

## CHAPITRE 4

# LE FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE

## I - LE FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE

Le financement de la protection sociale est assuré pour l'essentiel par deux grandes catégories de ressources : d'une part les cotisations sociales, et d'autre part le financement public, qui comprend les impôts et taxes affectés, et les contributions publiques. Les transferts, qui sont des mouvements entre régimes, n'ont pas d'incidence sur le financement de l'ensemble de la protection sociale.

### 1. Le poids du financement de la protection sociale dans le PIB

Le taux de pression sociale est défini comme le rapport entre les prélèvements obligatoires directement affectés à des dépenses de protection sociale et le PIB. De 23,4 % en 1990, ce taux s'est élevé à 24,8 % en 1995 et à 26,4 % en 2002 (tableau 20). Cette progression, assez régulière, est révélatrice de la part croissante du financement de la protection sociale dans le revenu national. La structure du financement se caractérise par le poids croissant des impôts et taxes affectés.

Tableau 20 - Le taux de pression sociale

	1990	1995	2000	2001	2002
Cotisations / PIB	22,5%	22,6%	20,4%	20,4%	20,6%
Impôts et taxes affectées / PIB	0,9%	2,2%	5,7%	5,9%	5,8%
(Cotisations + impôts et taxes affectés) / PIB	23,4%	24,8%	26,0%	26,3%	26,4%

Source : Compte de la protection sociale - Drees ; comptes nationaux INSEE

La part des impôts et taxes affectés a beaucoup augmenté entre 1997 et 2001. En 1997, à taux de pression sociale inchangé, le basculement de 1,3 point de cotisations sociales maladie en un point de CSG a ainsi accru la part des impôts et taxes affectés (cela avait déjà été le cas en 1994, en raison de l'augmentation du taux de CSG de juillet 1993). Le phénomène a été accentué en 1998 avec le remplacement de 4,75 points de cotisation maladie par 4,1 points de CSG. En 1999, les cotisations ont bénéficié de la croissance soutenue de la masse salariale (+4,6 % pour les salaires bruts en moyenne annuelle). De son côté, la CSG a, du fait de la croissance, sensiblement augmenté (+6,5 %), ainsi que les autres prélèvements fiscaux affectés à la protection sociale. En 2000, les cotisations ont augmenté moins vite que le PIB, en raison du développement des exonérations de cotisations, liées notamment à la réduction du temps de travail. À l'inverse, les impôts et taxes affectés ont été en forte hausse, en lien avec la modification des circuits de financement des exonérations de cotisations prévue dans le cadre

du FOREC<sup>18</sup>. En effet, jusqu'en 1999, les compensations d'exonérations de charges étaient exclusivement le fait de l'État et étaient retracées sous forme de transferts aux régimes de Sécurité sociale. À partir de 2000, le FOREC (dont l'ACOSS a centralisé les produits la première année à titre transitoire) a pris en charge les allègements de charges sur les bas salaires et ceux liés à la réduction du temps de travail, les autres exonérations compensées étant retracées dans le compte de l'État, comme auparavant. Les compensations du FOREC sont essentiellement financées par des recettes fiscales spécifiques qui avoisinent 15 milliards d'euros en 2002. De ce fait, la part des impôts et taxes affectés au financement de la protection sociale dans le PIB s'élève à 5,7 % en 2000, à 5,9 % en 2001 et à 5,8 % en 2002.

## **2. La structure du financement de la protection sociale**

---

Si les cotisations constituent l'essentiel des ressources (2/3 du total en 2002), elles ont vu leur part relative diminuer de 8 points depuis 1995 au profit des impôts et taxes affectés (*tableau 21*). Cette part a toutefois légèrement augmenté en 2002. Le poids des différents postes a été fortement modifié à partir de 1997, principalement du fait du remplacement des cotisations maladie des salariés par la CSG. La part de l'ensemble du prélèvement social (cotisations + impôts et taxes affectées) dans les ressources est passée de 82 % en 1995 à 85,2 % en 2000, 86 % en 2001 et 85,9 % en 2002. Cette progression s'est accompagnée d'une diminution 3 points de la part des contributions publiques depuis 1995. En effet, l'État a réduit ses contributions aux régimes de Sécurité sociale en contrepartie de l'affectation de nouveaux impôts. Quant aux produits financiers et aux autres recettes, ils demeurent d'un faible poids dans les ressources (2,7 % en 2002).

---

<sup>18</sup> Le Fonds du financement de la réforme des cotisations patronales de Sécurité sociale (FOREC) a pour mission de compenser le coût, pour la Sécurité sociale, des exonérations de cotisations et d'améliorer le financement de la Sécurité sociale par la réforme des cotisations patronales.

**Tableau 21 - Les ressources (hors transferts) du Compte de la protection sociale**

en Millions d'euros

	1990	1995	2000	2001	2002
Cotisation totales	227 362	266 699	289 120	300 912	312 760
Cotisations effectives	201 464	233 987	250 494	260 762	271 031
Cotisations d'employeurs	119 988	135 930	161 262	166 950	173 044
Cotisations de salariés	65 582	80 576	72 984	76 109	79 677
Cotisations des travailleurs indépendants	13 469	14 419	15 213	16 591	17 170
Cotisations sur prestations	2 073	2 442	736	750	767
Autres cotisations	352	620	299	362	373
Cotisations fictives	25 898	32 712	38 626	40 150	41 729
Impôts et taxes affectés	8 913	25 663	80 814	87 200	88 908
Contributions publiques	39 678	51 018	51 638	49 932	53 100
Produits financiers	3 413	3 699	3 815	4 162	4 205
Autres recettes	6 669	8 928	8 311	8 650	8 373
<b>TOTAL DES RESSOURCES</b>	<b>286 035</b>	<b>356 007</b>	<b>433 698</b>	<b>450 857</b>	<b>467 346</b>

Source : Compte de la protection sociale - Drees

Structure

	1990	1995	2000	2001	2002
Cotisation totales	79,5%	74,9%	66,8%	66,7%	66,9%
Cotisations effectives	70,4%	65,7%	57,9%	57,8%	58,0%
Cotisations d'employeurs	41,9%	38,2%	37,2%	37,0%	37,0%
Cotisations de salariés	22,9%	22,6%	16,8%	16,9%	17,0%
Cotisations des travailleurs indépendants	4,7%	4,1%	3,5%	3,7%	3,7%
Cotisations sur prestations	0,7%	0,7%	0,2%	0,2%	0,2%
Autres cotisations	0,1%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%
Cotisations fictives	9,1%	9,2%	8,9%	8,9%	8,9%
Impôts et taxes affectés	3,1%	7,2%	18,5%	19,3%	19,0%
Contributions publiques	13,9%	14,3%	11,9%	11,1%	11,4%
Produits financiers	1,2%	1,0%	0,9%	0,9%	0,9%
Autres recettes	2,3%	2,5%	1,9%	1,9%	1,8%
<b>TOTAL DES RESSOURCES</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Source : Compte de la protection sociale - Drees

## II – COTISATIONS SOCIALES ET FINANCEMENT PUBLIC

### 1. Les cotisations sociales

En 2002, le montant total des cotisations s'est élevé à 312,8 milliards d'euros, en augmentation de 3,9 % par rapport à 2001 (*tableau 22*). Sur la période 1990–2002, les cotisations se sont accrues de 2,7 % par an en moyenne. Cette moyenne recouvre une évolution heurtée : progression assez soutenue jusqu'en 1996 (+3,3 % par an en moyenne annuelle), suivie de deux années de stagnation ou de baisse, avant de retrouver un rythme de croissance situé autour de 4 % en fin de période.

**Tableau 22 - Évolution et structure des cotisations sociales**

	Evolution				
	2002/90 (1)	2002/95 (1)	2000/99	2001/00	2002/01
<b>Cotisations effectives</b>	<b>2,5%</b>	<b>2,1%</b>	<b>4,2%</b>	<b>4,1%</b>	<b>3,9%</b>
Cotisations d'employeurs	3,1%	3,5%	3,5%	3,5%	3,7%
Cotisations de salariés	1,6%	-0,2%	5,6%	4,3%	4,7%
Cotisations des travailleurs indépendants	2,0%	2,5%	6,4%	9,1%	3,5%
Cotisations sur prestations	-8,0%	-15,2%	16,5%	1,9%	2,3%
Autres cotisations	0,5%	-7,0%	-18,3%	21,1%	3,0%
<b>Cotisations fictives</b>	<b>4,1%</b>	<b>3,5%</b>	<b>5,0%</b>	<b>3,9%</b>	<b>3,9%</b>
<b>Ensemble des cotisations</b>	<b>2,7%</b>	<b>2,3%</b>	<b>4,3%</b>	<b>4,1%</b>	<b>3,9%</b>

(1) Evolution annuelle moyenne

Source : Compte de la protection sociale - Drees

	Structure				
	1990	1995	2000	2001	2002
<b>Cotisations effectives</b>	<b>88,6%</b>	<b>87,7%</b>	<b>86,6%</b>	<b>86,7%</b>	<b>86,7%</b>
Cotisations d'employeurs	52,8%	51,0%	55,8%	55,5%	55,3%
Cotisations de salariés	28,8%	30,2%	25,2%	25,3%	25,5%
Cotisations des travailleurs indépendants	5,9%	5,4%	5,3%	5,5%	5,5%
Cotisations sur prestations	0,9%	0,9%	0,3%	0,2%	0,2%
Autres cotisations	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%
<b>Cotisations fictives</b>	<b>11,4%</b>	<b>12,3%</b>	<b>13,4%</b>	<b>13,3%</b>	<b>13,3%</b>
<b>Ensemble des cotisations</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Source : Compte de la protection sociale - Drees

Le freinage constaté en 1997 (+0,7 %), puis la baisse de 1998 (-5,5 %), ont résulté de la diminution des cotisations versées par les salariés dans le contexte de la montée en charge de la CSG destinée aux régimes d'assurance maladie (remplacement de 1,3 point de cotisations maladie par un point de CSG élargie au 1<sup>er</sup> janvier 1997, majoration au 1<sup>er</sup> janvier 1998 de 4,1 points de CSG sur les revenus compensée par une diminution de la cotisation maladie sur les salaires de 4,75 points). En 1999, la croissance de la masse salariale et l'augmentation des taux de cotisation de certains régimes complémentaires et de non salariés expliquent la progression de 4,5 % des cotisations. En 2000, l'augmentation des cotisations (+4,3 %) a été inférieure à celle de la masse salariale (+5,5 %), en raison du développement des exonérations de cotisations qui se sont accrues de 5,3 milliards d'euros, principalement du fait des allègements liés à la réduction du temps de travail. Le constat est semblable pour l'année 2001, où les cotisations augmentent de 4,1 %, dans un contexte où la masse salariale est restée dynamique (+5,4 %) malgré des créations d'emplois moins nombreuses. Enfin en 2002, l'augmentation des cotisations retrouve un rythme (+3,9 %) proche de celui de la masse salariale (+3,5 %) dans le contexte du ralentissement de la croissance économique et de la remontée du chômage.

L'évolution des cotisations et de leur place dans le financement de la protection sociale est, à législation constante, fortement dépendante de l'évolution de la masse salariale. Mais au cours des dix dernières années, elle a également reflété la volonté de développer d'autres modes de financement à assiette plus large (transfert vers la CSG) et de réduire le coût du travail pour certaines catégories d'emplois (exonération de charges sur les bas salaires).

On distingue :

- les cotisations effectives liées à l'emploi salarié, qui sont assises sur les salaires bruts, et comportent une part patronale et une part salariale<sup>19</sup>,
- les « autres cotisations effectives », dont l'assiette repose soit sur des revenus d'activité non salariaux (travailleurs indépendants), soit sur des prestations (pensions, allocations chômage et préretraites),
- et les cotisations dites « fictives » qui sont la contrepartie imputée des prestations versées directement par les employeurs à leurs salariés.

En 2002, les cotisations effectives liées à l'emploi salarié représentent 80,8 % du total des cotisations (dont 55,3 % au titre des cotisations d'employeurs), les cotisations fictives 13,3 % et les cotisations sur les autres revenus 5,8 % (*tableau 22*).

La part de l'ensemble des cotisations d'employeurs (effectives et fictives) dans le total des cotisations est passée de 64,2 % en 1990, à 63,3 % en 1995 et 68,6 % en 2002, avec des évolutions contrastées depuis 1995. S'agissant des seules cotisations effectives d'employeurs, leur part s'était accrue en 1997 et surtout en 1998 du fait de la diminution des cotisations salariés dans le cadre du basculement sur la CSG. La progression de la masse salariale et la stabilisation des exonérations de charges en 1999 liée à la réforme de 1998 des exonérations de charges sur les bas salaires (encadré 12) expliquent la quasi-stabilité qui a suivi de la part des cotisations d'employeurs. En 2000 et en 2001, cette part a reculé de 0,7 point au total, en raison de la très forte progression des exonérations de charges, compensées et non compensées. Elle est encore en légère baisse en 2002.

### 1.1 - Les cotisations effectives liées à l'emploi salarié

Les régimes de protection sociale sont largement dépendants, pour leurs recettes, de la masse salariale sur laquelle sont assises les cotisations. Par ailleurs, la variation des taux de cotisations, les mesures d'exonérations (compensées ou non) et le transfert de cotisations de salariés sur la CSG entamé en 1997 ont également eu une influence importante sur l'évolution des cotisations effectives (*tableau 23*).

**Tableau 23 - Évolution des cotisations effectives liées à l'emploi salarié**

	1999/98	2000/99	2001/00	2002/01
<b>Cotisations d'employeurs</b>	4,7%	3,5%	3,5%	3,7%
<b>Cotisations de salariés</b>	4,7%	5,6%	4,3%	4,7%
<b>Total</b>	4,7%	4,1%	3,8%	4,0%

Source : Compte de la protection sociale - Drees

<sup>19</sup> Les premières correspondent dans le compte aux cotisations effectives d'employeurs et les secondes aux cotisations effectives de salariés.

### 1.1-1. Les cotisations d'employeurs

En 2002, les cotisations effectives d'employeurs ont enregistré avec un montant de 173 milliards d'euros, une progression de 3,7 % par rapport à l'année précédente. Cette hausse est un peu supérieure à celle observée les deux années précédentes, comme à l'évolution moyenne constatée sur la période 1995–2002 (+3,5 %), mais se rapproche de celle de la masse salariale. La modération de l'évolution observée en 2000 et 2001, contrastant avec la forte croissance de la masse salariale, résultait des exonérations de cotisations en forte augmentation dans le cadre des nouveaux dispositifs d'allègement des charges sociales (encadré 12). En 2002, les allègements de cotisations produisent moins d'effets, les exonérations au titre de la réduction dégressive sur les bas salaires étant en diminution.

Les compensations de charges par l'État sont désormais traitées dans les Comptes de la protection sociale comme des transferts aux régimes de Sécurité sociale (cf. III, Les transferts) et non comme des cotisations<sup>20</sup> ; les exonérations non compensées sont considérées comme une diminution de recettes pour les régimes.

Au milieu de la décennie quatre-vingt-dix, l'augmentation très importante des exonérations de cotisations sociales compensées par l'État (+3,6 milliards d'euros en 1996 et +1,9 milliard d'euros en 1997) s'expliquait principalement par le développement des dispositifs d'allègement des charges sur les bas salaires, notamment l'exonération des cotisations d'allocations familiales en juillet 1993 et la réduction dégressive sur les cotisations patronales de Sécurité sociale en septembre 1995. La suppression des cotisations patronales d'allocations familiales sur les bas salaires et leur prise en charge par le budget de l'État, s'inscrivaient dans une perspective où une partie des dépenses liées à la famille était considérée comme relevant de la solidarité nationale, et où l'allègement du coût du travail était privilégié pour favoriser le développement de l'emploi global.

Puis, en 1998, les exonérations compensées ont diminué de 0,7 milliard d'euros, principalement en raison de la réforme de l'allègement des cotisations sur les bas salaires (proratisation en fonction du temps de travail, abaissement du seuil d'exonération). Stabilisées en 1999, elles ont augmenté de 3,5 milliards d'euros en 2000, avec la mise en place des nouveaux allègements de charges liés à la réduction du temps de travail, et atteint 13 milliards d'euros. Elles ont continué d'augmenter en 2001 et 2002, pour atteindre un peu plus de 17 milliards d'euros fin 2002.

En 2002, seuls 12 % des exonérations de cotisations de Sécurité sociale ne font pas l'objet d'une compensation financière à la Sécurité sociale. Les trois-quarts des exonérations sont prises en charge par le FOREC, et 14 % environ par l'État.

<sup>20</sup> Le circuit d'enregistrement des exonérations compensées par l'État dans les comptes de la protection sociale était différent dans la base 1980. Elles étaient traitées comme des cotisations sociales effectivement versées par l'employeur : les allègements se traduisaient par le versement par l'État d'une subvention aux entreprises, les entreprises « versant » alors des cotisations aux régimes de Sécurité sociale pour un montant équivalent. L'évolution des cotisations effectives d'employeurs ne rendait donc pas compte de façon pertinente de l'évolution des montants de cotisations réellement dues par les employeurs.



## **ENCADRÉ 12**

### **LES EXONÉRATIONS DE COTISATIONS SOCIALES**

Il existe des exonérations compensées par l'État ou par le FOREC et d'autres qui ne le sont pas.

#### **1) Les exonérations de cotisations sociales compensées**

Mis à part la prise en charge au titre du rachat de cotisations CNAV, ces exonérations sont liées à des mesures en faveur de l'emploi. En 2002, l'essentiel de ces dispositifs est compensé par le FOREC.

##### **L'apprentissage**

Les employeurs bénéficient de l'exonération des cotisations salariales et patronales [sauf cotisations supplémentaires AT, retraite complémentaire et assurance chômage (pour les entreprises de plus de 10 salariés)].

##### **L'emploi des jeunes**

Les exonérations portent sur les contrats de qualification et les contrats de formation en alternance s'adressant à des jeunes de 16 à 26 ans sans qualification professionnelle ou justifiant d'une qualification inadaptée à l'emploi. Elles concernent la totalité des cotisations patronales de Sécurité sociale, allocations familiales et accidents du travail (sur la partie n'excédant pas le montant du SMIC).

##### **Les chômeurs de longue durée**

Le Contrat initiative emploi (CIE) se substitue au Contrat de retour à l'emploi (CRE) à partir de juillet 1995 (subsistent les CRE conclus avant cette date pour 24 mois ou plus).

Le CIE ouvre droit à l'exonération des cotisations patronales de Sécurité sociale sur la partie n'excédant pas le montant du SMIC, jusqu'au terme d'une période de 24 mois ou jusqu'à l'obtention des droits à la retraite à taux plein pour certains bénéficiaires de plus de 50 ans.

Le CIE concerne les demandeurs d'emploi de plus de 12 mois, les bénéficiaires du RMI (ainsi que les conjoints ou concubins) et, depuis 1996, les jeunes de moins de 26 ans sans emploi, non indemnisés ou issus d'un contrat emploi solidarité.

##### **Les autres mesures**

Cet ensemble regroupe les mesures récentes ou nouvelles (principalement l'allègement de charges sur les bas salaires et les allègements liés à la réduction du temps de travail) et les diverses mesures limitées à des secteurs économiques (textile) et à des zones géographiques (zones rurales, urbaines).

##### **L'allègement de charges sur les bas salaires**

Depuis le 1<sup>er</sup> octobre 1996 un dispositif unique est institué, résultat de la fusion entre l'abattement famille instauré en 1993 et la ristourne dégressive créée en 1995. L'allègement est de 177 euros par mois au niveau du SMIC et dégressif jusqu'à 1,33 fois le SMIC. En 1998, le calcul des allègements est modifié par proratisation en fonction de la durée du travail et le plafond de salaire est abaissé à 1,3 fois le SMIC. L'aide financière est forfaitaire et dégressive sur 5 ans.

À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2000, cette mesure d'exonération reste applicable aux entreprises qui ne sont pas passées aux 35 heures et ne bénéficient pas du nouvel allègement. Dans les entreprises bénéficiant du nouvel allègement, cette mesure reste applicable aux emplois d'une durée inférieure au mi-temps.

### **Les allègements de charges liés à la réduction du temps de travail**

La loi du 13 juin 1998 prévoit une aide aux entreprises abaissant la durée légale du travail à 35 heures avant le 1<sup>er</sup> janvier 2000 pour les entreprises de plus de 20 salariés et avant le 1<sup>er</sup> janvier 2002 pour les entreprises de moins de 20 salariés. Cette aide, liée également à des engagements en matière d'emploi, est majorée pour les entreprises ayant signé un accord avant le 30 juin 1999, puis de façon dégressive pour celles ayant signé un accord avant les 1<sup>er</sup> janvier 2000 et 2001. Le montant de l'aide est déduit de celui des cotisations de Sécurité sociale dues.

La loi du 19 janvier 2000 prévoit la mise en place, à compter du 1<sup>er</sup> février 2000, d'un nouvel allègement de charges qui élargit et associe, dans le cadre des 35 heures, les dispositifs précédents d'aide sur les bas salaires et en faveur de la réduction du temps de travail. Le nouvel allègement de charges rassemble dans un même barème d'exonération deux composantes :

- une partie correspondant à un allègement de charges sur les bas et moyens salaires, pour les salaires jusqu'à environ 1,8 SMIC ;
- une partie correspondant à l'aide pérenne aux 35 heures.

Ces dispositifs prennent la suite du dispositif Robien mis en place par la loi d'aménagement et de réduction du temps de travail de juin 1996 abrogée en juin 1998. Selon ses dispositions, pour une réduction collective de la durée du travail d'au moins 10 %, un allègement de cotisations sociales patronales de 40 % la première année (et 30 % les six années suivantes) était accordé à l'entreprise. Ces allègements pouvaient être supérieurs dans le cas d'une réduction plus importante de la durée du travail. En contrepartie, l'entreprise s'engageait soit à augmenter ses effectifs de 10 % (quand la durée du travail diminue de 10 à 15 %), ce qui constituait le volet « offensif » de la loi, soit à éviter des licenciements en s'engageant à maintenir le niveau de l'emploi (volet « défensif »). Les allègements de cotisations patronales de Sécurité sociale prévus par cette loi perdurent pour les conventions signées avant la date de la publication de la loi de juin 1998.

### **Les autres allègements de charges**

Il existe aussi des dispositifs d'allègements de charges concernant différentes exonérations, dans les zones de revitalisation rurale et de redynamisation urbaine, dans les zones franches urbaines, en Corse, dans les départements d'outre-mer etc. Ces allègements représentent le tiers des exonérations de cotisations compensées par l'État.

## **2) Les exonérations de cotisations sociales non compensées**

Elles concernent principalement les Contrats emploi solidarité (CES), les Contrats emploi consolidé (CEC), l'embauche d'un premier salarié, le temps partiel, les emplois familiaux et les associations intermédiaires. Ce sont en général des mesures d'exonération prises avant 1994.

### **Les Contrats emploi solidarité (CES)**

Le CES permet à des employeurs publics d'embaucher à mi-temps des personnes en difficulté au titre d'activités répondant à des besoins collectifs. Les employeurs sont exonérés des cotisations patronales d'assurances sociales, d'accident du travail et d'allocations familiales (sur la base du SMIC dans la limite de 20 heures).

### **Les Contrats emploi consolidé (CEC)**

Ce dispositif permet une embauche au SMIC ou selon une rémunération conventionnelle, à temps plein ou partiel, pendant 5 ans maximum, de personnes ne pouvant trouver un emploi ou bénéficier d'une formation à l'issue d'un CES. Les employeurs sont exonérés des cotisa-



tions patronales d'assurances sociales, d'accident du travail et d'allocations familiales (dans la limite de 120 % du SMIC et de 30 heures).

#### ***L'embauche d'un premier salarié***

Instituée en janvier 1989, l'exonération des cotisations patronales pour une durée de 24 mois (CDI) ou 18 mois (CDD) pour l'embauche d'un premier salarié est supprimée au 31 décembre 1998.

#### ***Le temps partiel***

Un abattement forfaitaire de 30 % sur les cotisations patronales de Sécurité sociale est appliqué pour les salariés sous CDI à temps partiel.

#### ***Les emplois familiaux***

Les exonérations de cotisations concernent, sous certaines conditions, l'emploi d'un salarié à domicile occupé à des tâches ménagères et l'emploi d'assistantes maternelles pour la garde d'un ou plusieurs enfants.

#### ***Les associations intermédiaires***

Les associations intermédiaires sont des structures destinées à faciliter le retour à l'emploi des publics en difficulté. La rémunération de leurs salariés est exonérée des cotisations patronales d'assurances sociales et d'allocations familiales, dans la limite d'une durée maximale d'activité fixée à 750 heures sur une année. La cotisation d'accidents du travail est calculée sur un taux forfaitaire.

En 2002, le montant des exonérations de charges non compensées par l'État au régime général s'est élevé à 2,2 milliards d'euros. Il s'est agi pour l'essentiel des exonérations afférentes aux CES, aux emplois familiaux, au chèque emploi-service et des exonérations au titre du temps partiel. Les dispositifs d'exonérations de charges mis en place depuis 1994 étant généralement compensés, le montant des exonérations non compensées a évolué modérément depuis 1995.

En régime de croisière, l'impact des exonérations non compensées de cotisations sociales sur l'équilibre financier du système de protection sociale est toutefois difficile à mesurer, car les pertes de recettes sont pour partie compensées par les créations d'emploi induites par ces mesures, qui augmentent les recettes de cotisations et réduisent les dépenses, notamment en prestations de chômage.

### **1.1-2. Les cotisations de salariés**

En 2002, les cotisations effectives de salariés ont enregistré, avec un montant de 79,7 milliards d'euros, une progression de 4,7 % par rapport à l'année précédente.

Avec une baisse de 0,2 % sur la période 1995-2002, l'évolution des cotisations de salariés traduit l'ampleur des changements de législation en matière de financement de la Sécurité sociale. **Deux périodes doivent être distinguées** : 1995-1998, période de forte diminution, et 1999-2002, où les évolutions sont proches de celles de la masse salariale.

- 1995-1998 : la diminution de 2,8 % des cotisations de salariés en 1997 a été imputable à la baisse de 1,3 point des cotisations d'assurance maladie, compensée par une hausse de 1 point de la CSG. En 1998, le taux des cotisations maladie sur les salaires est passé de 5,5 % à 0,75 %, en raison du basculement sur la CSG et les cotisations de salariés ont baissé de 19,8 %.
- L'année 1999 ne donne plus lieu à de telles modifications d'assiette : les cotisations augmentent de 4,7 %, en liaison avec la croissance des salaires bruts (+4,6 %) et avec la hausse des taux de cotisations des régimes complémentaires (accords AGIRC et ARCCO d'avril 1996). En 2000, avec 5,6 %, la progression des cotisations est proche de celle de la masse salariale (+5,5 %). En 2001, avec 4,3 %, elle se situe à un niveau un peu inférieur, et en 2002 avec 4,7 % à un niveau un peu supérieur.

## 1.2- Les autres cotisations effectives

Elles regroupent principalement les cotisations sur les revenus des indépendants et celles sur les prestations soumises à retenues (retraites, allocations chômage). En 2002, elles s'élèvent à 18,3 milliards d'euros, soit 5,9 % du total des cotisations. La progression est de 3,4 % par rapport à l'année précédente (dont 3,5 % pour les cotisations des seuls indépendants).

Comme pour les cotisations de salariés, l'évolution à la baisse des autres cotisations effectives sur la période 1995-2002 (-3 % par an en moyenne annuelle) a été liée à la substitution entre CSG et cotisations. Les deux périodes identifiées pour l'évolution des cotisations de salariés sont encore plus marquées :

- 1995-1998 : en 1996, les cotisations sur prestations ont augmenté très fortement. En effet, suite au plan de réforme de la Sécurité sociale du 15 novembre 1995, le taux de la cotisation d'assurance maladie sur les allocations de chômage supérieures au SMIC et sur les retraites de base est passé de 1,4 % à 2,6 % à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1996. Le taux de cotisation est également majoré pour les retraites complémentaires : il est porté de 2,4 % à 3,6 %.

Au 1<sup>er</sup> janvier 1997, ces taux ont été de nouveau majorés de 1,2 point. Mais, parallèlement, 1 point de CSG s'est substitué à 1 point de cotisation maladie sur les revenus de remplacement. Au total, le montant des autres cotisations effectives a légèrement diminué entre 1996 et 1997 (-1,3 %).

En 1998, la CSG sur les revenus de remplacement augmente de 2,8 points. En contrepartie, la cotisation maladie de 2,8 % sur les retraites de base et les allocations de chômage est supprimée. Sur les retraites complémentaires, elle est abaissée de 3,8 % à 1 % et sur les préretraites de 4,5 % à 1,7 %. Pour les non salariés affiliés à la CANAM (caisse d'assurance maladie des professions indépendantes), les baisses des cotisations opérées en 1998 sont de 5,5 points jusqu'au plafond de la Sécurité sociale et de 3,7 points du plafond à 5 fois le montant du plafond. Pour les agriculteurs exploitants, la baisse de cotisations en 1998 est de 5,5 points. La baisse des « autres cotisations effectives » atteint ainsi 4,5 milliards d'euros (-23,3 %) en 1998.

- 1999-2002 : en 1999, les « autres cotisations effectives » repartent à la hausse (+ 4,2 %). Cette hausse est très largement imputable à celle des cotisations des travailleurs indépendants (+4,9 %). Les taux de cotisations du régime complémentaire vieillesse de la CANCAVA (caisse des artisans) ont en effet été augmentés en 1999,

de même que les cotisations des régimes spéciaux vieillesse des professions de santé conventionnées (au sein de la CNAVPL). En 2000, la hausse de ces cotisations se confirme (+6,5 %) : outre l'effet général de l'emploi et de la masse salariale, le régime complémentaire de la CANCAVA est encore concerné par un relèvement des taux de cotisations. Les hausses des cotisations enregistrées en 2001 et 2002 (+4,2 % puis 3,4 %) sont en phase avec l'évolution de la masse salariale.

### **1.3- Les cotisations fictives**

Les cotisations fictives (41,7 milliards d'euros en 2002) constituent la deuxième composante des cotisations d'employeurs. Contrepartie imputée de prestations versées directement par les employeurs à leurs salariés, elles ne sont liées que de façon indirecte à l'emploi salarié. La majeure partie correspond à la contrepartie des pensions de retraite et de réversion versées par l'État et par les entreprises publiques.

Leur croissance a été de 3,5 % par an en moyenne entre 1995 et 2002, semblable à celle des autres cotisations employeurs. Mais, avec la diminution des cotisations effectives en 1998, leur part a augmenté d'environ 1 point dans le total des cotisations pendant cette période. Elle est stabilisée depuis (13,3 % de l'ensemble des cotisations).

## **2. Le financement public de la protection sociale**

---

La part du financement public, c'est-à-dire de l'ensemble comprenant les impôts et taxes affectés et les contributions publiques, était modeste en France au début de la décennie 90, avant la mise en place de la Contribution sociale généralisée (CSG) (17 % du total des ressources en 1990). Son poids s'est accru avec les relèvements successifs des taux de la CSG en 1993, 1997 et 1998. Après s'être accru de 4,5 points entre 1990 et 1995, il a encore augmenté de 9 points depuis 1995, pour représenter 30,4 % des ressources en 2002 (*tableau 21*). Cette croissance est essentiellement due à l'évolution des impôts et taxes affectés, la part des contributions publiques reculant depuis 1997 (sauf en 2002).

### **2.1- Les impôts et taxes affectés**

#### **2.1-1. Principales caractéristiques**

Les impôts et taxes affectés ont représenté, au cours des années, une composante croissante du financement des prestations, principalement par le biais de la CSG : prestations familiales d'abord, puis vieillesse et enfin maladie. Ils interviennent également dans la prise en charge partielle ou totale des dépenses spécifiques de certains régimes d'assurances sociales.

La fiscalité et la parafiscalité affectées aux dépenses de protection sociale sont constituées aujourd'hui de nombreux impôts et taxes dont les règles d'affectation ont pu évoluer au cours des années. La mise en place de la CSG en 1991, puis son élargissement, les modifications des circuits de financement de la Sécurité sociale et la création de la CMU en 2000 ont profondément modifié la structure des recettes d'origine fiscale.

Le compte distingue les impôts et taxes affectés de façon permanente aux différents régimes et les transferts de recettes fiscales (*tableau 24*) : cette dernière catégorie ne concerne que les exploitants agricoles et représente le versement d'une partie des recettes de TVA par l'intermédiaire du Budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA).

**Tableau 24 - Répartition des impôts par régimes et type d'impôts en 2002**

en Millions d'euros

	Impôts sur les produits	Impôts sur les salaires	Impôts sur le revenu et le patrimoine		Transfert de recettes fiscales	Ensemble	
				dont CSG		montants	%
CNAM	1 486		38 585	(38 015)		40 071	45,1
CNAF			9 530	(9 483)		9 530	10,7
CNAV			254			254	0,3
ACOSS			81	(81)		81	0,1
FOREC	13 236	843	785			14 864	16,6
FCATA	20					20	0,0
Fonds de solidarité vieillesse (FSV)	30	486	9 442	(9 078)		9 958	11,2
Régimes particuliers de salariés	7		1 484	(1 484)		1 491	1,7
Salariés agricoles			956	(956)		956	1,1
Exploitants agricoles			808	(808)	4 574	5 382	6,1
Régimes de non salariés non agricoles	41		2 336	(2 331)		2 377	2,7
Régimes d'indemnisation du chômage		860				860	1,0
Régimes d'intervention sociale des pouvoirs publics	223	1 675	1 166	799		3 064	3,4
<b>Total</b>	<b>15 043</b>	<b>3 864</b>	<b>65 427</b>	<b>(63 035)</b>	<b>4 574</b>	<b>88 908</b>	<b>100</b>
%	16,9	4,3	73,6	(71,2)	5,1	100	

Source : Compte de la protection sociale - Drees

Les principaux changements intervenus en 2002 concernent le financement des fonds spéciaux de la Sécurité sociale (FOREC et FSV) et d'autres fonds classés en ODAC dans les comptes nationaux (FRR et fonds APA). Les principaux bénéficiaires sont le FOREC, le FRR et le nouveau fonds APA (qui reçoit 0,10 point de CSG, au détriment du FSV).

Les impôts affectés de façon permanente<sup>21</sup> se répartissent, selon la nomenclature des comptes nationaux, en impôts sur les produits (souvent de type droits d'accises), impôts sur les salaires, et impôts sur le revenu et le patrimoine (essentiellement la CSG). Ils représentent presque 95 % du total des recettes fiscales en 2002.

Le principal poste des **impôts sur les produits** est depuis 2000 constitué par les droits sur les tabacs. La fraction la plus importante de ces derniers (90 % en 2002) est affectée au FOREC (*tableau 24*) pour un montant de 8,5 milliards d'euros en 2001, puis de 7,8 milliards d'euros en 2002 pour financer les compensations d'exonérations de charges. Le FOREC reçoit aussi, à partir de 2002, la taxe sur les véhicules terrestres à moteur que recevait auparavant l'assurance maladie (0,95 milliard d'euros en 2002).

Les droits sur les alcools sont la deuxième composante des impôts sur les produits, par ordre d'importance. Versés jusqu'en 1996 au Fonds de solidarité vieillesse (FSV), ils ont été répartis jusqu'en 1999 entre le FSV et les régimes obligatoires d'assurance maladie. En 2000, le FSV a perdu cette ressource et reçu en contrepartie le solde non distribué de la C3S et une partie du prélèvement de 2 % sur le capital. Seul, désormais, le FOREC en est destinataire : 2,85 milliards d'euros en 2001, puis 2,6 milliards d'euros en 2002.

<sup>21</sup> Contrairement au traitement de la base 1980, la Contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S), n'est plus considérée comme un impôt, mais comme un transfert des administrations publiques aux régimes de Sécurité sociale destinataires (CANAM, ORGANIC, CANCAVA et régime complémentaire du bâtiment). Il en est de même pour la fraction de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat (TACA), affectée depuis 1997 à l'ORGANIC et à la CANCAVA.

Viennent ensuite différentes taxes affectées au financement des prestations santé :

- la taxe sur les alcools et la fraction des droits sur les tabacs (depuis 1997) affectées à l'assurance maladie (1,2 milliard d'euros en 2002) ; à partir de 2000, une fraction supplémentaire de la taxe sur les tabacs a été affectée à l'assurance maladie afin de compenser les charges induites par la création de la CMU « de résidence » ;
- les contributions de l'industrie pharmaceutique, pour 0,6 milliard d'euros en 2002 ;
- enfin, le FOREC reçoit à partir de 2000 la Taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) (0,5 milliard d'euros en 2001, puis 0,6 milliard d'euros en 2002), puis à partir de 2001 la taxe sur les véhicules des sociétés (0,7 milliard d'euros) et une partie de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (1 milliard en 2001, 1,5 milliard en 2002).

En 2002, comme en 2001, le Fonds CMU, classé dans les régimes d'intervention sociale des pouvoirs publics, reçoit une contribution des mutuelles, institutions de prévoyance et sociétés d'assurance au titre de la CMU complémentaire de 223 millions d'euros.

Enfin, d'autres taxes, de faible montant, sont versées au FCATA (accidents du travail agricoles), aux régimes de non salariés (droits de plaidoirie et taxe sur les grossistes répartiteurs de pharmacie) et aux régimes particuliers (taxe sur les hydrocarbures, participation des compagnies d'assurances).

Les **impôts sur les salaires et la main d'œuvre** concernent trois régimes.

La taxe instituée en 1996 sur les contrats complémentaires de prévoyance et de maladie souscrits par les entreprises, versée au FSV jusqu'en 2001, est désormais versée au FOREC (0,6 milliard d'euros en 2002).

Au sein des régimes d'indemnisation du chômage, l'Association pour la structure financière (ASF) et l'Agence centrale des conventions de conversion (AGCC) perçoivent des versements du Fonds de garantie des salaires (0,9 milliard d'euros en 2002).

Faisant partie des régimes d'intervention sociale des pouvoirs publics, le Fonds national d'aide au logement (FNAL) reçoit une fraction du produit de l'impôt sur les salaires acquittés par les employeurs dans le cadre de leur participation à l'effort de construction, appelé « 1 % employeur ».

Les **impôts sur le revenu et le patrimoine** représentent près des trois-quarts du total des impôts et taxes affectés en 2002, dont 71,2 % au titre de la seule CSG (soit 63 milliards d'euros).

La CSG a été instaurée en février 1991 et son produit affecté à la CNAF pour le financement des prestations familiales. Les articles 127 à 135 de la loi de finances pour 1991 ont institué une contribution sociale généralisée, prenant la forme d'un prélèvement de 1,1 % sur tous les revenus. La CSG recouvre, en fait, trois contributions sociales distinctes : une contribution sur les revenus d'activité et les revenus de remplacement, une contribution sur les revenus du patrimoine et les produits de placement et une contribution sur les gains des jeux.

En juillet 1993, le taux de la CSG a été majoré de 1,3 point. Le produit de cette majoration a été affecté à la CNAF jusqu'au 31 décembre 1993, puis au FSV à compter de cette date pour le financement des avantages vieillesse non contributifs.

En 1997, le taux de la CSG a été porté de 2,4 % à 3,4 %. Le point supplémentaire de CSG est affecté au financement de l'assurance maladie. En contrepartie, les taux de cotisation d'assurance maladie applicables aux différents régimes sont diminués (de 6,8 % à 5,5 % pour le régime général). En outre, l'assiette de la CSG a été étendue en 1997: elle reste moins large que celle de la CRDS pour les revenus de transferts et de remplacement et les revenus des jeux, mais est désormais la même pour les revenus d'activité et les autres revenus du patrimoine et des placements.

En 1998, le taux de CSG est passé de 3,4 % à 7,5 % sur les revenus d'activité, du capital et des jeux et à 6,2 % sur les revenus de remplacement. Les taux de cotisation maladie des assurés sont simultanément diminués de 4,75 points sur les revenus d'activité et de 2,8 points sur les revenus de remplacement (hors cas particuliers).

Le second impôt perçu, par ordre d'importance (1,75 milliard d'euros en 2002), est le prélèvement de 2 % sur les revenus des capitaux et des valeurs mobilières. Partagé entre la CNAF et la CNAV jusqu'en 1999, il est désormais affecté au FRR (65 % en 2002), au FSV (20 %) et à la CNAV (15 %). En 1998, son assiette avait été élargie : elle est la même que celle de la CSG sur les revenus du patrimoine et des placements.

Les autres impôts sur le revenu et le patrimoine comprennent la contribution sociale sur les bénéficiaires des sociétés, affectée au FOREC à partir de 2000. Viennent enfin la contribution de solidarité du Fonds de solidarité (classé en régime d'intervention sociale), la contribution des laboratoires attribuée à la CNAM et la contribution des Praticiens et auxiliaires médicaux (PAM) versée à la CANAM.

## **2.1-2. Évolution**

Le montant des impôts et taxes affectés a été multiplié par 3,5 entre 1995 et 2002, passant de 25,7 milliards d'euros à 88,9 milliards d'euros (*tableau 21*).

La part des impôts et taxes affectés dans le total des ressources s'est ainsi très rapidement accrue pour passer de 7,2 % de l'ensemble des ressources hors transferts en 1995 à 19 % en 2002. Cette importante progression est liée à la création (ou à l'affectation) de certaines taxes, mais surtout au développement de la CSG depuis 1997. De 14,9 milliards d'euros en 1996, les montants prélevés au titre de la CSG ont atteint en effet 22,7 milliards d'euros en 1997, 51,2 milliards d'euros en 1998, et 63 milliards d'euros en 2002. Elle représente désormais un peu plus de 70 % des impôts et taxes affectés au financement de la protection sociale.

Entre 1995 et 1998, la multiplication par 2,5 du montant des impôts et taxes affectés a été due essentiellement à l'évolution de la CSG. La croissance des autres impôts a été faible, à l'exception de la part de droits sur le tabac affectée à la CNAM en 1997 (350 millions d'euros en 1997 et 580 millions d'euros en 1998) et du prélèvement de 2 % sur les revenus du capital, qui augmente de 760 millions d'euros entre 1997 et 1998.

L'année 2000 a été à nouveau une année de forte croissance des impôts et taxes affectés (+17,3 %), dans le contexte de la croissance économique et d'une poursuite des modifications des circuits de financement de la Sécurité sociale. Des recettes fiscales nouvelles ou accrues ont ainsi été directement affectées à la protection sociale pour le financement de la compensation des exonérations de charges et pour celui de la CMU. Ainsi, la prise en charge par le FOREC des allègements de charges sur les bas salaires et de ceux liés à la réduction du temps de travail a été financée par des recettes fisca-



les spécifiques. Celles-ci (droits sur les alcools et le tabac, taxe sur les activités polluantes, contribution sociale sur le bénéfice des sociétés) se sont élevées au total à 8,5 milliards d'euros en 2000. La mise en place de la CMU de résidence s'est traduite, pour sa part, par l'affectation de 600 millions d'euros de recettes fiscales (droits sur les alcools et taxe sur les tabacs) aux régimes d'assurance maladie. Parallèlement, la CSG a progressé de 7,5 %, en lien avec la forte croissance des revenus.

En 2001, la croissance des impôts et taxes affectés a retrouvé un rythme plus modéré (+7,9 %, dont +5,3 % pour la CSG) : elle bénéficie du dynamisme maintenu de la masse salariale, ainsi que de deux nouvelles taxes affectées au FOREC, la taxe sur les véhicules des sociétés, et une partie (25 %) de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance.

Enfin, en 2002, principalement en raison du contexte économique, la croissance des impôts et taxes affectés est ramenée à 2 % (dont 2,2 % pour la CSG). Elle bénéficie pourtant de la poursuite du transfert de recettes du budget de l'État vers le FOREC : augmentation de la partie de la taxe sur les conventions d'assurance qui lui est affectée (de 25 à 30 %), affectation de nouvelles taxes (taxe sur les véhicules terrestres à moteur, taxe sur les contrats de prévoyance).

## **2.2- Les contributions publiques**

### **2.2-1. Principales caractéristiques**

Les contributions publiques sont des versements de l'État aux régimes de protection sociale. Elles sont prélevées sur l'ensemble des recettes fiscales et ne constituent pas des recettes affectées.

Elles recouvrent notamment :

- *des subventions d'équilibre* qui concernent les régimes d'intervention sociale des pouvoirs publics (pour le versement du RMI, des allocations logement, ou en contrepartie de transferts versés) et les régimes d'assurances sociales : la branche vieillesse du régime spécial des Mines, la caisse de retraite des marins, les régimes directs de la RATP et d'EDF-GDF.
- des versements correspondant au *financement par l'État de certaines prestations*. Ainsi, l'État rembourse à la CNAF l'Allocation aux adultes handicapés (AAH). L'État prenait en charge également le financement de l'allocation du FNS versée par différents régimes au titre de la vieillesse ou de l'invalidité. À compter de janvier 1994, au financement direct de l'État du minimum vieillesse se substitue un transfert aux régimes concernés de la part du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) et du Fonds de solidarité invalidité (FSI).

### **2.2-2. Évolution**

Le rythme de croissance des contributions publiques connaît sur la période 1990–2002 une évolution contrastée. Après s'être accrue jusqu'en 1996, atteignant 14,8 %, leur part dans le total des ressources hors transferts a diminué au cours des années suivantes, avec un recul prononcé en 1999 et 2000 (–1,8 point), avant de s'établir à 11,1 % en 2001, soit 3,7 points de moins que l'année 1996 (*tableau 21*). Cette part augmente légèrement en 2002 pour s'établir à 11,4 % des ressources des régimes.

Les contributions publiques contribuent pour leur plus grande part (77,9 % en 2001) à l'équilibre du compte **des régimes d'intervention sociale des pouvoirs publics** (tableau 25). L'évolution des contributions est donc liée structurellement aux évolutions des dépenses de ces régimes et de leurs déficits. La forte augmentation des dépenses en matière d'emploi, d'insertion professionnelle, de lutte contre l'exclusion et d'aides au logement entre 1990 et 1994, la prise en charge par l'État de la majoration de l'Allocation de rentrée scolaire (ARS) à partir de 1994 expliquent les niveaux atteints en 1995 et 1996. La contrepartie des transferts effectués par les administrations publiques au profit des régimes de Sécurité sociale est l'autre composante principale des contributions publiques; elle prend de l'importance avec la forte progression des compensations d'exonérations de charges jusqu'en 1997. En 1998, le rythme de croissance des contributions publiques se ralentit (+3,2 %). En 1999, une baisse des transferts, combinée à une évolution plus dynamique des prestations (+3,3 %) se traduit par une stabilité des contributions publiques à ces régimes. En 2000, les contributions publiques comptabilisées à ce titre dans les comptes de la protection sociale baissent de 15 %. En effet, l'État a réduit ses transferts au titre de la compensation des exonérations de charges, du fait de l'affectation directe de recettes fiscales spécifiques aux régimes de Sécurité sociale, via le FOREC. De ce fait, les transferts de l'Etat au titre des compensations de charges passent de 9,6 milliards d'euros en 1999 à 3,7 milliards d'euros en 2000, ce qui réduit d'autant le montant apparent des contributions publiques comptabilisées. L'année 2001 n'introduisant pas de rupture majeure avec l'année 2000 – sauf la suppression de la majoration de l'ARS, à l'origine d'un transfert vers la CNAF – les évolutions sont plus modérées (baisse de 3,7 % de la contribution publique aux régimes d'intervention sociale des pouvoirs publics). En 2002, la contribution publique à ces régimes repart à la hausse (+8,2 %), sous l'effet de la hausse ou de l'apparition de certaines prestations qui en sont la contrepartie (RMI, APA).

Les contributions perçues par le **Régime général** (9 % du total) correspondent à la prise en charge par l'État de prestations, principalement l'Allocation aux adultes handicapés (AAH) et l'Allocation de parent isolé (API).

Les contributions publiques reçues par les **autres régimes de Sécurité sociale** (13 % de l'ensemble en 2002) sont des subventions d'équilibre. Leur évolution dépend à la fois des recettes et des dépenses de ces régimes. Depuis quelques années, le déficit avant subvention s'est réduit, en particulier pour les exploitants agricoles, et les contributions publiques diminuent.

**Tableau 25 - Les contributions publiques reçues par les régimes**

	Millions d'euros		
	2000	2001	2002
<b>Régime général de la sécurité sociale</b>	4 287	4 376	4 754
<b>Régimes d'indemnisation du chômage</b>	221	183	58
<b>Régimes d'intervention sociale des pouvoirs publics</b>	39 708	38 232	41 379
<b>Autres régimes de sécurité sociale</b>	7 422	7 141	6 909
<b>Total</b>	51 638	49 932	53 100

Source: Compte de la Protection Sociale - Drees

---

### III - LES TRANSFERTS

---

#### 1. Caractéristiques

---

Sur l'ensemble du champ de la protection sociale, les transferts constituent des mouvements internes qui n'affectent pas l'équilibre du compte.

La logique de mise en oeuvre des transferts est celle d'une solidarité inter-régimes qui met en avant :

- une solidarité interprofessionnelle lorsque les transferts s'effectuent au sein des régimes d'assurances sociales,
- une solidarité nationale, lorsque ces mouvements concernent à la fois les régimes d'assurances sociales et les régimes publics.

La première catégorie de transferts est largement majoritaire (depuis 1996, en moyenne, les trois-quarts du total des transferts).

Le mécanisme de **compensation** entre régimes est au cœur du système : les transferts de compensation pèsent pour 40 % dans l'ensemble des transferts en 2001. L'équilibre financier d'un régime est en effet fortement dépendant de sa démographie (effectif des cotisants et des allocataires). Celle-ci évolue sous l'effet des transformations socio-économiques, de nombreux régimes connaissant des distorsions importantes entre l'évolution du nombre de cotisants et celle des bénéficiaires. Les mécanismes de compensation institués depuis 1963 visent à atténuer les disparités financières entre régimes qui résultent de ces évolutions. Ils interviennent au titre de la maladie et de la vieillesse au sein des régimes de salariés, entre régimes de salariés et de non salariés et enfin, pour la vieillesse uniquement, au sein des régimes spéciaux.

Sont également classés en compensations des mouvements qui visent à une prise en charge partielle du déficit d'un régime (régime des salariés agricoles ou régime étudiant).

Les **prises en charge de cotisations** sont la seconde composante des transferts, par leur importance.

Certaines caisses se substituent aux ménages pour le paiement de leurs cotisations lorsque ceux-ci sont dans l'incapacité de le faire : ces opérations sont traitées en prise en charge de cotisations. Il s'agit notamment du paiement à la CNAV par la CNAF des cotisations des parents au foyer, de la prise en charge par le FSV du coût de la validation pour la retraite des périodes de chômage ou de service national, du paiement par la CNAF à la CNAM des cotisations maladie des bénéficiaires de l'Allocation de parent isolé (API), de la prise en charge par les départements des cotisations maladie des bénéficiaires du RMI.

Sont classées également ici les prises en charge par les régimes d'assurance maladie des cotisations des Praticiens et auxiliaires médicaux (PAM).

Enfin les compensations des exonérations de cotisations par l'État (et également par le FOREC à partir de 2000) sont aussi traitées en transfert de cotisations. Elles ont fortement contribué à l'accroissement de ce poste jusqu'en 2001, année où il se situe à 35 % du total des transferts.

Au titre des prises en charge de prestations (20 % du total des transferts) sont enre-

gistrés le financement par le FSV des avantages vieillesse non contributifs et le coût de l'abaissement de l'âge de la retraite pour les régimes complémentaires, à la charge des régimes d'indemnisation du chômage.

Les **transferts divers** (6 % du total) représentent les remboursements de cotisations entre le régime de la fonction publique (ou régimes alignés) et le régime général, et les remboursements de dépenses de gestion ou pour services rendus. Ils comprennent également le versement de la contribution sociale de solidarité (dite C3S)<sup>22</sup> aux régimes d'assurance maladie-maternité et vieillesse des travailleurs non salariés des professions non agricoles (CANAM, ORGANIC, CANCAVA et régime complémentaire du bâtiment) et, depuis 1997, le versement à l'ORGANIC et à la CANCAVA d'une fraction de la Taxe d'aide au commerce et à l'artisanat (TACA).

## **2- Évolution**

---

Comme il est indiqué dans le chapitre 2, l'analyse de l'évolution des transferts est rendue délicate à la fois par l'incidence de la modification des circuits de financement de la protection sociale et l'existence d'opérations exceptionnelles. De plus, lors de la confection du compte provisoire (ici le compte de l'année 2002), l'indisponibilité de certaines sources ne permet pas de chiffrer tous les flux de transferts entre régimes. Cette minoration des transferts n'a pas d'incidence sur le solde global du Compte de la protection sociale du fait de l'équilibre des transferts en emplois et en ressources. Elle rend cependant peu pertinente l'analyse des transferts pour l'année du compte provisoire. On notera cependant que depuis 2000 (année du développement des compensations pour exonérations de charges et de la mise en place de la CMU), les transferts augmentent à un rythme soutenu, en liaison avec la mise en place de nouveaux fonds spéciaux et de nouvelles prestations, comme l'APA en 2002.

## **3- Régimes verseurs et receveurs : la situation en 2001**

---

Le régime général verse une part importante (naguère la plus importante) des transferts : 23,3 % en 2001 (*tableau 26*). Dans cet ensemble, 28 % sont versés au titre des compensations vieillesse et maladie destinés aux autres régimes (agricole, particuliers et non salariés), 27,3 % correspondent à des prises en charge de cotisations par la CNAF au bénéfice de la CNAV et de la CNAM (mères de famille, parents isolés et assurance personnelle). Le solde se répartit en de multiples mouvements dont les plus importants concernent la prise en charge par la CNAM des cotisations des Praticiens et auxiliaires médicaux (PAM), des compensations au titre des accidents du travail et des transferts internes au régime général pour services rendus.

---

<sup>22</sup> Le taux de cette contribution, fixé à 0,1 % du chiffre d'affaires des sociétés qui réalisent un chiffre d'affaires supérieur à 3 millions de francs, a été porté à 0,13 % en 1995. En 1996, le seuil d'assujettissement a été porté à 5 millions de francs et le champ des entreprises assujetties a été étendu.

**Tableau 26 - Bilan des transferts en 2001**

	Transferts reçus			Transferts versés		Solde des transferts
	en millions d'euros	structure	Part dans les ressources	en millions d'euros	structure	
Régime général	31 370	40,3%	13,8%	18 085	23,3%	13 285
Fonds spéciaux (hors Fcoss)	1 880	2,4%	3,4%	25 814	33,2%	-23 934
FCOSS (1)	13 196	17,0%	100,0%	13 167	16,9%	29
Régimes particuliers	5 104	6,6%	20,4%	2 984	3,8%	2 120
Régimes directs	89	0,1%	0,0%	2 956	3,8%	-2 867
Salariés agricoles	4 302	5,5%	49,6%	320	0,4%	3 982
Exploitants agricoles	5 796	7,5%	39,9%	141	0,2%	5 655
Régimes complémentaires	8 113	10,4%	17,0%	6 102	7,9%	2 011
Non salariés, non agricoles	3 607	4,6%	24,4%	1 212	1,6%	2 395
Assurance chômage	631	0,8%	2,5%	1 896	2,4%	-1 265
Régimes d'intervention sociale des pouvoirs publics	3 618	4,7%	7,7%	5 029	6,5%	-1 411
<b>Ensemble</b>	<b>77 706</b>	<b>100,0%</b>		<b>77 706</b>	<b>100,0%</b>	<b>0</b>

(1) Le fonds de compensation des organismes de sécurité sociale (FCOSS) n'a qu'un rôle de redistribution des transferts de compensation.

Il est théoriquement équilibré (aux décalages comptables près).

Source: Compte de la Protection Sociale - Drees

La présence du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) dans les fonds spéciaux, mais aussi la création récente de plusieurs fonds nouveaux (FOREC, FCAATA, FMES, FMCP, FIVA, FAPA), expliquent l'importance croissante des transferts effectués par ces derniers (33,2 % des transferts versés). La majeure partie est due au FSV au titre des prises en charge de prestations (majorations de pensions et allocations de vieillesse supplémentaires) et de cotisations (coût de la validation pour la retraite des périodes de chômage ou de service national) et au FOREC (compensation au régime général des pertes de cotisations liées aux allègements de charges).

Les régimes d'intervention sociale des pouvoirs publics ne pèsent plus que pour 6,5 % dans le total des transferts versés. Il s'agit essentiellement des compensations des exonérations de charges sociales versées par l'État au régime général et du versement de la C3S aux régimes de non salariés et au FSV.

Les régimes d'assurance chômage ne versent plus que 2,4 % des transferts, correspondant principalement à des prises en charge de prestations au titre de la garantie de ressources. À compter de 2001, le financement de l'abaissement de l'âge de la retraite au bénéfice de l'AGIRC et de l'ARRCO a été transféré à l'AGFF, au sein des régimes complémentaires.

Les transferts représentent rarement une part importante des charges d'un régime, à l'exception des fonds spécialisés (FCOSS, FSV, FOREC) et de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) ; près du tiers des emplois de ce régime sont des transferts qui représentent essentiellement sa contribution aux compensations inter-régimes.

À l'inverse, ils constituent pour certains régimes des ressources non négligeables (tableau 26). C'est particulièrement le cas des régimes dont la démographie (effectif des cotisants par rapport à celui des bénéficiaires) est défavorable, tels les régimes agricoles et à un degré moindre les régimes particuliers (Mines, Marins, SNCF), principalement au titre des compensations maladie et vieillesse. La part importante des transferts dans les ressources des régimes de non salariés non agricoles est due au versement de la C3S et à la compensation démographique vieillesse reçue par

l'ORGANIC (industriels et commerçants) et la CANCAVA (artisans). Pour les régimes complémentaires, ce sont les prises en charges de prestations qui contribuent au poids non négligeable des transferts dans les ressources. En ce qui concerne le régime général, on observe un basculement des cotisations prises en charge par l'administration centrale vers les cotisations prises en charge par la Sécurité sociale dû à la mise en place du FOREC (les trois-quarts des transferts reçus à ce titre correspondent désormais aux compensations d'exonérations de charges par les fonds spéciaux de la Sécurité sociale), 13 % viennent du FSV au titre des prises en charge de prestations, 8 % des transferts reçus de l'administration centrale, une part résiduelle (3 %) étant interne à ce régime (mouvements entre la CNAM, la CNAF, la CNAV et l'ACOSS).

Opérations à somme nulle sur l'ensemble du champ de la protection sociale, les transferts contribuent à l'amélioration de l'équilibre financier des régimes déficitaires (tableau 27). À travers les mouvements de transferts entre régimes, s'opère donc une redistribution des ressources au sein du champ de la protection sociale. Des flux nets partent des fonds spéciaux (des administrations de Sécurité sociale), des régimes d'intervention sociale des pouvoirs publics, des régimes d'assurance chômage et des régimes directs (fonctionnaires et assimilés) au profit des autres régimes.

**Tableau 27 - Impact des transferts sur l'équilibre des régimes en 2001**

	millions d'euros	
	Solde hors transferts	solde
<b>Régime général</b>	-10 221	3 064
<b>Fonds spéciaux (hors Fcoss)</b>	23 417	-517
<b>FCOSS</b>	0	29
<b>Régimes particuliers</b>	-2 136	-16
<b>Régimes directs</b>	2 867	0
<b>Salariés agricoles</b>	-3 801	181
<b>Exploitants agricoles</b>	-5 520	135
<b>Régimes complémentaires</b>	-1 063	948
<b>Non salariés, non agricoles</b>	-1 371	1 024
<b>Assurance chômage</b>	1 724	459
<b>Régimes d'intervention sociale des pouvoirs publics</b>	1 411	0
<b>Ensemble</b>	<b>5 307</b>	<b>5 307</b>

Source: Compte de la Protection Sociale - Drees