

Études et Résultats

N° 755 • février 2011

Les Comptes de la protection sociale en 2009

En 2009, les dépenses de protection sociale s'élèvent à 624,5 milliards d'euros. Le montant des prestations de protection sociale en représente la plus grande partie : 597,6 milliards d'euros. Celles-ci sont en augmentation de 4,7 % par rapport à l'année 2008, marquant une accélération par rapport au rythme de la deuxième moitié de la décennie. En raison de la baisse concomitante du produit intérieur brut (-2,1 % en valeur), la part des prestations de protection sociale dans le PIB augmente sensiblement pour s'établir à 31,3 % en 2009. Outre les dépenses relevant des risques maladie et vieillesse-survie, qui représentent presque les trois quarts du montant des prestations, la croissance des dépenses est tirée par la forte hausse du chômage et la généralisation du Revenu de solidarité active (RSA).

La crise économique affecte surtout les ressources de la protection sociale : leur croissance est fortement ralentie (+0,7 % en 2009) mais elle reste néanmoins supérieure à celle des administrations publiques qui sont, pour leur part, en forte diminution. Tant les cotisations sociales, essentiellement assises sur la masse salariale, que les impôts et taxes affectés à la protection sociale sont touchés par ce ralentissement. Les soldes comptables des régimes d'assurances sociales se dégradent aussi très fortement.

Emmanuel CAICEDO

Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES)
Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Santé
Ministère du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État
Ministère des Solidarités et de la Cohésion sociale

Les comptes de la protection sociale sont pleinement marqués, en 2009, par la crise économique (encadré page 8).

Les dépenses en prestations, dont le montant s'élève à 597,6 milliards d'euros, connaissent en effet une croissance un peu plus vive que les années précédentes (+4,7 %). D'une part, la dégradation du marché du travail entraîne une forte augmentation des dépenses consacrées au chômage. D'autre part, les montants alloués aux minima sociaux connaissent une forte hausse suite à la généralisation du RSA à l'ensemble du territoire métropolitain au 1^{er} juin 2009. Les dépenses relatives aux deux principaux risques (maladie et vieillesse-survie, qui représentent presque les trois quarts des prestations) ont dans leur ensemble une croissance proche de celle observée en 2008.

Les ressources de la protection sociale connaissent de leur côté une croissance très ralentie. Même si ces dernières résistent mieux à la contraction des assiettes que les ressources de l'État, les recettes ne compensent pas la croissance des prestations sociales. Ainsi, le solde

annuel des comptes de la protection sociale se dégrade fortement : tous régimes confondus, il redevient négatif (-17,8 milliards d'euros), alors qu'il était positif depuis 2006.

Une croissance ralentie des ressources de la protection sociale

En 2009, les ressources de la protection sociale (hors transferts) s'élèvent à 606,7 milliards d'euros (tableau 1). Elles se composent de cotisations sociales, impôts et taxes affectés, contributions publiques et autres ressources. L'ensemble de ces ressources ne progresse que de 0,7 % par rapport à 2008, soit un rythme très nettement inférieur à la croissance de moyen terme (+4,0 % en moyenne annuelle depuis le début de la décennie). Pour autant, ce ralentissement doit être relativisé au regard des autres effets de la crise économique.

D'une part, les ressources de la protection sociale sont nettement moins touchées par la crise que ne le sont les recettes des administrations publiques. Ces dernières connaissent en effet une diminution de 4,2 %, marquées par le recul historique de l'ensemble des prélèvements obliga-

■ TABLEAU 1

Les Comptes de la protection sociale : équilibre emplois / ressources tous régimes

Évolutions en %, montants en millions d'euros

	2009/2000	2006/2005	2007/2006	2008/2007	2009/2008	2009
Emplois (hors transferts *)	4,5	4,0	4,0	3,8	4,2	624 505
Prestations de protection sociale	4,6	4,1	4,0	3,9	4,7	597 572
• Prestations sociales (versées aux ménages)	4,5	4,1	4,1	4,0	4,9	519 422
<i>en espèces</i>	4,4	4,1	3,9	3,9	5,1	389 696
<i>en nature</i>	4,9	4,0	4,6	4,2	4,5	129 727
• Prestations de services sociaux	5,2	4,0	3,6	3,1	3,4	78 150
Autres emplois (frais de gestion, frais financiers...)	3,1	3,9	3,3	3,7	-5,9	26 932
Ressources (hors transferts *)	4,0	5,9	4,2	4,1	0,7	606 712
Cotisations effectives	3,8	6,1	3,0	2,8	0,5	344 228
• Cotisations d'employeurs	3,4	5,3	3,3	3,0	-0,1	216 933
• Cotisations de salariés	4,2	7,1	3,0	1,5	1,2	101 049
• Cotisations de travailleurs indépendants	5,4	7,0	2,7	9,4	2,4	23 724
• Autres cotisations effectives	8,1	24,5	-10,6	-18,7	7,8	2 522
Cotisations imputées	2,5	-2,6	3,9	4,5	2,6	47 786
Impôts et taxes affectés	5,4	28,0	6,5	7,6	-1,2	132 796
Contributions publiques	2,6	-23,0	4,3	3,3	3,5	60 778
Autres recettes (produits financiers, subventions...)	7,3	32,8	12,3	5,5	2,8	21 124
Solde						-17 793
Transferts, pour information *						116 948

* Les transferts sont les flux financiers internes entre les différents régimes de protection sociale. Ces flux regroupent deux catégories de transferts : les compensations entre régimes visant notamment à atténuer les déséquilibres démographiques, mais également un ensemble de transferts spécifiques liés à la prise en charge de cotisations sociales ou à des affectations budgétaires à des organismes et des fonds particuliers (Fonds de solidarité vieillesse, Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, subventions aux associations et centres d'hébergement...). Leur identification est nécessaire pour neutraliser les doubles comptes entre les différents régimes, tant du point de vue des ressources que des dépenses, ainsi que pour la ventilation par risques des dépenses de protection sociale. Mais ils ne constituent pas, en soi, des dépenses de protection sociale.

Sources • DREES-Comptes de la protection sociale.

toires (-5,1 %). Les recettes de l'État, notamment, diminuent de 13,8 %. Ainsi, la part des prélèvements sociaux dans le produit intérieur brut (PIB) augmente en raison de la baisse de celui-ci (-2,1 % en valeur en 2009). Elle s'établit à 28,9 %, un niveau historiquement élevé (tableau 2 et graphique 1). Il en va de même des ressources de la protection sociale (31,8 % du PIB).

D'autre part, la hausse des prix a été particulièrement faible en 2009 : le prix des dépenses de consommation des ménages est en baisse de 0,6 % et celui du PIB ne croît que de 0,5 %, soit leur plus faible évolution depuis 1999.

La croissance des cotisations sociales effectives ralentit pour la troisième année consécutive (+0,5 % après +2,8 % en 2008, +3,0 % en 2007 et +6,1 % en 2006). L'évolution du montant des cotisations est très liée à celle de la masse salariale sur laquelle elles sont majoritairement assises. Elle s'en différencie toutefois puisque les rémunérations donnant lieu à exonérations de charges n'évoluent pas strictement comme la masse salariale. Ainsi, en 2009, sous l'effet de la crise, les exonérations de charges ont reculé plus fortement

que la masse salariale du secteur privé contribuant positivement à la croissance relative des cotisations sociales.

Ce ralentissement de la croissance des cotisations sociales effectives se double, en outre, d'une moindre croissance des cotisations sociales imputées, correspondant essentiellement aux prestations des régimes directs d'employeurs (fonction publique notamment).

Le montant des impôts et taxes affectés à la protection sociale est, quant à lui, en baisse de 1,2 % en 2009, avec une diminution de 4,4 %¹ du produit de la contribution sociale généralisée (CSG) affectée aux régimes de protection sociale et de 1,4 % du produit des recettes fiscales visant à compenser les exonérations de cotisations sociales (bénéfices des sociétés, taxes sur les alcools, les tabacs...). Seule la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) connaît une légère croissance de son produit. Mais là encore, la baisse de ces ressources est à relativiser. En effet, une partie de la baisse des impôts et taxes affectés à la protection sociale doit être imputée à l'affectation à la CADES d'une partie de leur produit². Par ailleurs, cette baisse

est nettement moins marquée que celle de l'ensemble des prélèvements obligatoires (-5,1 % en 2009). Ce différentiel s'explique principalement par deux mesures fiscales intervenues en 2009 : la hausse de la contribution sur les organismes complémentaires visant à financer la couverture maladie universelle complémentaire (CMUC) via le Fonds CMU³ et l'instauration d'un prélèvement additionnel de 1,1 % au prélèvement social sur les revenus du capital pour le Fonds national des solidarités actives (FNSA) qui finance le volet « activité » du RSA.

Enfin, le montant des contributions publiques progresse légèrement plus vivement qu'en 2008 (+3,5 % après +3,3 %), ce qui s'explique en particulier par le surcroît de dépenses liées à l'instauration du RSA (encadré 1).

L'année 2009 apparaît donc comme singulière par rapport à la tendance de long terme. De la mise en place de la CSG en 1991 à celle des exonérations de cotisations sociales de la « loi Tépà » en 2007, la part des impôts et taxes affectés dans les ressources de la protection sociale s'était fortement accrue (21,9 % en 2009 contre 3,5 % en 1990), au détriment de la part des

1. Celui assis sur les revenus du capital diminue fortement (-21,2 %) tandis que celui assis sur l'ensemble des revenus d'activité continue de progresser légèrement (+0,5 %), la diminution de l'assiette de la CSG sur les salariés du secteur privé étant plus que compensée par le dynamisme des assiettes des autres secteurs (secteur public, secteur agricole et plus encore secteur des travailleurs indépendants).

2. Depuis 2009, une partie du produit de la CSG (0,2 point) est affectée à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) et non au Fonds de solidarité vieillesse (FSV). Or, la CADES ne fait pas partie du champ des comptes de la protection sociale car elle participe quasi exclusivement à des opérations en capital, sans verser de prestations. Cette part de CSG (2,2 milliards sur un total de 82,8 milliards) est donc exclue du financement de la protection sociale. Hors changement de périmètre, la baisse du produit de la CSG est de seulement 1,7 % en 2009.

3. L'augmentation sensible de la contribution sur les organismes complémentaires finançant le Fonds CMU a permis la réaffectation de la part des taxes tabac qui étaient dédiées à ce Fonds vers la CNAM. C'est donc indirectement la CNAM qui bénéficie de la hausse de 2009 du taux de la contribution sur les organismes complémentaires.

TABLEAU 2

Principaux ratios macro-économiques de la protection sociale

	En %						
	1981	1990	2000	2005	2007	2008	2009
Taux de redistribution sociale *	24,5	25,8	27,7	29,4	29,0	29,3	31,3
Taux de socialisation des revenus **	29,2	32,8	34,7	35,9	35,4	35,6	36,7
Taux de prélèvements sociaux ***	-	25,1	27,1	27,7	27,8	28,2	28,9
Ressources de la protection sociale / PIB	26,5	27,6	29,6	30,4	30,6	30,9	31,8

* Prestations de protection sociale rapportées au PIB.

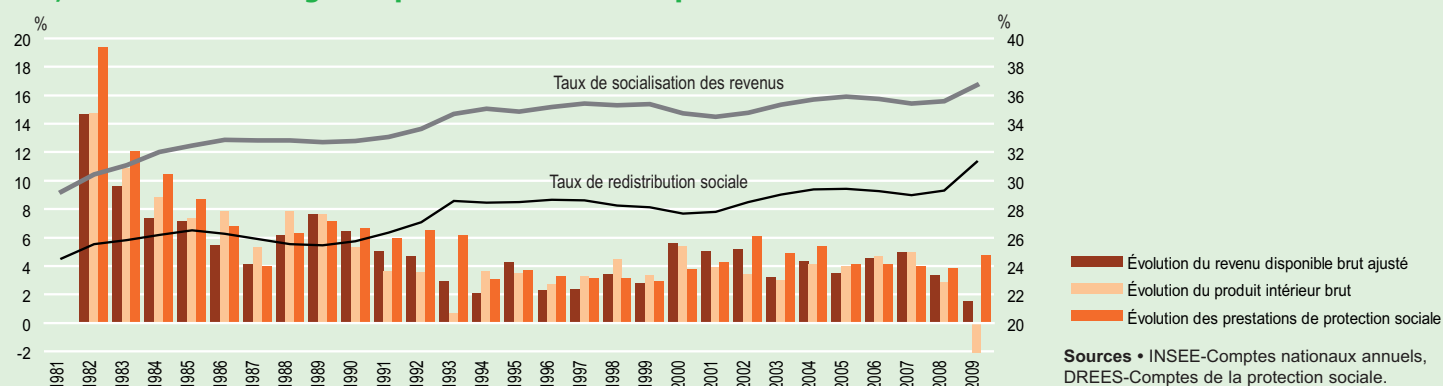
** Prestations de protection sociale rapportées au Revenu disponible brut ajusté des ménages.

*** Les prélèvements sociaux englobent l'ensemble des financements obligatoires de la protection sociale, c'est-à-dire, pour les régimes d'assurances sociales et les régimes d'intervention des pouvoirs publics: les cotisations sociales effectives, les cotisations sociales imputées, les impôts et taxes affectés, les contributions publiques et les contributions obligatoires des employeurs. Le taux de prélèvements sociaux est le rapport de cet agrégat au PIB.

Sources • INSEE-Comptes nationaux annuels, DREES-Comptes de la protection sociale.

GRAPHIQUE 1

PIB, revenu des ménages et protection sociale depuis 1981



Sources • INSEE-Comptes nationaux annuels, DREES-Comptes de la protection sociale.

cotisations sociales effectives. Dans le même temps, la part des contributions publiques avait diminué (10,0 % en 2009 contre 12,9 % en 1990), du fait de la montée en charge des régimes d'assurances sociales, peu financés par ces contributions, ainsi que de celle des mutuelles, des institutions de prévoyance et, jusqu'en 2008, des institutions de retraite supplémentaire. L'année 2009 s'inscrit à rebours de cette tendance : les cotisations sociales effectives croissent de 0,5 % tandis que les impôts et taxes affectés diminuent de 1,2 % du fait essentiellement de l'affectation de 0,2 point de CSG à la CADES et que les contributions publiques connaissent un léger rebond du fait de la croissance des prestations versées au titre du RSA, du RMI et de l'API. Ainsi, la part de ces dernières apparaît exceptionnellement en hausse.

La croissance des prestations de protection sociale se maintient

En 2009, les dépenses de l'ensemble des régimes de protection sociale s'élèvent à 624,5 milliards d'euros, dont 597,6 milliards consacrés aux prestations de protection sociale (tableau 1). Ces dernières progressent de 4,7 % en 2009, marquant une légère accélération par rapport au rythme relativement modéré des quatre années précédentes (+4,0 % en moyenne annuelle entre 2005 et 2008). Cette accélération est encore plus nette si l'on analyse cette dépense au regard de l'inflation, particulièrement faible en 2009. Elle repose avant tout sur les prestations sociales en espèces, qui contribuent à hauteur de 3,3 points à la croissance : celles-ci connaissent en effet une hausse de 5,1 % en 2009 après six années de ralentissement constant (+3,9 % en 2008). Les prestations en nature connaissent également une croissance un peu plus vive (+4,5 % après +4,2 %). Mais celle-ci reste inférieure à la croissance de moyen terme (+4,9 % depuis le début de la décennie) ; en outre, elle n'est portée que par les remboursements de frais, les autres prestations en nature, correspondant essentiellement à l'action sociale,

connaissant un rythme de croissance plus modéré qu'en 2008. De même, la croissance des prestations de services sociaux est légèrement plus forte qu'en 2008 sans pour autant atteindre les rythmes de début de décennie.

La part des prestations dans le PIB augmente donc en raison de la baisse de celui-ci. Ainsi, le taux de redistribution sociale (rapport entre les prestations sociales et le PIB) connaît un bond en 2009, après une stagnation au cours des cinq dernières années : il passe de 29,3 % en 2008 à 31,3 % en 2009. Le maintien de la croissance des prestations permet d'assurer la croissance du pouvoir d'achat : le revenu disponible brut ajusté des ménages (RDBa) continue de progresser (+1,5 % en valeur en 2009) bien qu'à un rythme nettement inférieur à celui de 2008 et des années précédentes⁴. En effet, la forte hausse du taux de chômage (9,5 % en moyenne annuelle contre 7,8 % en 2008) mais également la moindre croissance du salaire net moyen par tête (+1,3 % en 2009 après +2,7 % en 2008), conduisent à une stagnation des salaires et traitements bruts (+0,0 % en 2009). De même, les revenus non salariaux diminuent (-2,9 %) en raison de la baisse des revenus des entrepreneurs individuels, d'une baisse des taux d'intérêts sur les dépôts des ménages et d'une moindre progression des dividendes versés. Ainsi, malgré une diminution des impôts sur le revenu et le patrimoine, ce sont essentiellement les prestations

sociales et les transferts sociaux en nature qui assurent l'essentiel de la hausse du RDBa. À l'instar du taux de redistribution sociale, le taux de socialisation des revenus connaît donc également un bond : la part des prestations de protection sociale dans le Revenu disponible brut ajusté des ménages passe de 35,6 % à 36,7 %.

Forte hausse du chômage et des dépenses au titre du RSA

Le montant des prestations de protection sociale reçues par les ménages (597,6 milliards d'euros) se répartit selon sept risques dans les comptes de la protection sociale (graphique 2). Les risques vieillesse-survie (272,2 milliards d'euros) et maladie-invalidité-accident du travail (208,9 milliards d'euros) représentent ensemble plus des quatre cinquièmes des prestations totales. Les risques maternité-famille (9,0 % des prestations de protection sociale) et emploi (6,1 %) représentent des sommes très inférieures. Plus encore, les risques logement et pauvreté-exclusion sociale, peu ou pas couverts par les régimes d'assurances sociales (tableau 3), représentent, à eux deux, moins de 5 % des prestations de protection sociale versées.

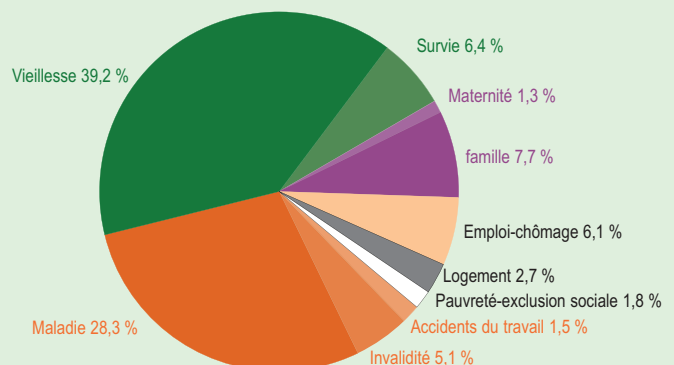
Malgré leur faible poids, la légère accélération des prestations en 2009 s'explique quasi exclusivement par la forte croissance des risques emploi et pauvreté-exclusion (tableau 4).

En 2009, la crise économique a entraîné une forte hausse du chô-

4. Le revenu disponible brut des ménages comprend les revenus d'activité, les revenus du patrimoine, les transferts en provenance d'autres ménages et les prestations sociales (y compris les pensions de retraite et les indemnités de chômage), nets des impôts directs. Quatre impôts directs sont généralement pris en compte : l'impôt sur le revenu, la taxe d'habitation et les contributions sociales généralisées (CSG) et contribution à la réduction de la dette sociale (CRDS). Le revenu disponible brut ajusté inclut en outre les prestations en nature versées aux ménages.

GRAPHIQUE 2

Ventilation des prestations de protection sociale par risques



Sources • DREES-Comptes de la protection sociale

mage, mesuré en année pleine. Le nombre de demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM) repart à la hausse dès le troisième trimestre 2008 et la hausse se poursuit très rapidement tout au long de l'année 2009 ; en moyenne annuelle, le nombre de DEFM croît de 16,8 %, portant à 4,4 millions le nombre de demandeurs d'emploi au 31 décembre 2009. Mécaniquement, les versements de

prestations liées à l'emploi rebondissent fortement en 2009, avec une croissance de 10,8 % qui succède à quatre années de baisse. Ce retour à la hausse s'explique intégralement par la hausse des indemnités de chômage, qui progressent de 15,0 %. Ce sont d'ailleurs exclusivement celles versées par l'UNEDIC qui assurent ce rebond : tant le montant de l'aide au retour à l'emploi (ARE) que celui de

l'allocation spécifique de reclassement (ASR) connaissent de fortes hausses (respectivement +21,3 % et +150,2 %). À l'inverse, les indemnités de chômage versées par le Fonds de solidarité reculent (-4,6 %), tout comme l'aide aux chômeurs âgés (ACA) dont le montant est réduit de moitié. En effet, compte tenu de la complémentarité de ce régime au régime de l'assurance chômage, le

■ TABLEAU 3

Ventilation par risques et par types de régimes des prestations de protection sociale

En millions d'euros

	Régimes d'assurances sociales				Régimes d'employeurs (prestations extralégales)	Régimes de la mutualité et de la prévoyance	Régimes d'intervention sociale des pouvoirs publics	Régimes d'intervention sociale des ISBLSM	Total
	Régimes de la Sécurité sociale		Régimes d'indemnisation du chômage	Total					
	Régime général	Autres régimes *							
Santé	133 194	28 217	0	161 411	2 609	21 791	15 838	7 202	208 852
Vieillesse - survie	92 523	160 745	4	253 273	97	6 180	12 669	0	272 218
Maternité - famille	36 455	481	0	36 936	3 709	277	12 708	0	53 630
Emploi	0	713	25 717	26 430	5 367	0	4 593	0	36 390
Logement	4 099	220	0	4 319	0	0	11 652	0	15 971
Exclusion sociale	0	0	0	0	0	0	8 398	2 113	10 511
Total des prestations	266 271	190 376	25 721	482 368	11 783	28 249	65 858	9 315	597 572

* Fonds, régimes particuliers de salariés y compris régimes directs d'employeurs, régimes de non-salariés et régimes complémentaires.

Sources • DREES-Comptes de la protection sociale.

■ TABLEAU 4

Évolution des prestations de protection sociale

Évolutions en %, montants en millions d'euros

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2009
Maladie	5,5	6,9	6,2	6,5	4,4	3,4	3,8	3,5	4,3	169 266
dont régimes d'assurances sociales	5,0	6,7	6,5	6,6	3,8	3,0	3,1	3,5	4,2	144 655
dont régimes d'intervention publique	6,4	-3,2	4,4	17,0	6,2	14,5	-0,3	-1,9	3,1	2 476
Invalidité et accidents du travail	4,9	8,4	3,1	4,3	5,3	4,3	6,2	2,1	3,7	39 586
dont régimes d'assurances sociales	4,6	8,6	5,1	4,3	5,0	3,0	5,8	1,8	1,7	16 756
dont régimes d'intervention publique	3,2	5,3	2,5	3,6	4,8	4,3	6,2	4,6	5,8	13 362
Vieillesse-survie	4,2	4,9	4,2	5,3	4,9	6,2	5,2	5,1	4,0	272 218
dont régimes d'assurances sociales	4,0	3,6	3,7	4,9	4,8	5,6	5,7	5,3	4,2	253 273
dont régimes d'intervention publique	8,0	45,4	16,9	14,6	3,7	6,2	8,2	6,0	3,8	12 669
Famille	2,4	3,3	2,7	5,0	4,3	4,8	3,0	4,0	4,1	53 630
dont régimes d'assurances sociales	3,5	3,3	1,4	3,9	4,7	4,8	2,6	3,7	4,0	36 936
dont régimes d'intervention publique	-2,1	2,6	9,8	11,6	2,3	8,3	5,0	5,2	5,4	12 708
Emploi	2,9	12,4	10,2	2,8	-1,4	-5,6	-4,1	-2,7	10,8	36 390
dont régimes d'assurances sociales	6,0	16,6	14,6	2,3	-3,2	-7,7	-6,2	-1,2	16,6	26 430
dont régimes d'intervention publique	-7,6	4,5	-1,1	2,1	-5,0	5,3	-3,7	-13,7	-0,5	4 593
Logement	1,7	4,9	-0,4	3,7	-0,5	0,4	4,3	7,5	2,6	15 971
dont régimes d'assurances sociales	7,3	6,0	1,2	5,8	2,1	3,3	1,3	7,9	4,0	4 319
dont régimes d'intervention publique	-0,1	4,5	-0,9	3,0	-1,4	-0,7	5,5	7,3	2,1	11 652
Pauvreté - exclusion sociale	1,2	6,6	5,5	8,4	7,3	3,7	2,9	0,5	22,7	10 511
dont régimes d'intervention publique	-0,2	6,8	9,6	6,6	7,0	3,1	1,5	0,0	29,1	8 398
Total prestations sociales	4,2	6,1	4,9	5,4	4,1	4,1	4,0	3,9	4,7	597 572
dont régimes d'assurances sociales	4,4	5,5	5,1	5,1	3,9	3,8	4,0	4,2	4,7	482 368
dont régimes d'intervention publique	0,3	9,0	5,6	7,4	2,2	4,8	4,4	3,1	6,5	65 858

Note • voir encadré pour les définitions des régimes. En sus des régimes d'assurances sociales et du régime d'intervention des pouvoirs publics, les comptes de la protection sociale englobent les régimes non obligatoires de la mutualité et de la prévoyance et les régimes extra-légaux d'employeurs qui interviennent en complément des autres régimes (prises en charge totales ou partielles des tickets modérateurs, dépassements et forfaits journaliers, compléments d'indemnités journalières, sur-complémentaires retraite, suppléments familiaux de traitement...). Enfin, les régimes d'intervention sociale des Institutions sans but lucratif au service des ménages fournissent à titre gratuit ou quasi gratuit des services aux personnes handicapées ou en difficulté sociale, principalement sur la base de subventions et de dons.

Sources • DREES-Comptes de la protection sociale.

montant des prestations versées par le régime de solidarité suit l'évolution du marché du travail avec un certain décalage ; la baisse des montants se poursuit donc en 2009 du fait de l'amélioration du marché du travail des années précédant la crise. Pour autant, le nombre de bénéficiaires du régime de solidarité est déjà en hausse, atteignant 414 400 allocataires fin décembre 2009 après un point bas en octobre 2008 (391 300 allocataires).

Le montant des prestations versées au titre du risque pauvreté-exclusion augmente, quant à lui, de 22,7 % en 2009, sous l'effet de la généralisation du RSA à l'ensemble du territoire métropolitain au 1^{er} juin 2009 (encadré 1). Le montant versé au titre de cette nouvelle prestation est évalué, pour l'ensemble des pouvoirs publics, à 4,6 milliards d'euros en 2009. La baisse des montants versés au titre du RMI (3,3 milliards d'euros en 2009

contre 6,2 milliards en 2008, soit une baisse de 2,9 milliards d'euros) ou de l'API (-0,5 milliard d'euros) ne compense pas le surcoût de la nouvelle allocation. En effet, le volet « RSA activité » se substitue partiellement à la prime pour l'emploi (PPE), qui était quasi intégralement exclue des comptes de la protection sociale. Il résulte de ce changement de périmètre un surcroît de dépense retracée de 0,5 milliard d'euros dans les comptes de la protection sociale. En corrigeant cet effet, l'augmentation à champ constant des prestations versées au titre de l'ensemble de ces minima sociaux serait d'environ 0,7 milliard d'euros en 2009, soit une hausse de 9,6 %. Il est donc nécessaire d'imputer une part non négligeable de la hausse des prestations liées au risque pauvreté-exclusion à la dégradation du marché du travail et à ses conséquences sur le nombre d'allocataires

des minima sociaux. Sur le seul RMI, on observe une hausse du nombre d'allocataires dès le début de l'année 2009 : on compte 1 130 000 à la fin du premier trimestre 2009 après le point bas de décembre 2008 (1 119 000 allocataires).

La croissance des dépenses ralentit un peu pour le risque vieillesse-survie et accélère légèrement pour le risque maladie

Les prestations liées au risque maladie augmentent de 4,3 % en valeur par rapport à 2008, marquant une légère accélération par rapport aux croissances des trois dernières années. Les remboursements de soins de santé et les prestations en nature des hôpitaux, qui composent l'essentiel de ces prestations, progressent de façon un peu plus vive en 2009 (+4,0 %) qu'elles ne l'avaient fait

5. Fenina A., Le Garrec M-A. et Koubi M., 2010, « Les comptes nationaux de la santé en 2009 », *Études et résultats*, DREES, n° 736, septembre.

ENCADRÉ 1

Le Revenu de solidarité active (RSA)

En application de la loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008, le Revenu de solidarité active (RSA) a été étendu au 1^{er} juin 2009 à l'ensemble de la métropole. Il sera étendu à l'outre-mer au 1^{er} janvier 2011. Cette nouvelle prestation vise, d'une part à lutter contre la pauvreté et l'exclusion en garantissant un revenu aux personnes sans ressources ou faiblement rémunérées, d'autre part à encourager l'exercice d'une activité professionnelle en supprimant les effets de seuil liés aux mécanismes des anciens minima sociaux, qui pouvaient avoir un effet désincitatif. Pour atteindre ce double objectif, le RSA garantit un revenu égal à un forfait (RSA socle) augmenté de 62 % du revenu d'activité (RSA activité), soit un montant total qui augmente avec les revenus d'activité (graphique).

Le RSA « socle » se substitue, à compter du 1^{er} juin 2009, au Revenu minimum d'insertion (RMI) et à l'Allocation de parent isolé (API) qui faisaient partie jusqu'à cette date des minima sociaux en vigueur ; comme le RMI et l'API, il vient compléter les revenus totaux des ménages lorsque ceux-ci sont inférieurs au forfait. Il est financé, comme l'était le RMI, par les départements sur des contributions publiques, ce qui constitue un transfert de financement de l'État vers les départements pour le volet API.

Le RSA « activité » complète le RSA socle pour permettre d'atteindre le montant garanti (forfait +62 % des revenus d'activité) ; il s'adresse exclusivement aux travailleurs pauvres. Il se substitue à certaines aides forfaitaires temporaires comme la prime de retour à l'emploi. Il constitue un nouveau dispositif d'intéressement à la reprise d'activité qui s'ajoute et s'articule avec la Prime pour l'emploi (PPE) pour limiter les effets de seuil. Il est financé par le Fonds national des solidarités actives (FNSA), lui-même financé par la nouvelle contribution additionnelle de 1,1 % assise sur les revenus du capital (0,9 milliard en 2009) et par l'État.

Traitement du RSA dans les comptes de la protection sociale (CPS)

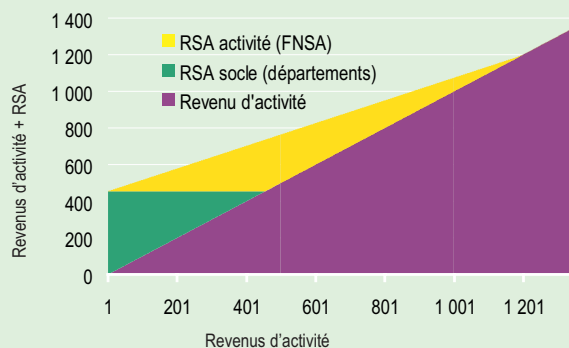
Bien que versé *in fine* par les Caisses d'allocations familiales ou par les Caisses de la Mutualité sociale agricole, on considère dans les CPS que le RSA est versé par le dernier financeur : les départements sur des contributions publiques pour le RSA socle et les ODACS (le FNSA) à partir d'un prélèvement additionnel de 1,1 % au prélèvement social sur les revenus du capital et une contribution publique de l'État pour le RSA activité.

Incidences de cette prestation sur la lecture des CPS

Les CPS incluent, à partir de 2009, l'ensemble des dépenses relatives au RSA dans le champ du risque pauvreté-exclusion sociale, ce qui en affecte largement la lecture.

- Le remplacement de l'API par le RSA modifie la structure par risques des prestations de protection sociale puisque l'API était classée en risque famille alors que l'ensemble du RSA apparaît dans le risque pauvreté-exclusion.
- Avec la prise en compte de l'intégralité du RSA dans le risque pauvreté-exclusion, on fait entrer dans le champ des CPS une grande partie du montant de la PPE, qui relève pour l'essentiel des aides à l'emploi. Plus précisément la PPE à laquelle le RSA se substitue pour partie était exclue du champ des prestations pauvreté-exclusion lorsqu'elle prend la forme d'un allègement fiscal ; seuls sont retracés en tant que prestations de protection sociale les montants correspondant aux cas où la PPE excède le montant cumulé de l'impôt sur le revenu, de la CSG et de la CRDS payé par le foyer.

Illustration théorique du montant du RSA en fonction des revenus d'activité



Note de lecture • L'axe des abscisses retrace le montant des revenus d'activité de la personne concernée ; l'axe des ordonnées reflète le revenu de cette personne après versement du RSA : revenus d'activité (partie violette), RSA socle (partie verte) et RSA activité (partie jaune). Pour un revenu d'activité de 200 euros, une personne seule reçoit 254,63 euros de RSA socle (partie verte) permettant d'atteindre le forfait de 454,63 euros ainsi que 62 % de son revenu d'activité au titre du RSA activité (partie jaune) soit un revenu total de 578,63 euros. Au-delà de 453,64 euros de revenus d'activité, seul le RSA activité est versé (partie jaune). Au-delà de 1200 euros de revenus d'activité, le RSA n'est plus versé. Le revenu total augmente toujours proportionnellement aux revenus d'activité.

depuis 2006. La croissance de la consommation de soins et biens médicaux (CSBM) est en comparaison plus faible, cet agrégat augmentant de +3,3 % en valeur en 2009⁵. Cette différence d'évolution s'explique par plusieurs facteurs. D'une part des différences de champ, la CSBM excluant certains postes comme les soins aux personnes âgées en établissement, dont le montant progresse de 15,1 %. D'autre part des différences de concept, la CSBM retraçant l'ensemble de la consommation de soins et pas seulement les prestations versées à ce titre. L'année 2009 marque à cet égard une pause dans les mesures limitant le financement des soins de santé par la branche maladie (franchises, forfaits, déremboursements...): après plusieurs années marquées par une faible croissance des remboursements relativement à la croissance de la CSBM ou de la Dépense courante de santé (DCS), les prestations retrouvent une croissance en ligne avec ces derniers agrégats, donc plus forte que les années précédentes.

Parallèlement, les autres prestations maladie progressent très vivement, de 24,9 %. Cette forte hausse traduit avant tout la croissance des indemnités versées par le Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA), qui ont quasiment triplé par rapport à 2008 et s'établissent à 672 millions d'euros. En outre, les dépenses de santé des départements progressent fortement ainsi que les versements au titre de la CMU complémentaire.

Après cinq années de hausse particulièrement forte en raison du départ à la retraite des générations du baby boom (entre +4,9 % et +6,2 % par an depuis 2004), la progression des dépenses du risque vieillesse-survie est un peu moins vive en 2009 (+4,0 %). Cette moindre croissance s'explique principalement par une forte diminution du nombre de départs à la retraite (-10 % pour le régime général) entièrement imputable au durcissement des conditions pour un départ à la retraite anticipée au 1^{er} janvier 2009 (25 000 départs en retraite anticipée en 2009 contre

122 000 en 2008). Pour autant, la croissance des prestations reste soutenue compte tenu, d'une part du jeu des flux entrants et sortants qui continue de tirer à la hausse les pensions moyennes, les entrants percevant des pensions plus élevées en moyenne que les sortants, d'autre part de la hausse du nombre de bénéficiaires des pensions de retraite, liée à l'allongement de la vie. Le montant des prestations vieillesse-survie hors pensions progresse également moins vivement en 2009 (+2,8 % après +4,2 % en 2008). Ce ralentissement traduit la fin de la montée en charge de l'APA. Il est également la conséquence du nouveau recul du montant total des prestations non contributives du Minimum vieillesse (-2,9 %); celui-ci est exclusivement lié à la baisse du nombre de bénéficiaires, en cohérence avec la montée en charge des régimes de retraite; puisque les montants des barèmes ont été, à nouveau, sensiblement revalorisés en 2009.

Les prestations liées à la famille et à la maternité restent sur une croissance vive (+4,1 % en 2009). Au nombre de naissances qui reste élevé s'ajoute la poursuite de la montée en charge de la Prestation pour l'accueil du jeune enfant (Paje). En effet, si le nombre de bénéficiaires de l'allocation de base de la Paje reste stable, les bénéficiaires des compléments pour garde d'enfants progressent très fortement et tirent les montants des prestations à la hausse: de 8,1 % pour l'aide à l'emploi d'une assistante maternelle et 13,3 % pour l'aide à l'emploi pour la garde à domicile. En outre, les montants au titre de l'allocation de soutien familial progressent de 8,1 %, tirés par la hausse du nombre de bénéficiaires.

Enfin, le montant des prestations logement retrouve un rythme de croissance tendanciel après la hausse ponctuelle de 2008 liée à la modification de la date de prise en compte des revenus pour l'attribution des allocations.

Bilan par types de régimes

Les régimes d'intervention sociale des pouvoirs publics, tels que retracés dans les comptes de la protection

sociale⁶, ne sont pas encore pleinement touchés par la crise économique. En effet, les minima sociaux n'ont pas encore complètement réagi à la dégradation de la situation sociale car ils interviennent avec un décalage temporel par rapport aux régimes d'assurance sociale. Même si le nombre de bénéficiaires est déjà en hausse en 2009 pour le RMI / RSA ou pour les allocations chômage du régime de solidarité, la hausse des montants versés, par exemple, au titre de l'ensemble API - RMI - RSA socle ne progresse que modérément (+2,1 %). Ainsi, la forte hausse des prestations versées par ces régimes (+6,9 % en 2009) s'explique pour beaucoup par l'instauration du volet activité du RSA et son intégration dans les comptes de la protection sociale et la croissance, vive mais programmée, des prestations pour les personnes âgées et les personnes handicapées (tableau 4).

À l'inverse, les régimes d'assurances sociales subissent fortement, en 2009, les effets de la crise et, en premier lieu, le compte du risque chômage: tout en restant excédentaire, le solde de l'UNEDIC se dégrade de 2,7 milliards. Dans le même temps, la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM) qui finance la majeure partie de la croissance de la CSBM voit son solde comptable se dégrader fortement de 6,7 milliards d'euros. Enfin, la courbe démographique continue de peser sur les retraites alors que, conséquence de la baisse de l'emploi, les ressources sont diminuées: le déficit de la CNAV se creuse de 1,2 milliard tandis que les excédents des régimes complémentaires de salariés se réduisent de 3,3 milliards. Si l'on y ajoute le déficit du FSV lié à la baisse de la part de CSG qui lui était antérieurement alloué (3,6 milliards) et la baisse des ressources tous régimes confondus, la situation comptable de la plupart des régimes d'assurances sociales se dégrade assez nettement en 2009. En cumulé, le déficit est évalué à 16,4 milliards en 2009, contre un excédent de 4,9 milliards en 2008. ■

6. Les Comptes de la protection sociale retracent les prestations et leur financement. Dans le cas des prestations versées par les régimes d'intervention des pouvoirs publics, on considère ici que les prestations, qui sont effectivement versées, sont financées par des contributions publiques. Dans une perspective macroéconomique globale, la hausse des prestations versées participe néanmoins à la hausse des dépenses des administrations publiques et donc au fort accroissement de leur déficit suite à la baisse du produit des impôts et taxes en raison de la crise économique.

Les Comptes de la protection sociale

Les données relatives aux dépenses de protection sociale et à leur financement sont issues des Comptes de la protection sociale, comptes satellites des Comptes nationaux. Ces comptes visent à décrire l'ensemble des opérations (flux financiers) contribuant à la couverture des risques sociaux auxquels les ménages sont exposés (santé, vieillesse-survie, maternité-famille, emploi, logement, pauvreté-exclusion sociale), dans un cadre de solidarité sociale. On identifie notamment les prestations sociales, c'est-à-dire des transferts financiers perçus à titre individuel par les ménages et les prestations de services sociaux, dotations ou subventions versées globalement à des établissements publics ou à des organismes en contrepartie des services qu'ils assurent à titre gratuit ou quasi gratuit (les prestations des hôpitaux en particulier).

Sont retenus dans le champ de la protection sociale conformément aux concepts de la comptabilité nationale et du système européen SESPROS « l'ensemble des régimes publics et privés pour lesquels la couverture du risque ne se traduit pas, pour le bénéficiaire, par le versement d'une contrepartie équivalente au risque qu'il présente (âge, morbidité antérieure, antécédents familiaux...) », contrairement au cas des assurances classiques, qui sont donc exclues du champ. Les dépenses afférentes à ces risques laissées à la charge des ménages en sont également exclues.

Conformément à cette définition, la protection sociale recouvre les régimes obligatoires créés par la loi tel que le régime général de la Sécurité sociale. Mais le champ est bien plus large puisqu'il s'étend à l'ensemble des régimes d'assurances sociales (graphique ci-dessous) incluant les autres régimes obligatoires de la Sécurité sociale, les fonds spéciaux de financement de ces régimes (notamment le Fonds de solidarité vieillesse), les régimes complémentaires de salariés rendus obligatoires par extension des accords collectifs (AGIRC, ARRCO, RAFF...), les régimes d'indemnisation du chômage et les régimes directs d'employeurs pour lesquels les prestations sont directement versées par l'employeur, c'est-à-dire principalement les versements de prestations vieillesse de la part des employeurs publics.

Pour ces derniers, le régime est équilibré puisque les ressources affectées au régime correspondent aux prestations versées. Le champ des Comptes de la protection sociale intègre également l'intervention des administrations publiques centrales et locales, qui développent des actions de solidarité en faveur de populations spécifiques, principalement financées sur leur budget, notamment sous forme d'allocations spécifiques en faveur de certaines populations. Plus de 80 % de ces allocations sont soumises à des conditions de ressources des bénéficiaires. Sont aussi inclus dans le champ de la protection sociale les régimes non obligatoires de la mutualité et de la prévoyance et les régimes extra-légaux d'employeurs qui fournissent une protection sociale en complément des autres régimes (prises en charge totales ou partielles des tickets modérateurs, dépassements et forfaits journaliers, compléments d'indemnités journalières, sur-complémentaires retraite, suppléments familiaux). Bien que n'étant pas issues de contrats collectifs, les prestations versées par les mutuelles régies par le code de la mutualité à adhésion individuelle entrent dans ce champ car leur tarification est considérée comme essentiellement indépendante des caractéristiques individuelles des assurés. Enfin, les régimes d'intervention sociale des Institutions sans but lucratif au service des ménages fournissent à titre gratuit ou quasi gratuit des services aux personnes handicapées ou en difficulté sociale, principalement sur la base de subventions et de dons.

Au sein des comptes de la protection sociale, les prestations sont décomptées au sens de la comptabilité nationale, c'est-à-dire en droits constatés et sur l'ensemble du territoire national, départements d'outre-mer compris. Les évaluations détaillées des prestations par risques sont fondées sur les données des régimes de protection sociale disponibles lors de l'élaboration des comptes nationaux, publiés en mai 2009, le total des prestations par régimes étant calé sur ces comptes. Ces données provisoires peuvent dès lors s'écarter de celles présentées à la Commission des comptes de la Sécurité sociale de septembre 2010.

Les prestations de protection sociale par types de régimes

