

DECOUVERTE
DE LA **VIE**
PUBLIQUE

3^e édition

La protection sociale

Gilles Nezosi

En
+ de 150
Questions
réponses

La Documentation
française

Sommaire

CHAPITRE 1

Définitions et histoire de la protection sociale.....	7
Les principes fondateurs.....	7
Les modèles d'État-providence et leurs transformations....	22
Les évolutions de la protection sociale.....	27

CHAPITRE 2

Les régimes de sécurité sociale.....	33
Considérations générales.....	33
Les différents régimes de sécurité sociale.....	36

CHAPITRE 3

Le financement de la protection sociale.....	49
Les ressources.....	49
Le financement.....	58

CHAPITRE 4

Les dépenses de protection sociale.....	65
Les différentes prestations et leur évolution.....	65
Déficits du régime général et dette sociale.....	70

CHAPITRE 5

La gouvernance de la Sécurité sociale.....	81
Les principes de gouvernance.....	81
Les acteurs.....	87
La régulation.....	93

CHAPITRE 6

Le risque santé.....	99
Le principe de solidarité.....	99
Système et professionnels de santé.....	101

L'accès aux soins	111
Les établissements de santé	123
Les dépenses de santé et leur financement	136
La régulation des dépenses de santé	145
Les leviers de maîtrise des dépenses de santé	155

CHAPITRE 7

La politique familiale	163
Cadre général	163
Les aides aux familles	172

CHAPITRE 8

Les politiques de retraite	193
Principes et organisation	193
La situation financière	208
Les réformes et leurs impacts	224

CHAPITRE 9

Les politiques de prise en charge du handicap et de la perte d'autonomie	237
Cadre général	237
Les structures d'accueil, aides et organismes dédiés	252

CHAPITRE 10

Les politiques de l'emploi	263
Cadre général	263
L'assurance chômage	271

ANNEXE

Liens utiles	283
---------------------------	-----

Table des matières	285
---------------------------------	-----

Périmètre couvert par chaque risque social

	Régime général de Sécurité sociale					Collectivités territoriales	État	France Travail
	Branche Assurance maladie	Direction des risques professionnels*	Branche Famille	Branche Retraite	CNSA**			
Maladie	X							
Accidents du travail et maladies professionnelles		X						
Famille (maternité, petite enfance et jeunesse)	X		X			X		
Vieillesse-survie (retraite, veuvage et perte d'autonomie)	X			X	X	X		
Handicap	X		X		X			
Pauvreté			X			X	X	
Logement			X				X	
Perte d'emploi								X

* La direction des Risques professionnels est rattachée à la Caisse nationale de l'assurance maladie.

** CNSA : Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, qui est devenue en août 2020 une cinquième branche de la Sécurité sociale.

4 Comment est née la notion de risque social ?

La notion de risque social est historiquement datée. Elle émerge à la fin du XIX^e siècle, avec l'essor du monde industriel et du salariat.

compter du 1^{er} octobre 2018, il est devenu gestionnaire des fonds servant à indemniser les chômeurs en fin de droits qui bénéficient, par exemple, de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) lorsqu'ils ont travaillé au moins cinq ans au cours des dix dernières années ;

– **en matière d'aide sociale**, l'État fixe à la fois le cadre légal d'obtention des aides mais également leur montant. Elles sont attribuées et financées principalement par les départements, mais aussi par l'État (ex. : RSA ou allocation aux adultes handicapés – AAH). L'action sociale regroupe de son côté les actions à caractère facultatif des institutions publiques ou des organismes de protection sociale, des associations et des fondations. Destinée à aider toute personne en situation de précarité, elle dépend de l'organisme qui la met en œuvre.

Les différents régimes de sécurité sociale

19 Quels sont les différents régimes de sécurité sociale ?

► Le système de sécurité sociale constitué après la Seconde Guerre mondiale avait été pensé à l'origine comme un régime unique qui engloberait tous les actifs (personnes ayant un emploi).

Toutefois, le système mis en place par l'ordonnance n° 45-2250 du 4 octobre 1945 portant organisation de la Sécurité sociale est composé de **quatre grandes familles** qui existent encore en 2024 :

- le Régime général ;
- le Régime agricole ;
- le Régime des professions libérales ;
- les régimes spéciaux de salariés et de fonctionnaires.

Le système n'est donc pas unique : il est **marqué par des logiques de distinctions socioprofessionnelles très fortes et des antagonismes importants** qui ont façonné son organisation en le divisant en plusieurs régimes.

► Au fil des années, on assiste cependant à un **mouvement général de rapprochement de ces régimes** :

- soit par le biais des prestations, dont les montants et les modalités de versement s’alignent sur celles du Régime général;

- soit par le biais de mécanismes comme la **compensation** (mécanisme de solidarité financière entre les différents régimes de retraite) ou l’**adossement** (qui permet le financement, par le Régime général, d’une partie des droits des salariés des régimes spéciaux en contrepartie de cotisations selon le droit commun).

Par ailleurs, au-delà de ce mouvement de rapprochement du fonctionnement et des prestations, nous avons assisté à la disparition, à partir du 1^{er} janvier 2018 (et définitivement depuis le 1^{er} janvier 2020), d’un régime spécifique, le Régime social des indépendants (RSI), qui couvrait les artisans, industriels, commerçants et professions libérales. Il a été remplacé par la Sécurité sociale des indépendants (SSI), dont le recouvrement des cotisations ainsi que les prestations servies sont gérés par le Régime général de la Sécurité sociale, et plus particulièrement par ses différentes branches (CPAM – caisses primaires d’assurance maladie –, Carsat – caisses d’assurance retraite et de la santé au travail – et Urssaf – Unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d’allocations familiales).

Enfin, la réforme des retraites mise en œuvre par la loi du 14 avril 2023 précitée a acté la fin de certains régimes spéciaux (RATP, Industries électriques et gazières par exemple), contribuant ainsi à réduire le nombre de régimes de retraites.

Déficits du régime général et dette sociale

39 Quels sont les facteurs qui influent sur les déficits du Régime général de la Sécurité sociale ?

Principal poste de dépenses de la protection sociale, la Sécurité sociale est également le premier contributeur à son déficit. Le « trou de la Sécurité sociale » représente environ les deux tiers de la dette sociale, suivi de celle de l'Assurance chômage.

► Au sein de la Sécurité sociale, **le Régime général occupe une place centrale** aussi bien en termes de prestations versées que de dettes accumulées. Depuis 1998, son solde n'a été excédentaire qu'à quelques reprises : en 1999, 2000, 2001 et 2018.

► **Plusieurs facteurs**, de nature et d'ampleur différentes, influent sur les dépenses de protection sociale, mais également sur ses recettes :

– des éléments structurels, comme : le vieillissement de la population, qui a un impact sur les retraites en allongeant les durées de perception des pensions, mais aussi sur l'augmentation des dépenses de santé – les personnes âgées étant en général plus grandes consommatrices de soins ; la transformation de la structure des dépenses de santé, par un accroissement du nombre de personnes souffrant de pathologies chroniques (diabète, par exemple) et le renchérissement des actes médicaux par l'usage de dispositifs plus coûteux car plus modernes ou innovants. On estime ainsi à 4 % le taux de croissance « naturelle » des dépenses de santé ; le taux de natalité, qui, en augmentant, pèse à la hausse sur les dépenses de politiques familiales (allocations familiales, politiques de garde des enfants et de conciliation vie familiale/vie professionnelle notamment) ; lorsque ce taux diminue (comme c'est le cas en France depuis 2015), il réduit les dépenses de politiques familiales mais a un impact négatif, à moyen et long terme, sur les dépenses de retraite

en dégradant le ratio cotisants/retraités; le taux d'activité [rapport entre le nombre d'actifs (personnes en emploi et chômeurs) et l'ensemble de la population correspondante] des femmes, des jeunes ou des seniors, dont l'augmentation ou la diminution pèse sur la masse salariale et donc sur les ressources d'une protection sociale dont le financement est largement lié à l'activité professionnelle;

– des éléments plus conjoncturels (mais dont la durée et les conséquences peuvent être plus ou moins longues), comme : le taux de chômage, qui provoque à la fois une augmentation des dépenses et une perte de ressources; les crises économiques ou sanitaires, qui provoquent, comme le chômage, une perte de ressources et une augmentation des dépenses. Ainsi, deux crises particulièrement fortes ont dégradé le solde de la Sécurité sociale : celle – financière – de 2008-2010 et la crise sanitaire et économique de 2020-2021. Elles ont provoqué des déficits records de 28 Md€ en 2010 et de 36,2 Md€ en 2020 (tous régimes de base de sécurité sociale).

► Plusieurs autres facteurs peuvent venir contrebalancer ces éléments, afin d'atténuer leurs impacts. Certains sont « naturels » car liés à la reprise économique, alors que d'autres sont plus corrélés avec les efforts de maîtrise des dépenses de protection sociale. On peut ainsi identifier trois types de facteurs ou de mesures qui, le plus souvent, se combinent :

– une **augmentation de la masse salariale**. Financée encore majoritairement par des cotisations sociales, la Sécurité sociale est, de fait, très sensible à la conjoncture économique. Créatrice d'emplois, une phase de reprise économique provoque une hausse de la masse salariale et donc des cotisations sociales. À titre d'illustration, après une contraction importante en 2020 (–5,7%), à la suite de la crise Covid, la masse salariale est redevenue positive en 2021 avec une progression de 8,9%, ce qui a signifié une augmentation des ressources pour la Sécurité sociale permettant une réduction de son déficit;

– une **augmentation des recettes** prévue par les lois de finances initiales et rectificatives. Ces mesures, comme l'augmentation des taux de cotisations sociales ou les

déplafonnements, ont longtemps été privilégiées, avec le risque de susciter ou d’accentuer le phénomène de « ras-le-bol » fiscal et social face à l’accroissement des prélèvements obligatoires. Elles sont aujourd’hui moins utilisées ;

– une **moindre progression des dépenses** des différentes branches de la Sécurité sociale. Ainsi, à titre d’illustrations : les allocations familiales, tout en gardant leur côté universel, ont été modulées en 2015, réduisant le montant total versé aux familles ; l’Objectif national de dépenses d’assurance maladie (Ondam) s’est maintenu, entre 2010 et 2019 (avant la crise liée à la Covid-19), à un niveau inférieur ou égal à celui voté par le Parlement ; les dépenses de la branche Vieillesse – hors dépenses liées au Fonds de solidarité vieillesse ou FSV, qui demeurent très dynamiques – sont mieux maîtrisées grâce : aux effets des réformes de 2010, 2012, 2014 et 2023, qui durcissent les conditions de départ en retraite ; aux effets de mesures plus techniques comme l’indexation des pensions sur l’inflation et non plus sur les salaires depuis 1987, ce qui permet, mécaniquement, de limiter le montant global des pensions versées lorsque l’inflation est faible.

Soldes par branches du Régime général de 2019 à 2024 (en Md€)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024 (p)
Maladie	-1,5	-30,4	-26,1	-21,0	-11,1	-11,4
Accidents du travail	1,0	-0,2	1,2	1,6	1,4	0,8
Retraite	-1,4	-3,7	-1,1	-2,9	-1,3	-5,5
Famille	1,5	-1,8	2,9	1,9	1,0	0,2
Autonomie	-	-	0,3	0,2	-0,6	0,8
Régime général	-0,4	-36,2	-22,8	-20,1	-10,7	-15,1

(p) Prévision.

Source : Commission des comptes de la Sécurité sociale, *Les comptes de la Sécurité sociale. Résultats 2023. Prévisions 2024*, mai 2024, p. 11.

Quelles évolutions des pensions de retraite pour les femmes ?

Même si le montant moyen des pensions de retraite perçu par les femmes progresse, il reste cependant inférieur à celui des hommes : fin 2021, elles ont en effet perçu une pension de droit direct inférieure en moyenne de 39,6 % par rapport à celle des hommes (1 178 € contre 1 951 €).

Cet écart s'explique par plusieurs facteurs :

- un taux d'activité qui, même s'il progresse, est encore inférieur à celui des hommes (76,8 % pour les hommes âgés de 15 à 64 ans, contre 71,2 % pour les femmes en 2023) ;
- des carrières souvent moins complètes, principalement en raison d'interruption d'activité pour s'occuper de leurs enfants ;
- des salaires plus faibles. Selon l'Insee (*Insee Focus*, n° 320, mars 2024), dans le secteur privé, les femmes percevaient en moyenne un revenu salarial inférieur de 23,5 % à celui des hommes en 2022, soit un écart d'environ 10 points inférieurs à celui observé en 1995 (33,7 %). Ces inégalités sont moins élevées dans la fonction publique que dans le secteur public (11,3 % en 2021 – *Insee Résultats*, octobre 2023). Le principal facteur explicatif de ces différences provient du temps de travail : les femmes étant cinq fois plus souvent en temps partiel que les hommes, leur revenu, tous temps de travail confondus, leur est donc logiquement inférieur. De plus, les hommes effectuent des heures supplémentaires plus fréquemment que les femmes. Cependant, ces facteurs ne sont pas les seuls à expliquer les différences constatées. Ainsi, l'Insee observe que les inégalités de salaire proviennent avant tout d'inégalités d'accès aux emplois les mieux rémunérés. Même si cet écart entre sexes s'est réduit, « accéder aux 5 % des emplois les mieux rémunérés est deux fois moins probable pour les femmes que pour les hommes » (*Femmes et hommes, l'égalité en question. Édition 2022*, coll. « Insee références ») ;
- une espérance de vie supérieure. Les femmes retraitées sont, aux âges élevés, plus nombreuses que les hommes. Comme elles perçoivent une retraite en moyenne plus faible, cela a pour conséquence de faire baisser la moyenne des pensions perçues par l'intégralité des femmes retraitées.

Cependant, cet écart de niveau de pension tend à se réduire. Il était en effet de 50 % en 2004. On peut avancer plusieurs facteurs.

Tout d'abord, on observe une augmentation structurelle du taux d'activité des femmes, ce qui leur permet de valider plus de trimestres mais également de disposer d'une pension qui progresse de génération en génération. Cette hausse du taux d'activité est due à :

- une tertiarisation de l'économie pourvoyeuse de nombreux emplois pour les femmes ;
- une augmentation des niveaux de qualification chez les femmes leur ouvrant la possibilité d'accéder à des emplois plus qualifiés et mieux rémunérés ;
- des mesures facilitant la conciliation vie familiale/vie professionnelle qui permettent aux femmes de s'investir dans leur activité professionnelle tout en ayant des enfants.

Ensuite, elles bénéficient, plus que les hommes, de mesures qui compensent les écarts de pension. On peut citer :

- les dispositifs d'avantages familiaux pour retraite, qui réduisent les pertes de niveau de pension causées par des interruptions totales ou partielles d'activité en raison de l'éducation des enfants, ce qui concerne le plus souvent les femmes (majoration de pension pour enfants, assurance vieillesse des parents au foyer - AVPF -, majoration de durée d'assurance - MDA) ;
- les pensions de réversion, versées au conjoint survivant d'un retraité décédé. Du fait d'une espérance de vie supérieure et d'une pension personnelle en général inférieure à celle de leur conjoint, les femmes en bénéficient plus souvent que les hommes ;
- le minimum vieillesse, et principalement l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa). Ce sont surtout les femmes qui profitent de ces dispositifs attribués sous conditions de ressources. En effet, elles sont plus nombreuses que les hommes à ne percevoir aucune pension de droit direct ou à toucher une retraite d'un montant très faible.

Finalement, grâce à cet investissement accru des femmes dans une activité professionnelle mais également à la faveur des différents dispositifs publics (majoration de pension pour trois enfants ou plus, pensions de réversion, principalement), les écarts de pension se réduisent entre hommes et femmes : alors qu'ils sont de 40% pour les pensions de droit direct, ils se réduisent à 28% en tenant compte de la pension de réversion en 2021 (Drees, *Les retraités et les retraites*. Édition 2023).