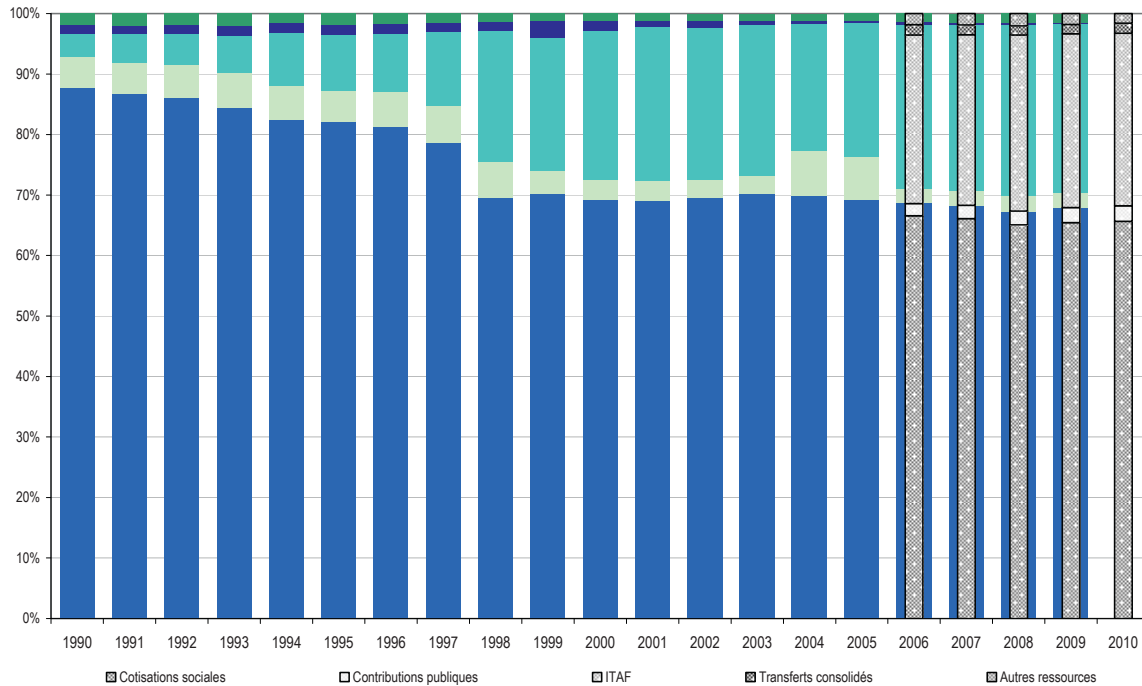


## Indicateur n°4 : Evolution de la structure des recettes du régime général et des régimes d'assurance sociale des administrations de sécurité sociale

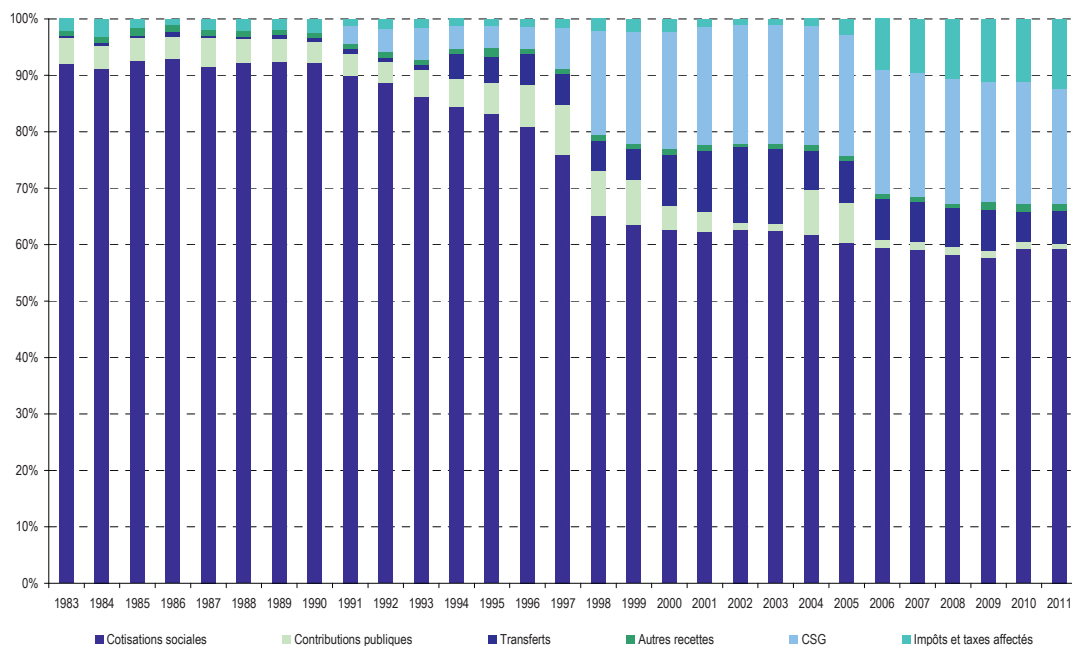
### 1er sous-indicateur : Structure globale des recettes.

Évolution de la structure des recettes des régimes d'assurances sociales des administrations de sécurité sociale (ASSO) de 1990 à 2010



Source : Drees, Comptes de la protection sociale – Champ : régimes d'assurance sociale des ASSO.

Évolution de la structure des recettes du régime général de 1983 à 2011



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 65,7 % des ressources (hors transferts internes aux ASSO) en 2010. Au sein des cotisations sociales, ce sont les cotisations à la charge des employeurs qui représentent la plus grande part, soit 45,2 % des ressources totales hors transferts, suivies des cotisations à la charge des salariés (15,2 % 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 2010, les impôts et taxes affectés représentent 28,5 % des ressources des ASSO. Les contributions publiques, quant à elles, pèsent 2,5 % des ressources des ASSO.

Dans le champ du régime général, le poids des cotisations sociales est légèrement inférieur (59,2 %), tandis que celui des ITAF (32,8 %, dont 20,5 % de CSG) et des transferts (6%) 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.

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.

Depuis le 1er janvier 2006 et jusqu'en 2010 inclus, un panier de recettes fiscales est affecté aux organismes de base de sécurité sociale pour compenser les allègements généraux de cotisations. A partir de 2011, les allègements ne sont plus compensés par ce panier, les recettes qui le composaient ayant été définitivement affectées aux régimes de sécurité sociale selon une clé spécifique. De même, dans le cadre de la loi TEPA (travail, emploi et pouvoir d'achat), les allègements afférents aux heures supplémentaires et complémentaires sont compensés depuis leur mise en œuvre (1er octobre 2007) par des recettes fiscales.

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.

*Précisions méthodologiques sur l'indicateur n°4, 1er sous-indicateur :*

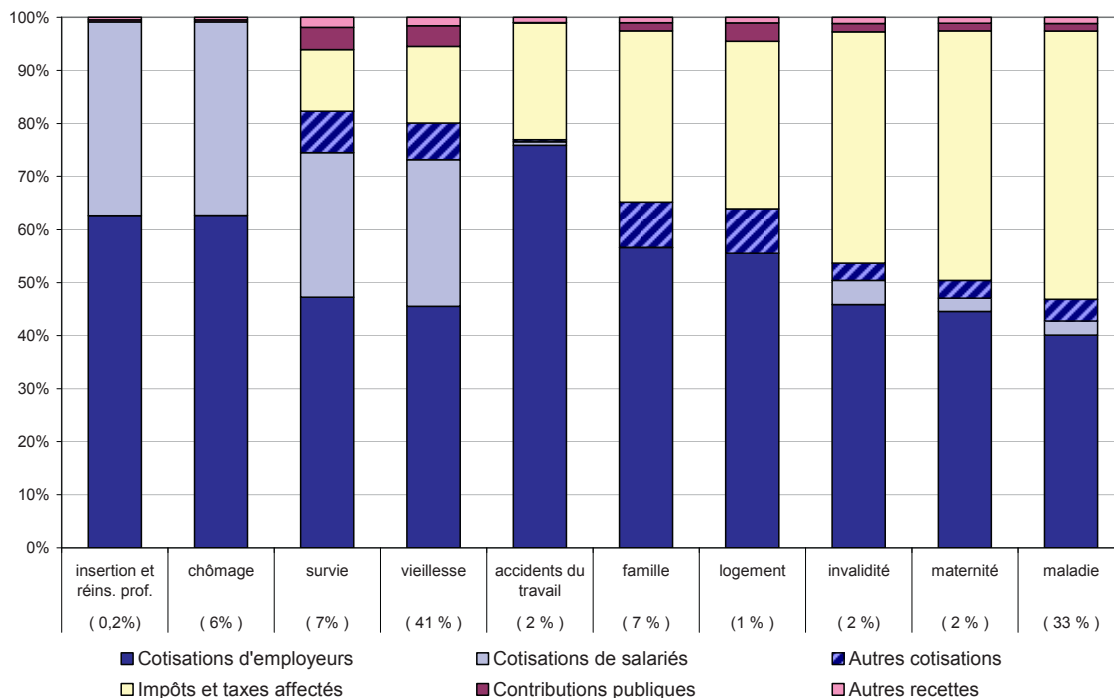
Les régimes d'assurances sociales au sens de la comptabilité nationale correspondent à l'ensemble des régimes de base de sécurité sociale, l'assurance chômage et les régimes de retraite complémentaire, ainsi que certains fonds spéciaux concourant au financement des dépenses sociales comme par exemple 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'assurance sociale et des organismes dépendant des assurances sociales (ODASS), principalement des hôpitaux, constitue le sous-secteur des administrations sociales (ASSO).

À l'occasion cette année du changement de base des comptes nationaux, deux autres fonds sont à ajouter à cette liste : le Fonds de réserve des retraites (FRR) et la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES). Le changement de base incluant ces deux fonds, financés à 88% par des impôts et taxes affectés en 2010, occasionne une rupture de série sur la structure globale des recettes.



## 2ème sous-indicateur : Structure des recettes par risque, champ des régimes des administrations de sécurité sociale

### 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<sup>ème</sup> 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 2012, 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.

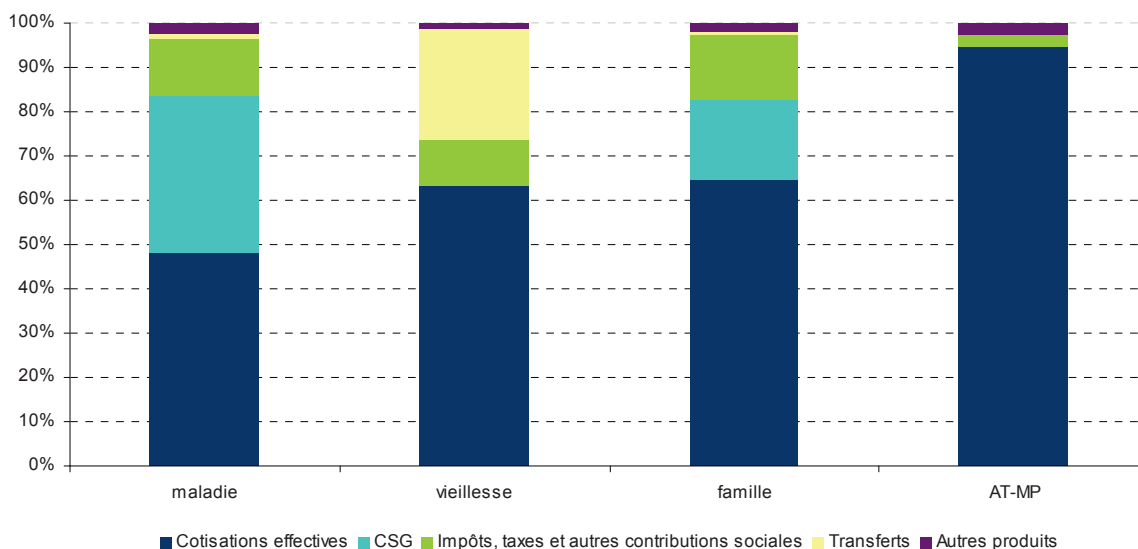
Dans le cas simple où une caisse verse des prestations de protection sociale pour la couverture d'un seul risque (ou des risques très proches) l'intégralité de ses ressources est affectée au risque concerné. C'est par exemple le cas pour les régimes de retraites de base et complémentaire qui couvrent 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.

### 3ème sous-indicateur : Structure des recettes par branche du régime général

Structure des recettes par branche du régime général en 2011



Source : annexe C au PLFSS pour 2013.

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 95 % et 63 % en 2011. 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° 11 du programme AT-MP*). La part des cotisations a progressé de 16 points par rapport à l'année 2010 pour deux raisons : Cette progression tient à la hausse de 0,1 point du taux moyen de cotisation et au fait qu'à partir de 2011, les allègements généraux sont répartis entre les trois autres branches (*cf. infra*). En contrepartie, les impôts antérieurement affectés pour compenser ces allègements ont été diminués d'autant.

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 près de 20% de celles de la branche famille. Concernant la branche famille, le poids de la CSG a légèrement reculé par rapport à 2010 en raison du transfert d'une fraction de la CSG auparavant affectée à cette branche vers la CADES et de l'affectation de nouvelles recettes fiscales en contrepartie.

En outre, jusqu'en 2010, toutes les branches du régime général bénéficiaient des recettes du « panier fiscal » destiné à compenser les allègements généraux sur les bas salaires. Ces recettes sont désormais directement affectées aux régimes de sécurité sociale selon des clés de répartition fixées

en LFSS. Les branches du régime général bénéficient également de recettes fiscales destinées à la compensation à l'euro l'euro des exonérations sur les heures supplémentaires depuis 2007. Le montant de l'ensemble de ces recettes s'est élevé à 22,6 milliards d'euros en 2011 sur le champ du régime général (et 24,2 Md€ pour l'ensemble des régimes, cf. l'indicateur de cadrage n° 11, 2<sup>ème</sup> sous-indicateur). Les principales recettes 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<sup>ème</sup> 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 recettes fiscales qui, depuis 2011, sont directement affectées aux régimes de sécurité sociale selon des clés de répartition fixées en LFSS (anciennement, ces recettes étaient destinées à la compensation des allègements sur les bas salaires) et au panier de recettes fiscales servant à compenser les allègements de cotisations sociales consentis aux entreprises (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...

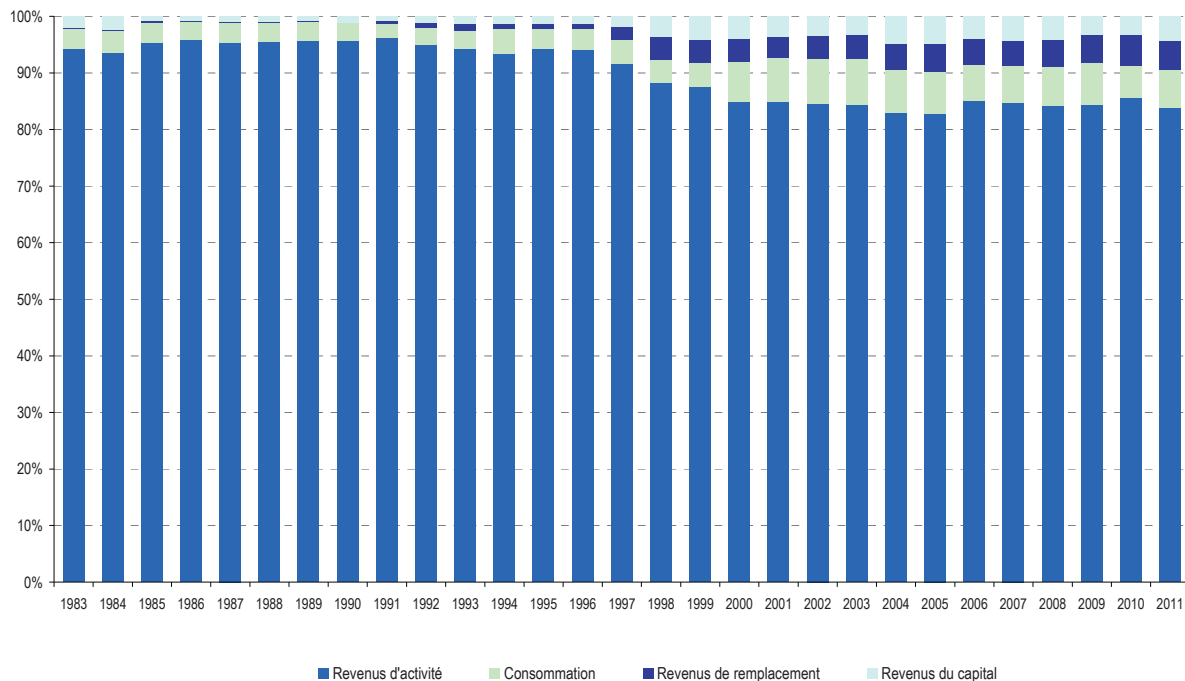
Les transferts reçus par les branches du régime général peuvent provenir d'autres branches, à l'instar des versements de la CNAF à la CNAV au titre de l'assurance vieillesse des parents au foyer, ou d'autres régimes ou fonds, comme les versements du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) à la CNAV.

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



#### 4ème sous-indicateur : Structure des recettes par assiette économique

##### Evolution de la structure des recettes du régime général de 1983 à 2011, par assiette économique



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

Le financement du régime général est principalement assis sur les revenus d'activité. Leur contribution s'élève à 84 % en 2011. Les contributions des autres assiettes économiques sont plus modestes : 6,7 % pour la consommation, 5,2 % pour les revenus de remplacement et 4,3 % pour les revenus du capital.

La structure des ressources classées par assiette économique a quelque peu évolué depuis le début des années 1990. La part des revenus d'activité dans le financement de la protection sociale a légèrement reculé à la faveur d'assiettes économiques alternatives. En 1990, la contribution des revenus d'activité était de 95,6 % contre 3,2 %, 1,1 % et 0,2 % respectivement pour la consommation, les revenus du capital et les revenus de remplacement.

L'accroissement de la contribution de la consommation au financement du régime général s'explique principalement par les relèvements successifs des taxes sur les tabacs et les alcools mais également par les dynamiques de la TVA brute collectée par les commerçants de gros en produits pharmaceutiques et de la taxe sur les primes d'assurance automobile. L'impact de la CSG sur les jeux instaurée en 1997 et dont l'assiette a été élargie à deux reprises en 2005 et 2010 reste modéré.

La dynamique des cotisations et contributions sur les revenus de remplacement est à relier principalement à l'instauration de la CSG en 1991, aux relèvements progressifs de son taux (de 1,1 % en 1991 à un maximum de 6,2 % sur les allocations chômage et de 6,6 % sur les pensions de retraite et d'invalidité en 2005) et à l'instauration d'un taux réduit visant à élargir l'assiette dès 1997. La contribution des revenus de remplacement au financement du régime général a également été affectée par l'évolution des cotisations sociales sur les revenus de remplacement et, dans une bien moindre mesure, par l'instauration de contributions sur les avantages de préretraite à partir de 2004.

Les prélèvements sur les revenus du capital ont quant à eux progressé en raison de plusieurs relèvements du taux de la CSG, des hausses des prélèvements sociaux sur les revenus du capital et de l'instauration en 2011 du prélèvement au fil de l'eau sur les supports en euros et de la taxe exceptionnelle sur la réserve de capitalisation. En 2012, les prélèvements sociaux sur les revenus du capital ont été de nouveau relevés de 2 points à 5,4 %.

La part des revenus d'activité dans le financement du régime général a reculé en dépit de plusieurs hausses de taux des cotisations de sécurité sociale et du dé plafonnement progressif de leur assiette opéré dans les années 1980 et au début des années 1990, en dépit également de l'instauration de la CSG en 1991 et de ses relèvements de taux, de l'affectation progressive de recettes fiscales au financement du régime général (taxe sur les salaires, taxes médicaments, contribution sociale sur les bénéfiques, taxe sur les contributions de prévoyance, prélèvement sur les stock-options et les attributions gratuites d'actions à partir de 2007, forfait social dès 2009 et taxe spéciale sur les contrats d'assurance maladie en 2011).

Au final, bien que les évolutions juridiques se traduisent depuis les années 1990 par une modification sensible de la structure du financement de la protection sociale (poids grandissant des impôts et taxes affectées, des transferts et des prélèvements sociaux, cf. indicateur de cadrage n°4-1), la structure des ressources classées par assiette économique ne s'en est trouvée que modestement déformée, le financement restant assis pour 84 % sur les revenus du travail.

Précisions méthodologiques sur l'indicateur n°4, 4<sup>ème</sup> sous-indicateur :

Les conventions retenues pour répartir les recettes entre les quatre catégories d'assiettes économiques (revenus d'activité, de remplacement, du capital, consommation) sont les suivantes.

Les cotisations des salariés et des employeurs pèsent directement sur les revenus d'activité, celles des retraités et des chômeurs sur les revenus de remplacement.

Les produits de la CSG assis sur les revenus d'activité, de remplacement et du capital sont prélevés sur chaque assiette correspondante. Celui assis sur les revenus des jeux est prélevé sur la consommation.

Concernant les autres impôts et taxes affectés :

- les droits de consommation sur les tabacs et les alcools et la taxe sur les primes d'assurance automobile sont supposés peser sur la consommation totale des ménages,
- le prélèvement social sur les revenus du capital et du patrimoine, le prélèvement « au fil de l'eau » sur les supports en euros et la taxe exceptionnelle sur la réserve de capitalisation sont prélevés sur le capital,
- la taxe sur les salaires, la taxe sur les contributions à la prévoyance, les prélèvements sur les stock-options et les attributions gratuites d'actions et le forfait social sont assimilés à des prélèvements sur les revenus d'activité. Sont également pris en compte les droits de licence sur la rémunération des débitants de tabacs, la contribution sociale sur les bénéfiques, les taxes médicaments, la TSCA (taxe spéciale sur les contrats d'assurance maladie).

Les contributions publiques ont été ventilées en fonction de la structure des recettes de l'Etat. Celle-ci a été estimée en ne considérant que les quatre prélèvements principaux de l'Etat que sont la taxe sur la valeur ajoutée, la taxe intérieure sur les produits pétroliers, l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés. La TVA et la TIPP sont donc prélevées sur la consommation, l'IS est assis sur le capital, le rendement de l'IR étant pour sa part supposé provenir à 70% des revenus d'activité, à 20% des revenus de remplacement et à 10% des revenus du capital.

Par convention, les recettes reçues par le régime général en provenance du FSV, du FOREC et de la CNSA ont été réparties selon la structure de financement de ces fonds.

Enfin, les transferts en provenance d'autres régimes et fonds sont supposés reproduire, dans ses grandes lignes, la structure du régime général.