin 2022) et atteint 35,4 % à La Réunion. Outre

les départements d'outre-mer et la Seine-Saint-Denis, les départements où les bénéficiaires de la CSSG sont, en part de la population, les plus nombreux se situent dans le pourtour méditerranéen et le Nord de la France. ■

Pour en savoir plus

- > Données complémentaires sur le site de la DREES, édition 2023 de *Minima sociaux et prestations sociales*, rubrique Données, fiche 36.
- > Des données sur le non-recours à la CSS sont disponibles depuis 2019 dans l'espace Open data de la DREES : data.drees.solidarites-sante.gouv.fr.
- > **Barlet, M., Gaini, M., Gonzalez, L., Legal, N. (dir.)** (2019, avril). *La complémentaire santé : acteurs, bénéficiaires, garanties*. DREES, coll. Panoramas de la DREES-santé.
- > **Caro, M., Carpezat, M., Forzy, L. (Asdo Études)** (2023, mars). Le recours et le non-recours à la complémentaire santé solidaire – Une étude qualitative des profils et des trajectoires des bénéficiaires. DREES, *Les Dossiers de la DREES*, 107.
- > **Carré, B., Perronnin, M.** (2018, novembre). Évolution de la dépense en part de complémentaire santé des bénéficiaires de la CMU-C : analyse et prévision. Irdes, rapport 569.
- > **Direction de la Sécurité sociale** (2022, décembre). Rapport annuel de la complémentaire santé solidaire.
- > **Fouquet, M.** (2020, octobre). Une hausse modérée de la couverture de la population après la généralisation de la complémentaire santé d'entreprise. DREES, *Études et Résultats*, 1166.