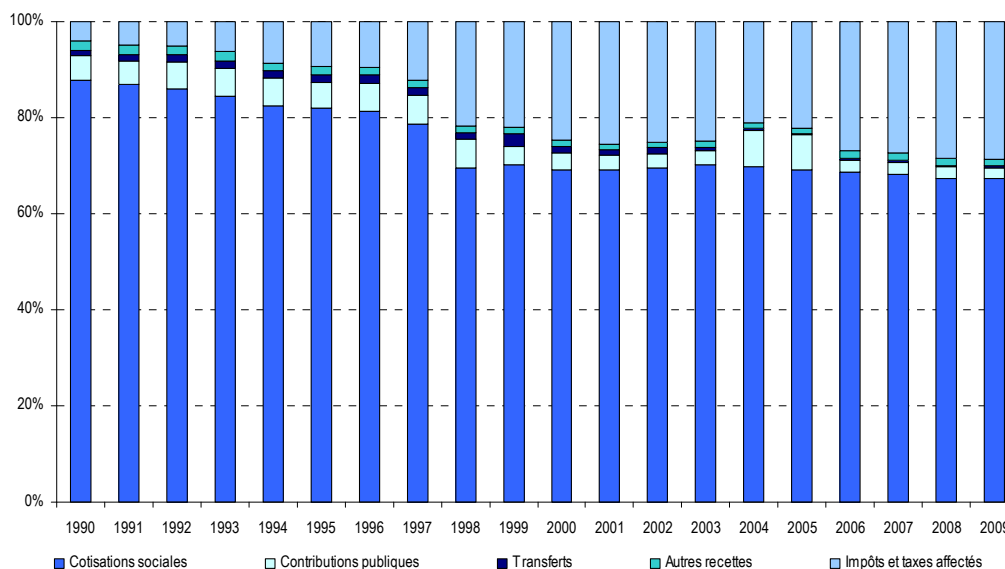


Indicateur n° 4 : Évolution de la structure des recettes du régime général et des régimes d'assurances sociales des administrations de sécurité sociale

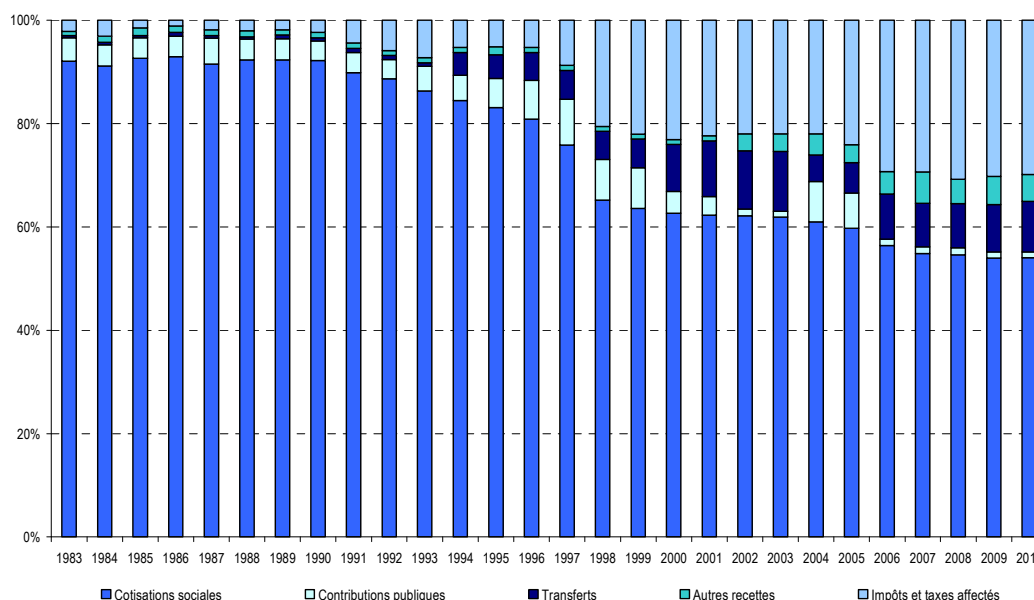
1^{er} sous-indicateur : structure globale des recettes

Evolution de la structure des recettes des régimes d'assurances sociales des administrations de sécurité sociale (ASSO) de 1990 à 2009



Source : DREES, Comptes de la protection sociale - Champ : régimes d'assurances sociales des ASSO.

Evolution de la structure des recettes du régime général de 1983 à 2010



Source : Rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale - Champ : Régime général.

Les cotisations sociales sont la principale ressource des régimes d'assurances sociales des administrations de sécurité sociale (ASSO). Elles représentent 67,9 % des ressources (hors transferts internes aux ASSO) en 2009. Au sein des cotisations sociales, ce sont les cotisations à la charge des employeurs qui représentent la plus grande part, soit 46,7 % des ressources totales, suivies des cotisations à la charge des salariés (15,9 % des ressources). Les impôts et taxes affectés sont des prélèvements obligatoires explicitement affectés au

financement de la sécurité sociale. Ils sont composés principalement par la contribution sociale généralisée (CSG) et depuis 2006 par des impôts et taxes directement affectés aux caisses de sécurité sociale pour compenser les exonérations de cotisations sociales patronales (taxe sur les salaires, taxes sur les alcools...). En 2009, les impôts et taxes affectés représentent 27,9 % des ressources des ASSO. Les contributions publiques, quant à elles, pèsent 2,4 % des ressources des ASSO.

Dans le champ du régime général, le poids des cotisations sociales est légèrement inférieur (54 %), tandis que celui des ITAF (30,2 %) et des transferts (9,2 %) est plus important. Ces différences s'expliquent d'une part par l'inclusion dans le champ ASSO du régime d'assurance chômage et des régimes de retraite complémentaire, qui sont financés exclusivement par les cotisations sociales, et d'autre part, par l'importance relative, dans les recettes du régime général, des transferts du Fonds de solidarité vieillesse. En 2010, le poids des cotisations sociales est de 54,1 %, celui des ITAF de 29,8 % et les transferts représentent 9,8 % de l'ensemble des recettes.

La structure des recettes de la sécurité sociale a connu de profondes transformations depuis le début des années 1990, avec en particulier une forte augmentation de la part des impôts et taxes affectés et une diminution en contrepartie de celle des cotisations sociales. Les évolutions de la structure des recettes sont très proches dans le champ du régime général et dans celui des ASSO, les mesures ayant affecté le financement des ASSO étant principalement concentrées sur le régime général.

La progression de la part des impôts dans les recettes des régimes d'assurances sociales durant les années 1990 s'explique par l'instauration de la CSG en 1991 et l'augmentation à plusieurs reprises de son taux (1993, 1996, 1998, 2005). La CSG représente en effet la majeure partie des ressources fiscales. Elle fut introduite en contrepartie d'une baisse des cotisations salariales puis connut sa plus forte progression en 1997 - 1998 en se substituant en deux étapes à la quasi-totalité des cotisations salariales maladie et à une part équivalente des cotisations maladie des non-salariés. Ceci explique en partie la forte diminution de la part des cotisations sociales dans le financement des régimes d'assurances sociales des ASSO au cours de cette période.

La baisse de la part des cotisations sociales s'explique également par les mesures d'exonération de cotisations patronales mises en place durant ces années, notamment par l'application des politiques générales d'exonérations sur les bas salaires à partir de 1993 et par la mise en place de la réduction du temps de travail à partir de 1998. Ces exonérations ont été financées par l'État jusqu'en 1999 au moyen de dotations budgétaires augmentant ainsi la part des contributions publiques, puis par des impôts et taxes affectés à partir de 2000. A compter de cette date, il a été en effet décidé d'affecter des recettes fiscales aux régimes de sécurité sociale pour la compensation des exonérations, à l'exception des années 2004 et 2005 lors desquelles les compensations se sont effectuées de nouveau au moyen de transferts budgétaires.

Au cours des dernières années, l'élément le plus remarquable dans l'évolution de la structure des recettes de la sécurité sociale est l'importance croissante des impôts. Toutefois, au delà de l'aspect purement juridique de la nature du prélèvement, ce changement mérite d'être relativisé puisque la CSG, principale recette fiscale, est aussi pour une large part prélevée sur les salaires, et possède de ce fait des caractéristiques économiques identiques à celles des cotisations sociales.

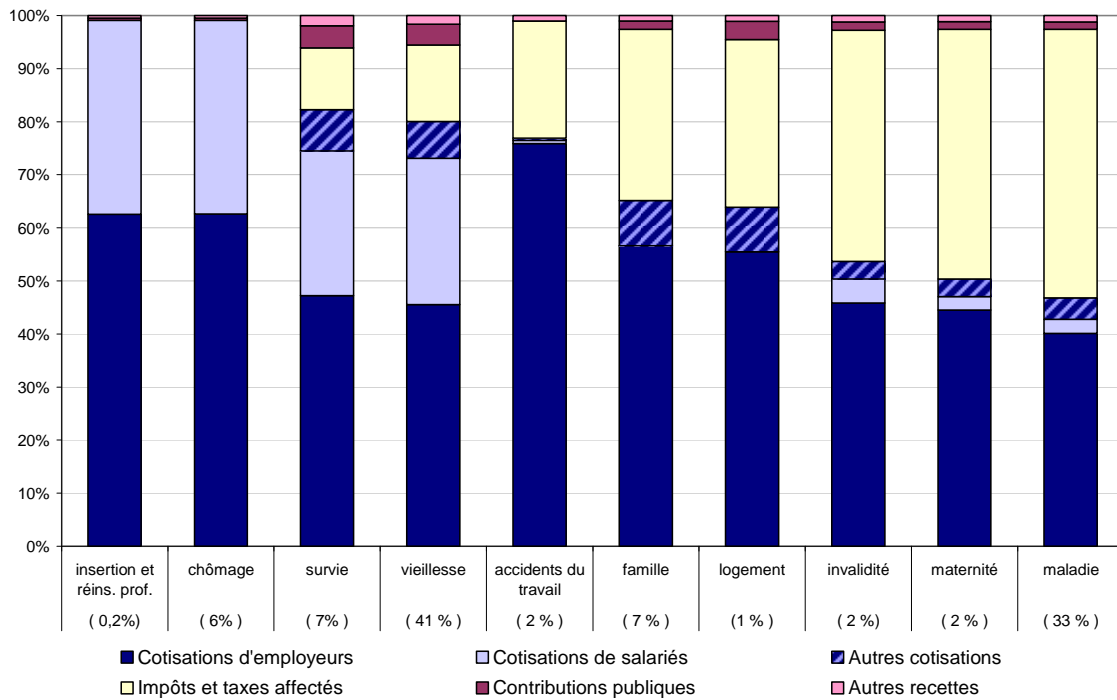
On doit en effet souligner le caractère conventionnel des définitions données à la cotisation et à l'impôt. En théorie, la cotisation est non seulement affectée au financement d'un régime précis, mais aussi caractérisée par une contrepartie en termes de prestations. Les cotisations ne sont exigibles en vertu du droit européen et des conventions internationales que pour les bénéficiaires de la protection sociale en France, mais il en est de même pour la CSG, pourtant qualifiée d'impôt en droit interne. Il serait sans doute opportun de redéfinir de façon plus cohérente les notions d'impôt et de cotisation, sans doute à partir du principe que ne sont assujettis à cotisation que les seuls bénéficiaires des prestations du régime financé par ladite cotisation.

Précisions méthodologiques sur l'indicateur n° 4, 1^{er} sous-indicateur :

Les régimes d'assurances sociales au sens de la comptabilité nationale correspondent à l'ensemble des régimes de base de sécurité sociale, l'assurance chômage et les régimes de retraite complémentaire, ainsi que certains fonds spéciaux concourant au financement des dépenses sociales comme par exemple le Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA), le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) et depuis 2005 le Fonds de financement des prestations sociales des non salariés agricoles (FFIPSA) et la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA). L'ensemble des régimes d'assurances sociales et des organismes dépendant des assurances sociales (ODASS), principalement des hôpitaux, constitue le sous-secteur des administrations sociales (ASSO).

Indicateur n° 4 : Évolution de la structure des recettes du régime général et des régimes d'assurances sociales des administrations de sécurité sociale

2^{ème} sous-indicateur : structure des recettes par risque, champ des régimes des administrations de sécurité sociale



Source : DREES, comptes de la protection sociale en 2009.

Champ : régimes d'assurances sociales au sens des comptes nationaux.

Note : les risques en abscisses sont placés par ordre décroissant du poids des cotisations sociales – employeurs + salariés + autres – dans l'ensemble des ressources qui les financent.

À partir des comptes de la protection sociale, il est possible de distinguer le mode de financement de chacun des risques que couvrent les régimes des administrations de sécurité sociale (ASSO) (cf. *Précisions méthodologiques*).

On distingue ainsi deux grandes catégories :

- les risques dont le financement repose essentiellement sur des cotisations sociales : chômage, insertion et réinsertion professionnelle, vieillesse, survie, et accidents du travail ;
- ceux dont le financement par impôt prend une place assez importante : maladie, maternité, invalidité, famille et logement.

Au sein des administrations de sécurité sociale, les risques liés à l'emploi (chômage et insertion-réinsertion professionnelle) correspondent aux prestations versées par l'UNEDIC. Ils répondent exclusivement à une logique professionnelle et sont presque intégralement financés par des cotisations sociales (99 % en 2009).

Le financement des risques vieillesse et survie est assuré pour environ 80 % par des cotisations sociales. En effet, les prestations vieillesse et survie correspondent à un remplacement de revenu d'activité (pensions de retraite et pensions de réversion) : ce sont pour l'essentiel des prestations contributives, attribuées en contrepartie d'une certaine durée d'activité et des revenus passés. Une partie des risques vieillesse et survie est toutefois financée par l'impôt (14 % en 2009). Cela concerne notamment certaines prises en charge particulières

comme les dépenses financées par le Fonds de solidarité vieillesse (minimum vieillesse, majorations de pensions, périodes validées en cas de chômage), dont les ressources sont essentiellement composées d'impôts et taxes affectés (essentiellement de la CSG). La prise en charge des cotisations d'assurance vieillesse des parents au foyer par la CNAF contribue également à diversifier les recettes du risque vieillesse (la CNAF a transféré à ce titre 4,4 milliards d'euros à la CNAV en 2009). La part des impôts et taxes affectés dans le financement des risques vieillesse et survie correspond aussi à la compensation par des recettes fiscales des mesures générales d'exonérations de cotisations sociales patronales.

La couverture du risque accidents du travail est assurée à hauteur de 77 % par des cotisations sociales patronales, les prestations de ce risque correspondant là aussi à une logique professionnelle et contributive. Les impôts et taxes affectés qui constituent les autres ressources de ce risque correspondent essentiellement aux compensations des exonérations de cotisations sociales patronales.

En revanche, les impôts et taxes affectés représentent une part bien plus importante du financement des autres risques couverts par la sécurité sociale : près de la moitié des recettes des risques maladie, maternité et invalidité, et environ un tiers de celles des risques famille et logement. Cela s'explique notamment par l'affectation de la CSG au financement de ces risques. Pour ces dépenses associées à des prestations universelles en nature (soins médicaux, logement...) ou en espèces (allocations familiales...) auxquelles chacun a droit de façon égale, un prélèvement sur l'assiette la plus large possible des revenus est en effet apparu souhaitable. Pour l'ensemble de ces risques, l'affectation de recettes fiscales à la compensation des exonérations de charges patronales a contribué également à augmenter la part des impôts et taxes affectés dans leurs recettes.

Précisions méthodologiques sur l'indicateur n° 4, 2^{ème} sous-indicateur :

Les données relatives à cet indicateur sont issues des comptes de la protection sociale élaborés par la DREES. A l'occasion du passage à la base 2005 des comptes nationaux, l'ensemble du processus de production ainsi que le calendrier de publication des comptes de la protection sociale ont été revus. Le compte 2010 ne sera donc pas disponible avant la fin de l'année 2011, c'est pourquoi l'indicateur n'a pu être mis à jour.

La notion de risque dans les comptes de la protection sociale se réfère aux prestations de protection sociale et n'a pas de lien direct avec les ressources. Ainsi une répartition des ressources selon les onze risques identifiés dans les comptes de la protection sociale nécessite un certain nombre d'hypothèses et des traitements spécifiques. Pour affecter les ressources aux différents risques, les comptes de la protection sociale sont analysés au niveau le plus fin, c'est-à-dire au niveau de chaque caisse de sécurité sociale ou organisme dispensant des prestations de protection sociale.

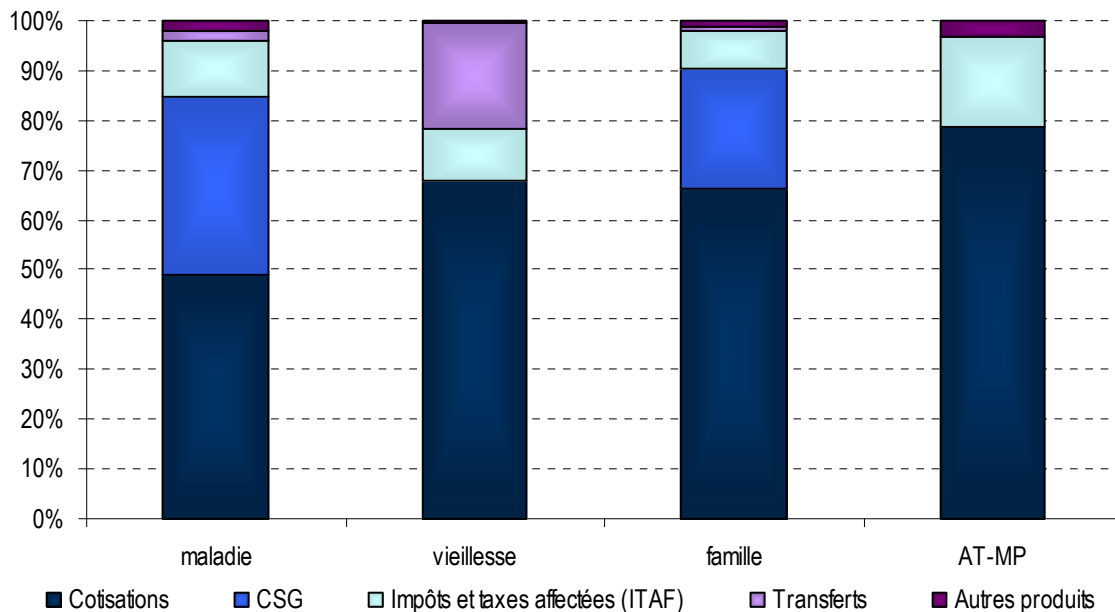
Dans le cas simple où une caisse verse des prestations de protection sociale pour la couverture d'un seul risque (ou des risques très proches) l'intégralité de ses ressources est affectée au risque concerné. C'est par exemple le cas pour les régimes de retraites de base et complémentaire qui couvrent en général uniquement les risques vieillesse et survie. Dans le cas de ces régimes, le partage des ressources entre vieillesse et survie se fait au prorata du poids respectif de la vieillesse et de la survie dans les prestations.

Pour les autres caisses qui couvrent plusieurs risques mais qui ont des schémas de financement identifiés selon les quatre branches de la sécurité sociale (maladie, accident du travail, famille et vieillesse) l'affectation des ressources se fait en fonction des schémas ainsi définis. C'est le cas par exemple pour la CNAMTS pour laquelle on distingue la branche maladie-maternité, de la branche accidents du travail - maladies professionnelles (AT-MP).

Par ailleurs, afin de prendre en compte l'ensemble des financements, il est nécessaire d'analyser l'ensemble des transferts internes aux administrations de sécurité sociale et de les réintégrer dans les recettes de tel ou tel risque. Il s'agit ici d'identifier quel risque finance le transfert et par quel type de recettes il est financé. Par exemple l'assurance vieillesse des parents au foyer est un transfert de la CNAF à la CNAV pour la prise en charge des cotisations des parents au foyer : on attribue donc au risque vieillesse les recettes de la CNAF correspondant au montant de ce transfert. Notons en outre que l'ensemble des transferts pour compensations entre régimes (compensations démographiques par exemple) se neutralise quand on analyse les comptes par risque.

Indicateur n° 4 : Évolution de la structure des recettes du régime général et des régimes d'assurances sociales des administrations de sécurité sociale

3^{ème} sous-indicateur : structure des recettes par branche du régime général en 2010



Source : annexe C au PLFSS pour 2012.

En fonction de la nature des risques couverts, la structure des recettes nettes des branches du régime général de la sécurité sociale diffère assez fortement.

Les branches accidents du travail - maladies professionnelles et vieillesse couvrent des risques étroitement liés à l'exercice d'une activité professionnelle, et sont donc majoritairement financés par des cotisations assises sur les salaires : la part des cotisations dans les ressources de ces deux branches est, respectivement, de 79 % et 68 % en 2010. Dans le cas des accidents du travail - maladies professionnelles, les cotisations sont intégralement à la charge des employeurs, et dépendent plus ou moins directement de leur taille, de la sinistralité observée au niveau de chaque entreprise et de celle de leur branche professionnelle (cf. indicateur de cadrage n° 10 du programme AT-MP).

S'agissant des branches maladie et famille, si elles se sont construites à l'origine selon une logique professionnelle - le droit aux prestations étant conditionné à l'exercice d'une activité professionnelle -, elles ont progressivement évolué vers une logique de droits fondés sur la seule résidence. De ce fait, il a paru logique de faire reposer leur financement sur des ressources basées sur des assiettes plus larges que les salaires. En particulier, la contribution sociale généralisée (CSG), instaurée en 1991, a été dès l'origine affectée à la branche famille, puis étendue à la branche maladie en 1997. Elle finance également les avantages non contributifs de retraite *via* le Fonds de solidarité vieillesse (FSV), et la prise en charge de la perte d'autonomie *via* la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA). La CSG représente plus d'un tiers des ressources de la branche maladie, et un quart de celles de la branche famille.

En outre, toutes les branches du régime général bénéficient de recettes fiscales destinées à compenser, jusqu'en 2010, les allègements sur les bas salaires (le principe de compensation disparaît à compter de 2011, et les recettes fiscales sont désormais affectées directement aux régimes de sécurité sociale selon des clés de

répartition fixées en LFSS) ; depuis 2007, les exonérations sur les heures supplémentaires sont également compensées, à l'euro l'euro, par des recettes fiscales. Ces compensations se sont élevées à 23,9 milliards d'euros en 2010 sur le champ du régime général (et 25,1 Md€ pour l'ensemble des régimes, cf. l'indicateur de cadrage n° 11, 2^{ème} sous-indicateur), et ont été réalisées au moyen de deux paniers de recettes dont les principales sont la taxe sur les salaires, les droits de consommation sur les alcools et les taxes sur le tabac. La CNAMTS reçoit en outre des recettes fiscales spécifiques au financement du risque maladie, telles qu'une fraction supplémentaire des droits de consommation sur les tabacs, des taxes à la charge de l'industrie pharmaceutique. De son côté, la CNAV est destinataire d'une fraction du prélèvement de 2 % sur les revenus du patrimoine et des placements.

Certaines branches bénéficient enfin de transferts versés par d'autres branches ou régimes. En particulier, la CNAV bénéficie de transferts du FSV, au titre des avantages non contributifs de retraite et de la validation de certaines périodes non cotisées, et de la CNAF au titre de l'assurance vieillesse des parents au foyer, à hauteur de 21 % de ses ressources.

Précisions méthodologiques sur l'indicateur n° 4, 3^{ème} sous-indicateur :

Les montants de cotisations portés sur le graphique correspondent à la somme des cotisations sociales effectives acquittées par les employeurs, les salariés, les non salariés et les titulaires de revenus de remplacement ; ils incluent également les cotisations prises en charge par l'État dans le cadre de la compensation des exonérations ciblées de cotisations sociales accordées à des secteurs ou des publics particuliers, et qui se matérialisent par des dotations budgétaires.

La contribution sociale généralisée (CSG) est la somme des prélèvements sur les revenus d'activité, les revenus de remplacement, les revenus du patrimoine et des placements et les jeux prévus à l'article L. 136-1 et suivants du code de la sécurité sociale.

Les autres impôts et taxes affectés au régime général correspondent notamment aux « paniers » de recettes fiscales servant à compenser les allègements de cotisations sociales consentis aux entreprises (bas salaires, 35 heures, loi TEPA). Ils englobent également diverses recettes fiscales affectées au régime général : droits de consommation sur les tabacs, prélèvement de 2 % sur les revenus du patrimoine et des placements, taxes sur les industries médicales et pharmaceutiques...

Les transferts reçus par les branches du régime général peuvent provenir d'autres branches, à l'instar des versements de la CNAF à la CNAV au titre de l'assurance vieillesse des parents au foyer, ou d'autres régimes ou fonds, comme les versements du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) à la CNAV.

Les autres produits comprennent principalement les produits des capitaux et les montants recouverts au moyen des procédures de recours contre tiers.