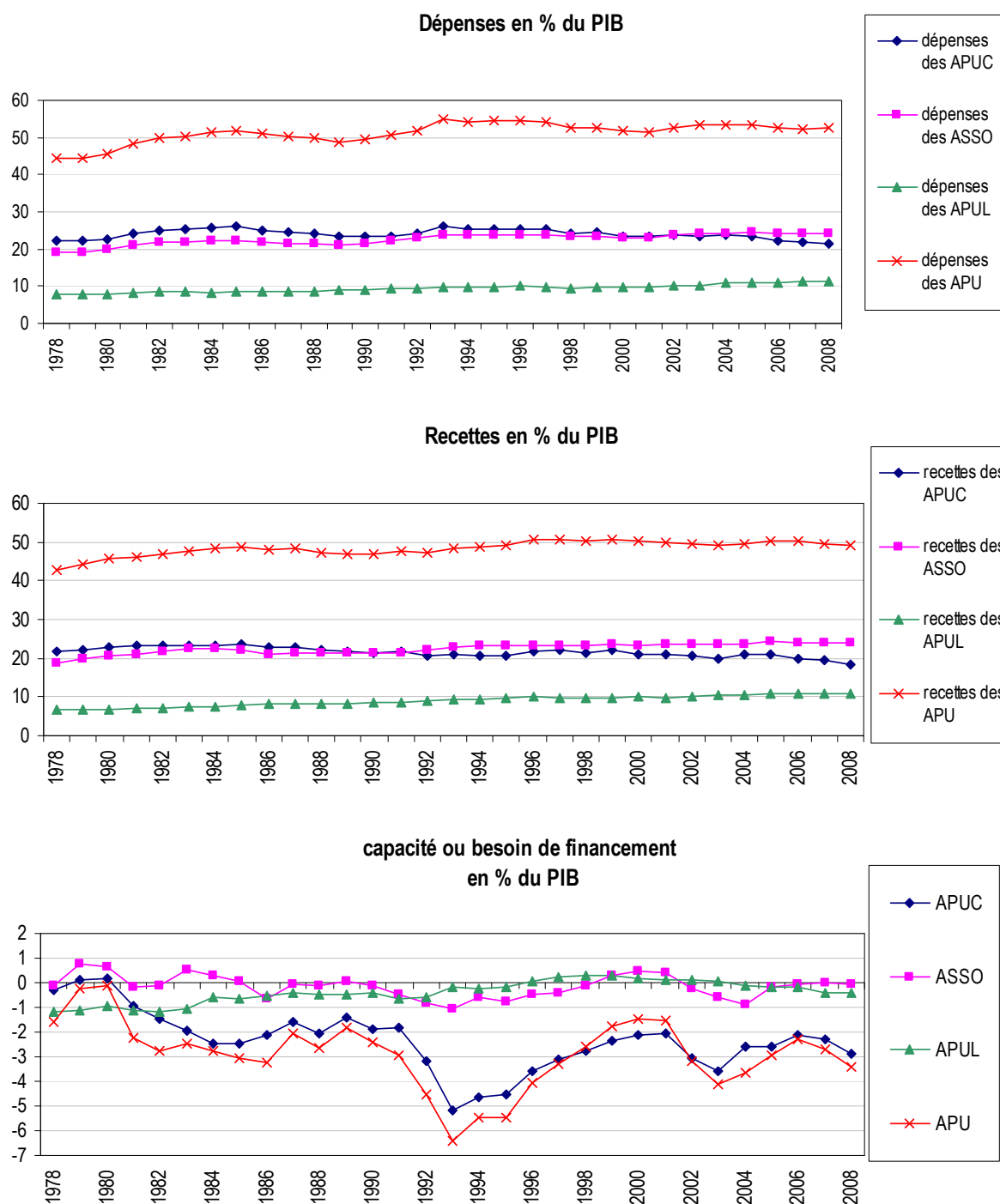


**Indicateur n° 1 : Montants et évolutions comparées des dépenses et des recettes de la sécurité sociale, de l'État et des collectivités locales.**

**1<sup>er</sup> sous-indicateur : Dépenses et recettes rapportées au PIB.**



Source : comptes nationaux, base 2000, INSEE.

Les dépenses des administrations de sécurité sociale (ASSO), qui concernent non seulement les régimes de sécurité sociale, mais aussi l'assurance chômage, les régimes obligatoires de retraite complémentaire et les hôpitaux (*cf. Précisions méthodologiques*), s'élèvent à 472 milliards d'euros en 2008, soit 24,2 % du PIB. L'année 2007 a été marquée par l'opération d'apurement de la dette de l'État vis-à-vis de la sécurité sociale (*cf. encadré*) qui s'est traduite par une augmentation de 5,1 milliards d'euros des recettes et des dépenses des ASSO (cette opération était neutre sur le solde). Hors ces dépenses exceptionnelles de 2007, les dépenses sociales progressent en 2008 de 4,1 % soit 0,3 point de PIB. Depuis trente ans, les dépenses des ASSO ont fortement augmenté : elles s'élevaient à 18,9 % du PIB en 1978. La principale composante de ces dépenses est constituée des prestations sociales, qui représentent 76 % des dépenses totales des ASSO en 2008, le reste relevant de dépenses de personnel, essentiellement dans les hôpitaux. En 2008, les prestations versées par les ASSO progressent au même rythme qu'en 2007 (+4,1 %). Les prestations vieillesse restent dynamiques (+5,4 %), tandis que les dépenses d'assurance maladie progressent moins fortement qu'en 2007 (+3,4 % après +4,0 % en 2007). Les prestations de chômage, après avoir fortement baissé en 2007, sont quasiment stables en 2008 suite à la dégradation du marché du travail survenue en fin d'année.

Les recettes des administrations de sécurité sociale s'élèvent à 471 milliards d'euros en 2008 et représentent 24,2 % du PIB. Environ 65 % des recettes des administrations de sécurité sociale proviennent de cotisations sociales et 27 % d'impôts et taxes affectés. Hors recettes exceptionnelles en 2007 liées à l'opération de reprise de dette, les recettes ont augmenté de +4,0 % en 2008, soit 0,3 point de PIB. Elles marquent ainsi un léger ralentissement par rapport à 2007, où elles avaient augmenté de 4,3 % (hors opération de reprise de dette). Cette moindre progression s'explique principalement par le retournement conjoncturel en fin d'année : la masse salariale augmente moins vite en 2008 (+3,5 %) qu'en 2007 (+4,4 %), mais néanmoins plus rapidement que le PIB. La progression des cotisations est aussi contenue par la montée en charge des exonérations sur les heures supplémentaires dans le cadre de la loi TEPA ; ces exonérations sont toutefois entièrement compensées et cet effet est neutre sur les ressources des comptes sociaux. Par ailleurs, de nouvelles mesures jouent favorablement sur les recettes des ASSO, telles que l'assujettissement des dividendes à la CSG.

Au total, le solde des administrations de sécurité sociale est légèrement dégradé en 2008 : -0,9 milliard d'euros après -0,4 milliard d'euros en 2007. Le déficit est toutefois limité, grâce notamment à une situation toujours excédentaire de l'assurance chômage en 2008 (le résultat financier de l'assurance chômage est de +4,6 milliards d'euros en 2008 selon l'UNEDIC), tandis que le déficit du régime général s'est accru et s'élève à -10,2 milliards en 2008 contre -9,5 milliards en 2007.

Par comparaison, les dépenses des administrations publiques centrales (APUC, c'est-à-dire l'Etat et les organismes divers d'administration centrale - ODAC) s'élèvent à 419 milliards d'euros en 2008, soit 21,5 % du PIB. Ces dépenses sont en hausse de 2,8 % par rapport à 2007 (en neutralisant l'opération d'apurement de la dette sur 2007). Les dépenses de l'État, qui en représentent l'essentiel, augmentent de 2,6 % en 2008. Les recettes des APUC s'élèvent quant à elles à 362 milliards d'euros en 2008 soit 18,6 % du PIB ; elles sont en baisse de 0,5 % par rapport à 2007 (hors opération d'apurement de la dette).

En 2008, le déficit des APUC atteint ainsi 57 milliards d'euros, soit 3,4 points de PIB, contre 2,7 points de PIB en 2007. Cette dégradation du solde provient de la diminution des recettes, dont l'origine est notamment la baisse des prélèvements obligatoires perçus par l'État (-2,1 % par rapport à 2007). Cela s'explique par des mesures d'allègements fiscaux (l'impôt sur les sociétés est réduit de 2,3 milliards d'euros) et par le transfert de recettes fiscales vers d'autres administrations publiques (vers les collectivités territoriales dans le cadre du transfert de compétences mais aussi vers les administrations de sécurité sociale pour la compensation des allègements de cotisations dans le cadre de la loi TEPA notamment). Cela s'explique aussi en partie par le ralentissement économique qui s'accroît fin 2008, et qui pèse sur les rentrées fiscales, notamment de TVA.

Les administrations publiques centrales connaissent depuis le début des années quatre-vingt une situation déficitaire qui atteint en part du PIB ses plus hauts niveaux entre 1993 et 1995 (déficit entre 5,2 % et 4,6 % du PIB). En effet, alors que les dépenses des APUC ont diminué de 0,7 point de PIB entre 1978 et 2008, leurs recettes ont baissé de 3,3 points de PIB sur la même période.

Les dépenses des administrations locales (APUL, c'est-à-dire les collectivités locales et les organismes divers d'administration locale) sont moins élevées que celles des deux autres sous-secteurs des administrations publiques : elles atteignent 221 milliards d'euros en 2008, soit 11,3 % du PIB. Elles sont en progression de 0,1 point de PIB par rapport à 2007. Depuis 1978 où elles atteignaient 7,7 % du PIB, l'augmentation des dépenses des APUL en part du PIB est importante et quasiment constante. Cette croissance s'explique par l'élargissement progressif des compétences des collectivités locales dans le cadre des lois de décentralisation (les principales étant la loi Defferre de 1982-1983 et la réforme constitutionnelle de 2003). Parallèlement à cette augmentation des dépenses, les recettes des administrations locales ont elles aussi fortement progressé sur cette période. Elles atteignent 212 milliards d'euros en 2008, soit 10,9 points de PIB, contre 6,6 points de PIB en 1978. Elles proviennent pour la moitié d'impôts mais aussi pour près d'un quart de transferts des autres administrations publiques. Le solde des APUL a en fait connu une amélioration jusqu'à la fin des années quatre-vingt-dix : fortement négatif en 1978 (- 1,2 % du PIB), il s'est progressivement amélioré au fil des années pour être positif à partir de 1996. Toutefois, depuis 1999, le solde s'est de nouveau progressivement dégradé. En 2008, comme en 2007, les APUL connaissent un déficit de 0,4 % de PIB.

Au total, le déficit public atteint 3,4 % de PIB en 2008, après 2,7 % en 2007. Ce sont les comptes des administrations centrales qui sont pour l'essentiel à l'origine de cette détérioration.

*Encadré : l'opération d'apurement de la dette de l'État vis-à-vis du régime général de sécurité sociale*

En 2007, la Caisse de la dette publique (CDP, classée en ODAC), qui détenait 5,1 milliards d'euros de titres émis par l'Acoss, a abandonné cette créance en contrepartie de l'abandon de créances d'un même montant détenues par le régime général de sécurité sociale sur l'État au titre de retards accumulés dans la prise en charge de certains dispositifs (compensation d'exonérations de cotisations sociales, aide médicale d'État, allocation de parent isolé, etc.). Pour les administrations publiques dans leur ensemble, comme pour les seules administrations de sécurité sociale, les deux abandons de créance de 2007 se sont neutralisés : cette opération s'était traduite par une hausse des dépenses et une hausse des recettes à hauteur de 5,1 milliards d'euros. En revanche, ils avaient contribué à réduire le besoin de financement de l'État et à aggraver celui des ODAC (besoins regroupés au sein du compte des APUC). L'opération d'apurement des dettes avait en effet commencé en 2006 : la CDP avait alors reçu une dotation de l'État de 5,0 milliards pour acheter des titres émis par l'Acoss. L'apurement des dettes en 2007 avait dès lors augmenté de 5,1 milliards les dépenses de la CDP et en contrepartie augmenté de 5,1 milliards les recettes de l'État.



**Indicateur n°1 : Montants et évolutions comparées des dépenses et des recettes de la sécurité sociale, de l'État et des collectivités locales.**

**2<sup>ème</sup> sous-indicateur : Part des dépenses consacrées à la protection sociale et la santé dans les dépenses des administrations publiques.**

**Dépenses des administrations publiques consacrées à la santé et à la protection sociale en 2008**  
(en milliards d'euros)

	Ensemble des administrations publiques	État	ODAC	APUL	ASSO
Dépenses totales	1027,0	288,1	63,1	214,6	461,3
<b>dont protection sociale</b>	<b>425,1</b>	<b>54,9</b>	<b>20,8</b>	<b>35,7</b>	<b>313,8</b>
<b>dont santé</b>	<b>152,8</b>	<b>1,6</b>	<b>1,4</b>	<b>2,3</b>	<b>147,5</b>

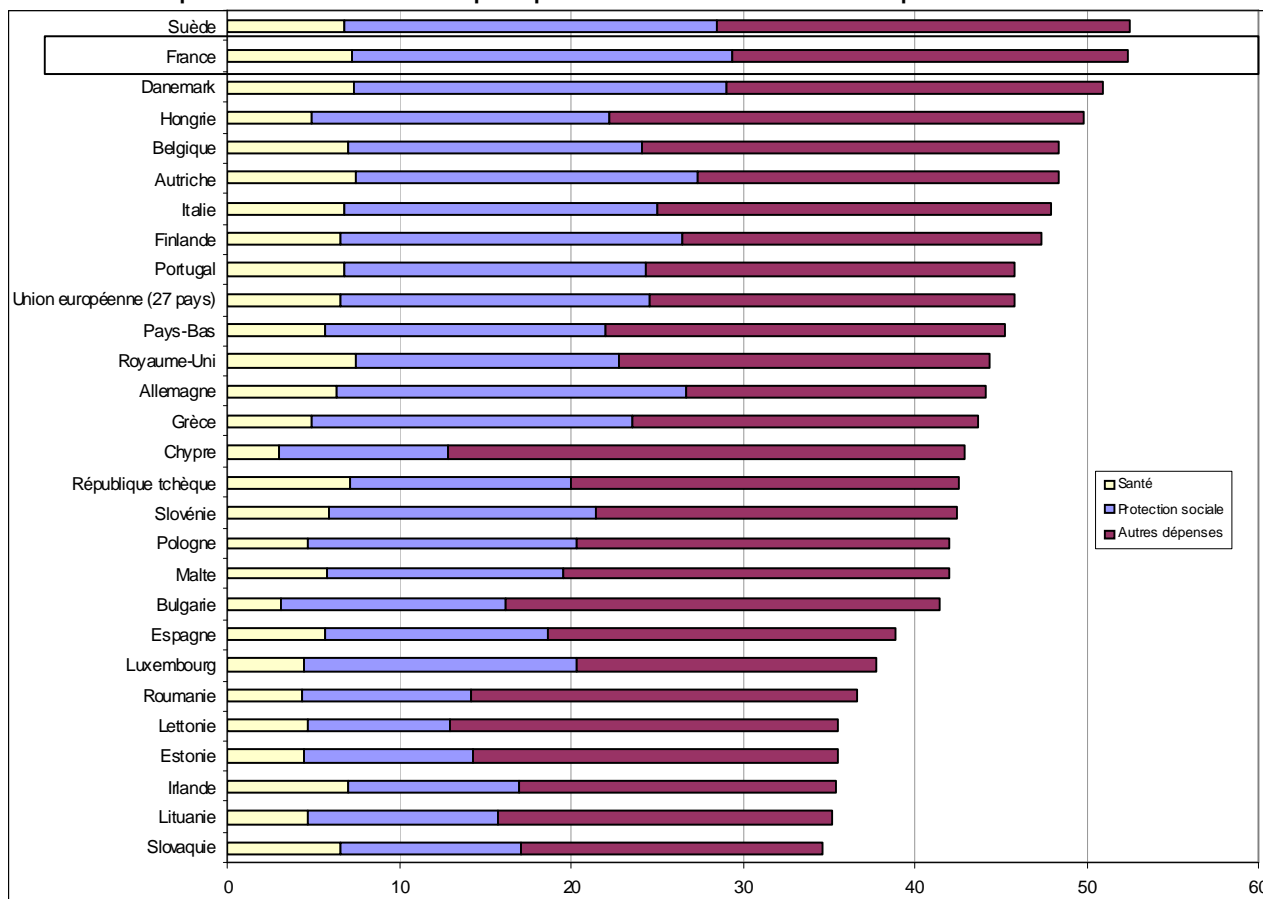
Note : Pour l'ensemble des administrations publiques comme pour ses sous-secteurs, les dépenses sont consolidées. Ceci signifie que les transferts internes aux administrations publiques que ce soit entre sous-secteur ou à l'intérieur d'un sous-secteur sont neutralisés. Ainsi la dépense des administrations publiques est alors égale à la somme des dépenses de ses sous-secteurs. Dans les publications précédentes de cet indicateur, les dépenses des sous-secteurs étaient non consolidées, les données consolidées par sous-secteur n'étant pas disponibles auparavant.

Source : comptes nationaux, base 2000, INSEE.

En 2008, les dépenses pour la protection sociale représentent le plus gros poste de dépenses des administrations publiques, avec 425 milliards d'euros qui y sont consacrés, soit 41 % des dépenses. En y ajoutant les dépenses de santé, qui constitue un poste distinct de la nomenclature utilisée pour ventiler fonctionnellement les dépenses des administrations publiques (*cf. Précisions méthodologiques*), la couverture des risques sociaux représente 56 % des dépenses des administrations publiques (APU). Ce sont bien évidemment les administrations de sécurité sociale (ASSO) qui assurent l'essentiel des dépenses de protection sociale et de santé. La totalité de leurs dépenses y sont consacrées à raison de deux tiers pour la protection sociale et d'un tiers pour la santé. Cette répartition des dépenses des ASSO est restée très stable depuis 2000.

Les autres administrations contribuent également à la protection sociale et à la santé. Ainsi, l'État consacre à ces objectifs presque 20 % de ses dépenses, principalement sous la forme de prestations sociales en faveur de ses salariés (retraites des fonctionnaires par exemple) et d'allocations telles que l'allocation aux adultes handicapés ou l'allocation de parent isolé. En outre, un quart des dépenses de l'État en faveur de la protection sociale et la santé correspond à des transferts vers des fonds de financement comme le Fonds de solidarité qui verse l'allocation spécifique de solidarité (ASS) ou à des transferts vers les autres administrations destinés à la couverture de risques sociaux. Les organismes divers d'administration centrale (ODAC) ont à leur charge des prestations sociales comme les prestations logement versées par le Fonds national d'aide au logement (FNAL). Les administrations publiques locales participent également pour un montant important à la protection sociale et à la santé : 38 milliards d'euros en 2008, soit près de 18 % des dépenses. Leur effort a notamment fortement augmenté depuis 2001 (de 6 points) suite à la mise en place de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) en 2002 et la prise en charge par les départements du financement du revenu minimum d'insertion (RMI) en 2004 en conséquence de l'entrée en vigueur de la loi du 18 décembre 2003 portant sur la décentralisation du RMI.

### Dépenses des administrations publiques en % du PIB dans l'Union européenne en 2007



Source : Eurostat.

La France se situe parmi les pays de l'Union européenne dont la part des dépenses publiques dans le PIB est la plus élevée. Elle se situe en effet au deuxième rang, juste derrière la Suède. En termes de poids des dépenses sociales (dépenses de santé et de protection sociale) dans le PIB, la France se situe en première position, avec des dépenses sociales atteignant 29,4 % du PIB en 2007.

On observe des écarts importants entre les États membres en termes de poids des dépenses sociales dans le PIB : en effet, celles-ci se situent entre 25 % et 30 % du PIB en France, en Suède, au Danemark, en Allemagne, en Autriche et en Finlande, alors qu'elles sont inférieures à 15 % du PIB en Lettonie, en Estonie et à Chypre. On remarque que les nouveaux entrants dans l'Union européenne se distinguent en général par un niveau de dépenses sociales plus faibles (excepté pour la Hongrie). La différence est aussi marquée lorsqu'on examine l'intégralité de la dépense publique. En effet, au sein des pays de l'Union européenne, la structure des dépenses par fonction est relativement proche. Une faible dépense sociale n'est ainsi pas compensée par une plus forte dépense pour les autres fonctions.

Précisions méthodologiques sur le premier sous-indicateur :

Le secteur des administrations publiques des comptes nationaux comprend :

- les administrations centrales (APUC), c'est-à-dire l'État et les organismes divers d'administration centrale (ODAC), dont la CADES qui gère la dette sociale, le Fonds de réserve pour les retraites, l'ANPE, le Fonds national d'aide au logement et quelque 800 organismes auxquels l'État a confié une compétence fonctionnelle, spécialisée, au niveau national ;
- les administrations locales (APUL), c'est-à-dire les collectivités locales et les organismes divers d'administration locale (ODAL) ;
- les administrations de sécurité sociale (ASSO), c'est-à-dire les régimes d'assurances sociales (les régimes de base de sécurité sociale, l'assurance chômage, les régimes de retraite complémentaire ainsi que certains fonds spéciaux concourant au financement des dépenses sociales) et les organismes dépendants des assurances sociales (essentiellement les hôpitaux).

Les comptes présentés par sous-secteurs ne sont pas consolidés, cela signifie qu'ils intègrent les transferts entre les différentes administrations publiques (en dehors des transferts internes au sous-secteur). A contrario, lorsqu'on considère l'ensemble des administrations publiques, ces transferts sont neutralisés.

Pour plus de précisions, voir *Les comptes des administrations publiques en 2008*, Insee Première n°1237, INSEE, mai 2009.

Précisions méthodologiques sur le deuxième sous-indicateur :

Les dépenses des administrations publiques sont ventilées suivant une nomenclature internationale : la Classification des fonctions des administrations publiques (CFAP). Cette nomenclature répartit les dépenses des administrations publiques en dix catégories selon leur finalité : services généraux des administrations publiques, défense, ordre et sécurité publique, affaires économiques, protection de l'environnement, logement et équipements collectifs, santé, loisirs, culture et cultes, enseignement, protection sociale.

Au sein des dépenses sociales, le partage entre la santé et la protection sociale peut être délicat. Dans les chiffres français, les dépenses de protection sociale correspondent aux risques maladie-invalidité, vieillesse-survie, famille-maternité, chômage, logement, exclusion, tandis que les dépenses de santé désignent les dépenses concernant la prise en charge des soins de santé (incluant les dépenses des hôpitaux publics et les prestations de santé en dehors des indemnités journalières qui sont considérées comme des dépenses de protection sociale).