



Les prestations de protection sociale nettes en France et en Europe

Amélie Élluin et Mickaël Portela

En France, en 2018, les prélèvements obligatoires fiscaux et sociaux réduisent de 45 milliards d'euros le montant des prestations sociales. Le risque vieillesse-survie, composé majoritairement de revenus de remplacement avec les pensions de retraite, est le risque le plus prélevé.

Après prise en compte des prélèvements obligatoires, la France reste le pays avec les prestations sociales nettes les plus élevées (29,6 % du PIB), suivie de la Finlande (26,4 %), de l'Autriche et de l'Allemagne (25,7 %). Le taux de prélèvements obligatoires sur les prestations est plus faible en France (6,1 % des prestations) que dans les pays scandinaves ou aux Pays-Bas (14,8 % au Danemark et 19,7 % aux Pays-Bas).

En France, 6,1 % des prestations de protection sociale sont prélevées par l'État ou les organismes de sécurité sociale pour un montant de 45 milliards d'euros

En France, en 2018, les prestations de protection sociale s'élèvent à 742 milliards d'euros. Après déduction de prélèvements fiscaux et sociaux retenus sur ces prestations, les prestations de protection sociale dites « nettes » atteignent 697 milliards d'euros (*graphique 1*). La différence correspond au montant total de **prélèvements obligatoires** (PO) dont les ménages doivent s'acquitter, soit 45 milliards d'euros. Les montants de PO effectivement prélevés représentent 6,1 % du total des prestations versées (*encadré*).

Les prestations de protection sociale **en nature** (par exemple le remboursement des soins de santé) ne sont pas assujetties à des PO¹. Parmi les **prestations en espèce** (comme les pensions de retraite), qui sont potentiellement assujetties, les PO sont différents selon la fonction des prestations. Ainsi, les **revenus de remplacement** sont davantage prélevés. À l'inverse, les **prestations de la solidarité** ne le sont pas, ou alors à de très rares exceptions (la prime d'activité par exemple, voir ci-dessous). Les risques sociaux sont, en conséquence, assujettis de manière différente aux PO.

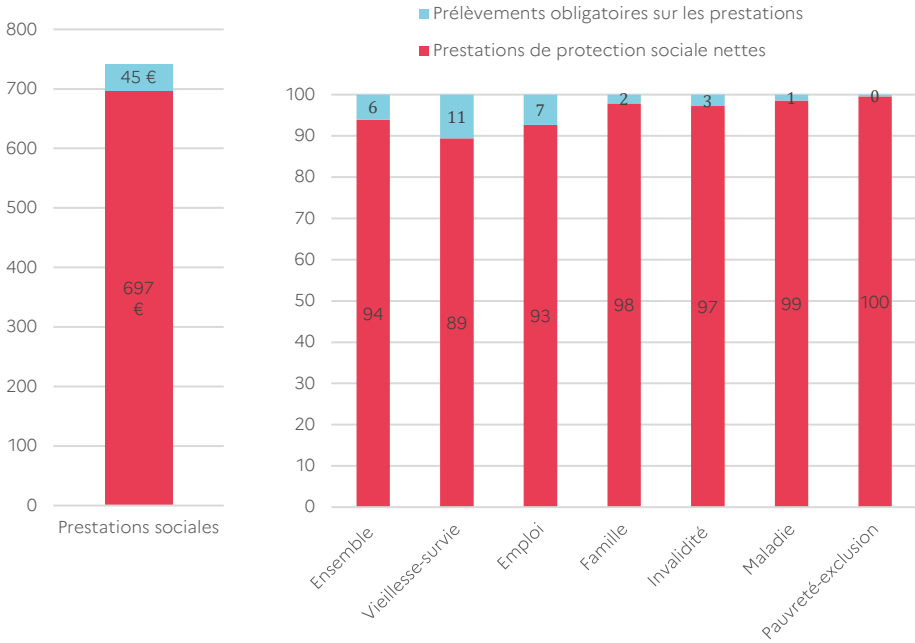
Les prestations du risque vieillesse-survie (pensions de retraite ou de réversion essentiellement) sont celles dont les PO réduisent le plus les prestations effectivement perçues par les ménages : -11 %, soit -36 milliards d'euros. Comme 97 % des prestations de ce risque sont versées en espèces et principalement sous forme de revenus de remplacement, elles sont assujetties à plus de prélèvements, à des taux plus élevés. Le risque emploi, majoritairement composé des allocations chômage (72 % des prestations) est aussi soumis à des cotisations sociales, ainsi qu'à l'ensemble des prélèvements fiscaux. Au total, 7 % des prestations pour l'emploi sont retranchées du montant brut des prestations de ce risque, soit 3 milliards d'euros. 77 % des prestations de pauvreté et d'exclusion sociale sont versées en espèce. Elles sont aussi généralement versées dans une logique de solidarité et sont donc exonérées de prélèvements. Le taux de PO moyen relatif à ces prestations est presque nul : seuls 0,4 % sont déduits du montant brut versé. En effet, parmi les prestations de pauvreté et d'exclusion, seules la prime d'activité et l'allocation d'assurance veuvage versée par la Sécurité sociale ne sont pas exonérées de tous les PO, en particulier de la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS). Les prestations du risque famille sont prélevées à hauteur de 2 % du montant brut, soit 1 milliard d'euros. Ces prestations sociales, ouvertes sous réserve de la charge effective et permanente d'enfants, sont soumises à la CRDS (au taux de 0,5 %). Elles sont donc faiblement prélevées. En revanche, les indemnités journalières liées aux congés de naissance, maternité ou paternité (6 % des masses financières de ce risque), sont des revenus de remplacement soumis à la fois à la contribution sociale généralisée (CSG), à l'impôt sur le revenu et à la CRDS. Les taux de prélèvement appliqués aux prestations liées à l'invalidité sont plus élevés que ceux appliqués aux prestations maladie, accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP), mais restent faibles : 3 % du montant brut des prestations déduites, contre 1 % en moyenne pour les autres. Au total, seuls 4 milliards d'euros sont retranchés du montant brut des prestations de santé (y compris invalidité). Ce moindre niveau de prélèvement s'explique par le fait que la plupart des prestations du risque maladie sont versées en nature et ne sont donc pas assujetties aux PO (82 % des prestations de santé sont versées en nature). Ceux-ci se concentrent sur les prestations de santé versées en espèces (les indemnités journalières pour cause de maladie et les pensions d'invalidité), qui représentent seulement 17 % des prestations du risque santé.

1. Pour la France, seules les prestations logement sont des prestations en nature assujetties à la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) mais celles-ci sont hors champ de l'étude (*encadré*).

Graphique 1 Prestations sociales nettes des prélèvements obligatoires par risque en France en 2018

En milliards d'euros

En %

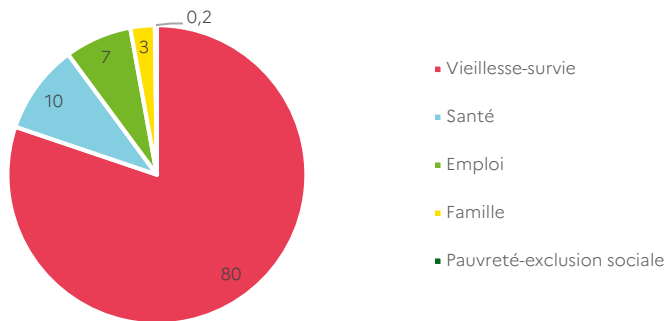


Lecture > En 2018, les prestations sociales nettes atteignent 697 milliards d'euros. 45 milliards ont été prélevés sur le total des prestations brutes. 11 % des prestations brutes de vieillesse et de survie sont restituées sous forme de PO. Après déductions de ces prélèvements, les prestations nettes représentent 89 % du total de prestations vieillesse-survie.

Source > DREES, CPS données définitives 2018.

Graphique 2 Répartition des prélèvements obligatoires par risque en France en 2018

En %



Lecture > 80 % des prélèvements obligatoires sur les prestations relèvent du risque vieillesse-survie.

Source > DREES, CPS données définitives 2018.

80 % des prélèvements obligatoires se concentrent sur les prestations du risque vieillesse-survie (pensions de retraite principalement)

En 2018, 80 % des PO sur les prestations se relèvent du risque vieillesse-survie (pensions de retraite principalement), premier poste de dépenses de protection sociale en France (46 % de l'ensemble des prestations en 2018 - voir fiche 1 pour une lecture de la situation en 2020) [graphique 2]. Les prestations liées à la santé (maladie et invalidité/handicap) et à l'emploi représentent respectivement 10 % et 7 % du montant des prélèvements obligatoires sur prestations sociales (la maladie représente 35 % de l'ensemble des prestations et l'emploi 6 % en 2018). Les prélèvements sur les prestations sociales des risques famille (8 % de l'ensemble des prestations) et pauvreté-exclusion sociale (3 %) faiblement taxés ne représentent qu'une faible part du montant total des prélèvements obligatoires sur les prestations de protection sociale (3 % et 0,2 %).

Encadré Le concept de prestations sociales nettes

Définition, objectifs

Les prestations de protection sociale présentées dans le reste de cet ouvrage sont « brutes ». De fait, elles ne tiennent pas compte des prélèvements obligatoires (PO) retenus sur les prestations, qui viennent réduire le montant des prestations réellement reçu par les ménages. Les prestations dites « nettes » commentées dans cet éclairage viennent justement donner un aperçu de cet écart pour la France et pour les pays européens. L'analyse des prestations nettes fait partie du « Système Européen de statistiques intégrées de la protection sociale » (Sespros) [annexe 1].

Le concept de prestations nettes présente deux intérêts :

- d'une part, il retrace la valeur issue du système de protection sociale des aides reçues *in fine* par les ménages et, symétriquement, la dépense réellement engagée par les institutions de protection sociale ;
- d'autre part, il permet une meilleure comparabilité des données au niveau européen, car les taux et les modalités de prélèvements obligatoires diffèrent fortement d'un pays à l'autre. C'est pourquoi, en complément de la collecte des dépenses de protection sociale brutes, Eurostat retrace également chaque année les prestations nettes dans le cadre du Sespros.

Champ d'application retenu

Les PO retenus dans cet éclairage correspondent pour la France à l'impôt sur le revenu (IR), à la contribution sociale généralisée (CSG), à la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS), à la contribution additionnelle pour l'autonomie et la solidarité (CASA) et aux cotisations sociales effectives (prélèvements sur les salaires, les retraites et les allocations chômage). La taxe sur la valeur ajoutée (TVA), les taxes locales ne sont pas prises en compte.

Le concept de prestations nettes ne s'applique *in fine* que sur les prestations en espèces (soit 63 % des prestations versées en France en 2018).

Parmi les prestations en espèces, les revenus de remplacement qui permettent de compenser une perte de revenu due à un arrêt de travail (pensions de retraite, d'invalidité, indemnités journalières en cas de congés maternité, paternité ou de maladie, allocations chômage) sont généralement imposés comme les revenus du travail. À l'inverse, la majorité des prestations familiales sont uniquement assujetties à CRDS et les minima sociaux ne sont pas imposés.

Les prestations en nature ne sont généralement pas imposables. Ces prestations relèvent plutôt du remboursement, de la prise en charge d'une dépense par un tiers, ou de l'accès à des services liés à un risque social, à prix réduit ou gratuit (les soins de ville, les aides ménagères). Les allocations logement, prestations en nature soumises à la CRDS en France, sont exclues de cette analyse et du Sespros en raison des difficultés méthodologiques, afin de distinguer les prestations logement en espèces et en nature selon les systèmes de protection sociale nationaux.

Méthodologie

Pour la France, le passage aux prestations nettes se fait *via* l'application de taux de prélèvement sur chaque prestation incluse dans le champ.

Pour réaliser ce taux de PO, des taux moyens d'imposition directement issus de la législation sont recensés ou simulés (modèle Ines codéveloppé par l'Insee, la DREES et la CNAF). Pour l'impôt sur le revenu en particulier, les taux d'imposition sont simulés et appliqués aux prestations assujetties par foyer fiscal. Les montants d'impôt ainsi obtenus sont ensuite somés à l'échelle nationale.

Cet exercice est réalisé chaque année pour chaque régime de la protection sociale française (caisses d'assurance vieillesse, maladie, famille, etc.).

En Europe, des taux de prélèvements obligatoires plus élevés dans les pays scandinaves et aux Pays-Bas qu'en France

En 2018, les PO sur les prestations de protection sociale représentent 2,4% du PIB en moyenne dans l'UE-15 (graphique 3), contre moins de 1% dans les treize nouveaux membres entrés dans l'UE entre 2004 et 2013 (NM-13). Les PO sur les prestations sont les plus élevés aux Pays-Bas (5,3% du PIB), puis au Danemark (4,4%), en Suède (3,2%) et en Finlande (3,2%). En France, l'ensemble des PO sur les prestations représentent 1,9% du PIB national de 2018.

Avant PO, la France (31,4% du PIB), le Danemark (30,1%) et la Finlande (29,6%) sont les trois pays dont les dépenses de protection sociale exprimées en part de PIB sont les plus élevées dans l'UE-28. Après prise en compte des PO, la France reste en tête du classement (29,6% du PIB français) mais ensuite le classement est modifié : elle est suivie par la Finlande (26,4%) et l'Autriche ainsi que l'Allemagne (25,7%). Les Pays-Bas et le Danemark, où les taux de prélèvement sur les prestations sont les plus élevés (19,7% pour le premier et 14,8% pour le second), passent respectivement de la 10^e à la 13^e position et de la 2^e à la 5^e position (tableau 1).

À l'inverse, le Royaume-Uni, l'Espagne, ou le Portugal, dont les taux de PO sur les prestations sont parmi les plus faibles de l'UE-15, respectivement 3,3%, 6,0% et 7,2%, remontent dans ce classement. Le taux de prélèvement est pour la France légèrement inférieur à celui de l'UE-15 (6,1%).

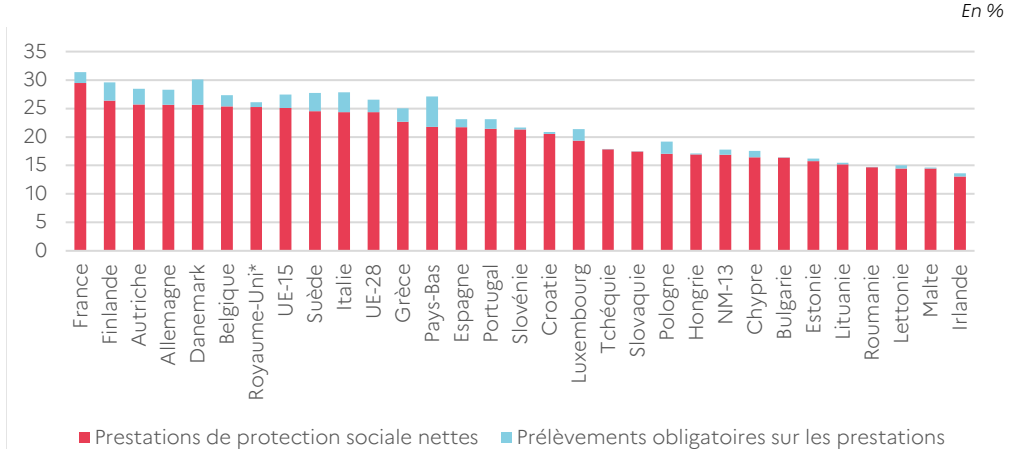
En part du total des prestations, le taux de PO atteint 8,1% dans les pays de l'UE-15 contre seulement 4,9% dans les NM-13. Si les dépenses de protection sociale brutes sont plus élevées dans les pays de l'UE-15 que dans les NM-13, les PO sur les prestations sont également plus élevés dans les pays de l'UE-15. Le passage du brut au net réduit l'écart en termes de part du PIB consacrée aux dépenses de protection sociale entre ces deux groupes de pays. L'écart est ramené de 9,8 points pour les prestations de protection sociale brutes à 4,3 points pour les prestations nettes.

En Europe comme en France, les prélèvements obligatoires se concentrent essentiellement sur les prestations de vieillesse-survie

De manière générale, dans les pays de l'UE, les prestations les plus assujetties aux PO sont les prestations des branches vieillesse-survie, emploi et invalidité. Ces prestations, versées en espèces, servent généralement de revenus de remplacement et sont le plus souvent soumises à des prélèvements comparables à ceux des autres types de revenus. Les prestations vieillesse-survie (retraite pour l'essentiel) qui représentent une part importante de l'ensemble des prestations (40% en moyenne dans l'UE-15) sont presque entièrement assujetties à prélèvements : 93% en moyenne au sein de l'UE-15 (graphique 4). À l'inverse, les prestations maladie, majoritairement servies en nature, et celles du risque pauvreté et exclusion, qui sont des prestations de solidarité généralement exonérées, sont peu assujetties aux PO ou à des taux faibles sur des assiettes réduites.

Les assiettes de PO diffèrent d'un pays à l'autre. Seules 49% des prestations sont soumises à des prélèvements obligatoires en Suède, contre plus de la moitié dans les autres pays de l'UE-15 (52% au Danemark et 51% en Allemagne). L'assiette de prélèvements atteint 60% du total des prestations sociales en France, et 65% en Italie. Ces différences s'expliquent par un effet de structure : les prestations en nature n'étant pas soumises à prélèvements obligatoires, l'assiette est plus large dans les pays où la part des prestations en espèces est plus élevée (Italie et France).

Graphique 3 Part des prestations de protection sociale dans le PIB en 2018, avant et après prélèvements obligatoires sur prestations



* Données 2017 pour le Royaume-Uni.

Source > Eurostat, Spsros.

Éclairage 4 > Les prestations de protection sociale nettes en France et en Europe

Les taux de PO sur prestations sont détaillés par risque pour les États membres de l'UE (tableau 1). Au Danemark et en Suède ils sont plus élevés que la moyenne de l'UE-15 pour tous les risques, hormis le risque pauvreté-exclusion sociale en Suède, non sujet à PO. À l'inverse, en France, les prélèvements sur les prestations sont inférieurs à la moyenne des pays de l'UE-15, hormis pour le risque famille. Le haut niveau de taux moyen de l'Italie (12,6 %), proche de celui de la Suède (11,5 %), s'explique par des PO élevés sur les prestations de vieillesse-survie (par rapport à la moyenne de l'UE-15) qui constituent plus de la moitié des prestations sociales italiennes. L'Allemagne se distingue par des prélèvements sur les prestations de maladie (6,6 %) supérieurs aux autres pays, en raison de prestations plus souvent versées en espèces. Les prélèvements sur les prestations du risque emploi en Allemagne sont en revanche relativement bas : 2,4 % contre un taux moyen de 8,3 %. Concernant les prestations du risque pauvreté-exclusion, faiblement assujetties aux PO, la moyenne de l'UE est fortement tirée vers le haut par le Danemark (13,3 % de PO). Ces prestations y sont soumises aux mêmes règles d'imposition que les autres revenus, ainsi qu'aux cotisations aux régimes de pension complémentaire.

Tableau 1 Taux de prélèvements obligatoires sur les prestations de protection sociale en 2018

En % des prestations brutes

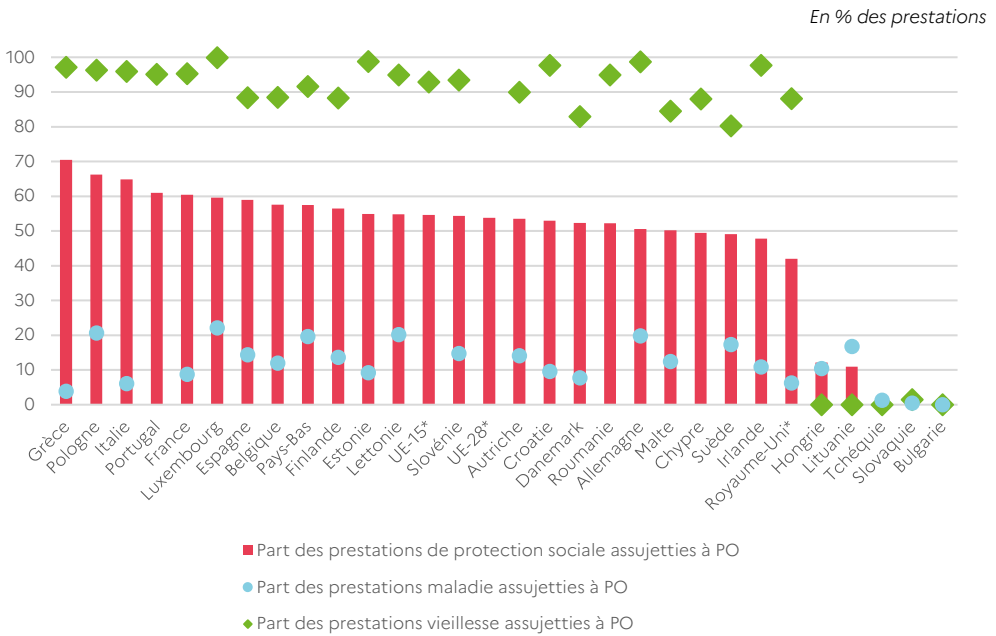
	Taux de PO sur les prestations de protection sociale	Vieillesse-survie	Emploi	Invalité **	Maladie	Famille	Pauvreté-exclusion sociale
Pays-Bas	19,7	28,4	37,9	28,7	9,2	0,6	11,7
Danemark	14,8	24,0	19,1	16,9	2,4	4,5	13,2
Italie	12,6	18,9	16,7	2,6	1,4	3,3	0,0
Suède	11,5	18,4	17,1	8,7	4,4	5,5	0,0
Pologne	11,1	16,2	8,3	11,0	3,6	2,9	0,0
Finlande	10,8	17,4	16,1	5,9	3,5	4,4	0,7
Autriche	9,7	16,2	3,7	7,7	3,4	0,0	0,0
Luxembourg	9,5	15,1	17,9	4,5	5,6	4,3	1,6
Grèce	9,5	14,2	1,4	4,3	0,5	1,2	0,0
Allemagne	9,3	16,0	2,4	6,2	6,6	1,8	0,0
Belgique	7,3	12,4	6,4	7,1	1,3	1,1	0,0
Portugal	7,2	12,0	0,5	3,5	0,0	0,0	0,0
Chypre	6,2	11,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
France	6,1	10,6	7,4	2,8	1,4	2,1	0,4
Espagne	6,0	9,0	4,3	1,8	3,1	1,4	0,0
Irlande	4,0	10,4	0,5	0,5	0,5	1,4	0,6
Lettonie	3,5	4,6	5,2	0,7	3,8	0,0	0,0
Royaume-Uni*	3,3	7,0	3,9	0,0	0,5	0,3	0,0
Estonie	2,7	3,2	5,3	1,6	1,7	4,2	0,0
Lituanie	1,8	0,0	5,8	0,0	2,6	6,9	0,0
Croatie	1,6	1,2	4,2	1,2	2,1	1,3	0,0
Slovénie	1,5	0,7	1,5	0,2	2,4	3,5	0,0
Malte	1,5	2,3	0,0	0,9	0,7	0,0	0,0
Hongrie	1,2	0,0	16,4	0,4	1,5	4,2	0,0
Roumanie	0,5	1,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
Tchéquie	0,4	0,0	5,4	0,1	0,3	1,6	0,9
Slovaquie	0,3	0,0	7,8	0,0	0,1	0,0	0,0
Bulgarie	0,0	0,0	1,1	0,0	0,0	0,0	0,0
UE-15	8,6	14,2	9,1	6,2	3,5	1,8	2,1
NM-13	4,8	7,2	6,3	4,3	1,7	2,3	0,1
UE-28	8,3	13,7	9,0	6,1	3,4	1,9	2,1

* Données 2017 pour le Royaume-Uni.

** Les comptes de la protection sociale (CPS) en France et le Sespros décrivent les prestations d'invalité différemment. Au sens de Sespros, elles comprennent à la fois les risques invalité et accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP). Dans les CPS, les accidents du travail et les maladies professionnelles sont classés dans le risque santé.

Source > Eurostat, Sespros.

Graphique 4 Part des prestations sociales assujetties à prélèvements obligatoires en 2018, par risque



* Données 2017 pour le Royaume-Uni, et les moyennes de l'UE-15 et 28.

Lecture > Au Danemark, 52 % des prestations de protection sociale sont soumises à PO. Les prestations vieillesse sont très majoritairement soumises aux PO : 83 % au Danemark.

Source > Eurostat, Sespros.