



Ministère  
de l'emploi, du travail  
et de la cohésion sociale

Ministère de la santé  
et de la protection sociale



# Études et Résultats

N° 345 • octobre 2004

## Les comptes de la protection sociale en 2003

*En 2003, les dépenses liées à la protection sociale se sont accrues de 4,3 % en valeur et de 2,3 % en termes réels. Les prestations de protection sociale perçues par les ménages, soit 95 % des dépenses, ont progressé de +4,9 % en euros courants, et de 2,8 % en termes réels par rapport à 2002, représentant 29,9 % du PIB, contre 28,4 % en 2001 et 26,4 % à la même date pour l'ensemble de l'Union européenne. La dynamique des prestations de protection sociale s'explique par celle des prestations maladie (+6,7 %, en valeur) et des prestations liées à la perte d'emploi (+9,8 % en valeur) dans un contexte de croissance économique ralentie et de montée du chômage. Y contribuent également les prestations vieillesse (+4,1 %), au sein desquelles l'allocation personnalisée d'autonomie (Apa) connaît une montée en charge rapide.*

*Les régimes d'assurance sociale sont prépondérants dans le système de protection sociale, et supportent 81 % des dépenses.*

*En 2003, la croissance des ressources de l'ensemble des régimes de protection sociale (+2,9 %, en valeur) est demeurée sensiblement plus faible que celle des dépenses. Les cotisations sociales, principale ressource des régimes d'assurance sociale, se sont toutefois accrues plus rapidement que la masse salariale (+3,5 % en valeur), sous l'effet de la hausse des taux de cotisation Unedic, effet partiellement compensé par la mise en place de nouveaux allègements de charges liés à la loi du 17 janvier 2003 relative aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi. Depuis 1995, la part des cotisations sociales dans le financement de la protection sociale a eu néanmoins tendance à se réduire, au profit du financement fiscal : les impôts et taxes affectés représentent désormais près de 20 % des recettes, soit 12 points de plus qu'en 1995.*

**Julien BECHTEL**

Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale  
Ministère de la santé et de la protection sociale  
Drees

**E**n 2003, les dépenses de protection sociale<sup>1</sup> se sont accrues de 4,6 % en valeur, et de +2,6 % en volume (tableau 1). Cette croissance est supérieure à celle de la richesse nationale, le PIB ayant progressé de 0,5 % en volume en 2003 (+2,0 % en valeur).

*Les prestations de protection sociale en 2003 :  
+4,9 % en valeur et +2,8 % en termes réels*

Représentant 95 % de l'ensemble des dépenses, le montant des prestations de protection sociale (encadré 1) reçues par les ménages s'élève à 465 milliards d'euros, en progression de +4,9 % en euros courants. La part de ces prestations dans le PIB - ratio habituellement dénommé « taux de redistribution sociale » - atteint 29,9 %, ce qui constitue le niveau le plus élevé observé jusqu'ici (tableau 2). L'évolution de cet indicateur est par nature contracyclique : en période de forte croissance, le dénominateur progresse tandis que les prestations ralentissent, dans la mesure où l'évolution favorable de l'emploi et des revenus des ménages limite le recours à l'indemnisation du chômage et aux prestations soumises à condition de ressources. Ainsi, le taux de redistribution sociale a-t-il diminué entre 1997 et 2000, avec la reprise de la croissance. Le retournement conjoncturel, amorcé dès 2001 et amplifié en 2003, a ensuite contrarié cette tendance à la stabilisation du poids des dépenses de protection sociale dans le PIB, qui sont depuis lors réparties nettement à la hausse.

1. Dépenses hors transferts entre régimes, mais comprenant les frais de gestion et les frais financiers.



## T.01 évolution des dépenses du Compte de la protection sociale (en valeur)

	Montants en millions d'euros					Evolution en %				
	1990	1995	2001	2002	2003	2003/ 1990(1)	2003/ 1995 (1)	2001/ 2000	2002/ 2001	2003/ 2002
<b>Emploi</b>										
Prestations de protection sociale	267 937	342 878	419 631	443 299	464 999	4,3	3,9	4,5	5,6	4,9
Prestations sociales	239 609	305 146	374 242	395 217	414 306	4,3	3,9	4,5	5,6	4,8
<i>Prestations en espèces</i>	179 526	227 307	275 150	289 534	303 269	4,1	3,7	4,0	5,2	4,7
<i>Prestations en nature</i>	60 084	77 838	99 092	105 684	111 037	4,8	4,5	6,0	6,7	5,1
Prestations de services sociaux	28 328	37 732	45 389	48 081	50 693	4,6	3,8	3,9	5,9	5,4
Frais de gestion	11 411	14 365	17 465	18 566	18 456	3,8	3,2	3,6	6,3	-0,6
Transferts	34 904	60 767	77 706	82 110	84 428	7,0	4,2	3,2	5,7	2,8
Frais financiers	280	2 503	953	988	1 028	10,5	-10,5	15,8	3,7	4,0
Autres dépenses	2 039	2 720	3 827	4 555	4 510	6,3	6,5	8,2	19,0	-1,0
<b>Total des emplois</b>	<b>316 571</b>	<b>423 234</b>	<b>519 582</b>	<b>549 518</b>	<b>573 421</b>	<b>4,7</b>	<b>3,9</b>	<b>4,3</b>	<b>5,8</b>	<b>4,3</b>
<b>Total des emplois hors transferts</b>	<b>281 667</b>	<b>362 466</b>	<b>441 876</b>	<b>467 408</b>	<b>488 993</b>	<b>4,3</b>	<b>3,8</b>	<b>4,5</b>	<b>5,8</b>	<b>4,6</b>

(1) Évolution moyenne annuelle  
Source : Comptes de la protection sociale - Drees

En termes réels, les prestations de protection sociale progressent en 2003 de +2,8 %, compte tenu d'une augmentation de +2 % des prix de la consommation des ménages, déflateur utilisé pour apprécier les évolutions en termes réels des agrégats décrits dans la suite de ce document.

En moyenne annuelle sur la période 1995-2003, l'évolution des prestations de protection sociale a été de 3,9 % par an en valeur et de 2,4 % en termes réels<sup>2</sup>. Bien que l'on constate un léger ralentissement par rapport à l'année précédente, ces prestations ont connu en 2003 une croissance rapide en valeur, avec +4,9 % cette année, après +5,6 % en 2002 et +4,5 % en 2001. Ce rythme élevé s'explique par la progression rapide des prestations liées au risque maladie (+6,7 % en valeur). Les prestations versées au titre de la vieillesse et de la survie, qui représentent la part la plus importante (42,9 %) de l'ensemble des prestations de protection sociale, ont quant à elles poursuivi leur hausse tendancielle (+4,1 % en 2003), en raison notamment de la mise en place de l'Allocation personnalisée d'autonomie (Apa). Concourent enfin à cette évolution les dépenses afférentes à l'emploi, et en particulier les indemnités de chômage (+10,0 % pour l'ensemble des prestations chômage, +14,4 % pour les seules indemnités du régime d'assurance chômage) dans le contexte des difficultés observées sur le marché du travail. Enfin, les pres-

## T.02 protection sociale et PIB

	En %					
	1990	1995	2000	2001	2002	2003
Taux de redistribution sociale (prestations / PIB)	26,5	29,0	28,3	28,4	29,0	29,9
Taux de prestation sociale [(cotisations + impôts et taxes affectées) / PIB]	23,4	24,7	26,0	26,3	26,4	26,7

Source : Insee - comptes nationaux ; Drees - Compte de la protection sociale

tations liées à la pauvreté et à l'exclusion sociale ont accéléré leur reprise, avec une progression en valeur de +6,8 % en 2003, et de 8,7 % pour les seuls montants versés au titre du RMI.

### Les régimes d'assurance sociale versent 83,4 % des prestations

Avec 83,4 % du montant total des prestations de protection sociale (encadré 3) versées en 2003, les régimes d'assurance sociale sont prépondérants dans le système de protection sociale (tableau 3). Ces régimes versent majoritairement des prestations liées à la santé, la vieillesse, la survie, la maternité, la famille et l'emploi. À lui seul, le régime général de la Sécurité sociale a servi 214 milliards d'euros de prestations en 2003, au titre de différents risques (*maladie, vieillesse et famille*), à l'exception de l'emploi et de l'exclusion sociale. Les régimes d'indemnisation du chômage ont quant à eux versé 25,3 milliards de prestations, soit les deux tiers

des prestations servies au titre de l'emploi.

Les régimes d'intervention sociale des pouvoirs publics (État et collectivités locales) assurent quant à eux un peu moins de 10 % des dépenses, tous les risques étant concernés. Les prestations de solidarité constituent l'essentiel de leur champ d'intervention : couverture maladie universelle (CMU), garantie de ressources et allocation compensatrice pour les personnes handicapées, allocation personnalisée d'autonomie, allocations de chômage au titre du régime de solidarité, revenu minimum d'insertion, allocations de logement, bourses d'études, aide sociale à l'enfance...

Les prestations versées par les régimes non obligatoires de la mutualité, de la retraite supplémentaire et de la prévoyance

2. BECHTEL Julien : « Les prestations sociales en 2003 », Drees, *Études et Résultats*, n° 338, septembre 2004.

(4,5 % du total) partagent enfin leur intervention entre les risques *santé* (75,4 %) et *vieillesse-survie* (23,5 %). Leur poids tend à s'accroître au sein de la protection sociale (+0,7 point entre 1995 et 2003).

### **La part des cotisations sociales s'est réduite au profit du financement fiscal**

L'importance du prélèvement opéré sur les ressources nationales pour le financement de la protection sociale peut s'apprécier par un ratio spécifique : le taux de pression sociale (encadré 1). Égal à 24,8 % en 1995, ce taux s'établit à 26,7 % en 2003 (tableau 2). La part, en son sein, des prélèvements sociaux, c'est-à-dire des cotisations et des impôts et taxes affectés à la protection sociale, dans le total des recettes hors transferts des régimes de protection sociale est passée de 82,1 % en 1995 à 86,2 % en 2003 (tableau 4). Dans le même temps, les contributions publiques<sup>3</sup> ont vu leur part diminuer de l'ordre de deux points : avec 11,2 % en 2003, elles constituent toutefois encore une composante importante des ressources hors transferts, et correspondent aux versements de l'État, en particulier aux régimes d'intervention sociale des pouvoirs publics, qui financent notamment le Revenu minimum d'insertion, l'Allocation aux adultes handicapés, etc.

Au sein des prélèvements sociaux, les cotisations constituent toujours la principale ressource de la protection sociale (les deux tiers des ressources hors transferts). Cependant, leur poids dans l'ensemble de ces ressources a connu une diminution importante sur longue période passant de 79,5 % en 1990 à 67,2 % en 2003, compensée, avec notamment la montée en charge des taux de CSG, par une augmentation d'ampleur presque identique des impôts et taxes affectés.

En 2003, l'augmentation des cotisations sociales retrouve un rythme moyen (+3,4 %, tableau 4), mais néanmoins supérieur à celui de la masse salariale (+2,1 %, pour la masse des salaires reçus

par les ménages). Les cotisations fictives, contrepartie des prestations directes d'employeurs, et les cotisations effectives versées aux branches maladie et vieillesse du régime général suivent globalement l'évolution de la masse salariale (entre 2 et 2,4 %). En revanche, les cotisations effectives versées à l'Unedic par

les employeurs et les salariés augmentent beaucoup plus sensiblement, avec des taux de croissance respectifs de 11,8 et 19,2 %. Dans un contexte marqué par une évolution modérée de la masse salariale, l'essentiel de cette évolution des cotisations s'explique par les augmentations des taux de cotisation chômage décidées par

## **E•1**

### **Les comptes de la protection sociale**

*Les comptes de la protection sociale sont établis depuis 1999 selon la base 1995 des comptes nationaux qui a induit certaines modifications.*

*La protection sociale comprend la couverture des charges résultant pour les individus ou les ménages de l'apparition ou de l'existence de certains risques, dans la mesure où cette dépense donne lieu à l'intervention d'un mécanisme de prévoyance.*

*Les prestations de protection sociale regroupent les prestations sociales et les services sociaux servis aux ménages. Les prestations sociales constituent des transferts effectifs attribués personnellement à des ménages sans contrepartie équivalente ou simultanée. Les prestations de services sociaux retracent l'accès à des services, en relation avec un risque de la protection sociale, fournis à prix réduit ou gratuitement par une administration (le plus souvent un hôpital public).*

*Le financement de la protection sociale est principalement assuré par deux grandes catégories de ressources : les cotisations et le financement public (constitué des impôts et taxes affectés et des contributions publiques). Les transferts sont des mouvements internes, entre régimes, et n'ont pas d'incidence sur le financement de l'ensemble du champ de la protection sociale.*

*Le taux de pression sociale est défini comme le rapport entre les prélèvements contributifs et fiscaux directement affectés au financement de la protection sociale et le PIB.*

## **E•2**

### **Risques et prestations**

*Les prestations santé regroupent les prestations liées à la maladie, à l'invalidité et aux accidents du travail. Le poste le plus important de ces dépenses correspond au remboursement partiel ou intégral des soins de santé des ménages. La prise en charge des soins de santé dans le secteur public hospitalier par la Sécurité sociale au moyen de la dotation globale hospitalière constitue une composante de ces dépenses de santé en tant que prestations de services sociaux.*

*À côté des pensions, les prestations classées dans le risque vieillesse-survie incluent des avantages non contributifs et des aides accordées dans le cadre de l'action sociale développée par les différents régimes, ainsi que les dispositifs de prise en charge de la perte d'autonomie des personnes, et notamment l'allocation personnalisée d'autonomie (Apa). Les prestations dites de survie sont des prestations directes, c'est-à-dire déterminées par référence à une prestation à laquelle aurait eu droit le conjoint (telle l'assurance veuvage) ou des prestations dérivées d'un droit du conjoint (comme la pension de réversion).*

*Les prestations du risque famille comprennent les dépenses liées à la maternité et à la famille. Les prestations versées au titre de la maternité sont composées essentiellement d'indemnités journalières, de l'allocation pour jeune enfant courte et des remboursements de soins de santé ainsi que, à partir de 2002, du congé de paternité. Les prestations versées au titre de la famille incluent à côté des prestations familiales au sens strict, des aides dispensées dans le cadre de l'action sociale.*

*Au sein du risque emploi, le risque chômage regroupe toutes les prestations versées à des personnes privées d'emploi qui ne remplissent pas les conditions normales de droit à la retraite et dont la cessation d'activité n'est pas envisagée comme définitive ; il comprend également les préretraites. Le risque insertion et réinsertion professionnelle correspond à la recherche et à l'adaptation à un nouvel emploi ainsi qu'aux versements compensant la perte de salaire due à l'absence de travail pour cause de formation professionnelle.*

*Les prestations logement comprennent principalement les allocations de logement et accessoirement des prestations extra-légales des régimes spéciaux. Les allocations de logement sont : l'Allocation de logement à caractère familial (ALF), l'Allocation de logement à caractère social (ALS) et l'Aide personnalisée au logement (APL).*

*La prise en charge de l'exclusion sociale par le biais du revenu minimum d'insertion (RMI) constitue l'essentiel du risque pauvreté et exclusion sociale.*

3. Les impôts et taxes affectés sont des prélèvements obligatoires explicitement dédiés, comme par exemple la CSG, au financement de la protection sociale. Les contributions publiques correspondent quant à elles aux dotations directes des budgets de l'État et des collectivités locales au financement des prestations de protection sociale.

l'Unédic en juillet 2002 (+0,2 point de cotisations se répercutant en année pleine sur 2003), puis au 1<sup>er</sup> janvier 2003 (+0,6 point de cotisations). Toutefois, l'incidence de la hausse des taux de cotisation Unedic est en partie compensée par la mise en place, avec la loi du 17 janvier 2003, d'un allègement unique qui se substitue aux exonérations liées aux bas salaires et aux 35 heures. Ce nouveau dispositif, entré en vigueur au 1<sup>er</sup> juillet 2003, a entraîné une augmentation des allègements de charges de 2,6 %, soit un rythme légèrement supérieur à celui de la masse salariale.

### La CSG représente en 2003 près des trois quarts des impôts et taxes affectés

Parallèlement à la diminution du poids des cotisations, la tendance de longue période est à l'augmentation du financement fiscal de la protection sociale, qui est passé de 3,1 % en 1990 à 19 % en 2003. Cette évolution a d'abord été liée à la volonté de mieux distinguer le financement de la solidarité nationale de celle de l'assurance (financement de prestations familiales, puis du minimum vieillesse lors de la création du Fonds de solidarité

vieillesse en janvier 1994), ainsi qu'au souci d'alléger les charges qui pèsent sur le coût du travail. L'objectif a ensuite été d'asseoir le financement de la protection sociale sur une assiette plus large que les salaires, en tenant mieux compte de la capacité contributive des ménages. Deux évolutions sont à cet égard marquantes depuis 1993 : la montée en puissance de la contribution sociale généralisée (CSG) et le développement des exonérations sur les cotisations employeurs. Introduite en 1991, la CSG a d'abord vu son taux augmenter en 1993, puis a de nouveau été majorée en 1997 et surtout en 1998.

T  
03

les prestations de protection sociale en 2003 : contribution des régimes aux différents risques

En %

RISQUES	Assurances sociales					Régimes d'employeurs	Régimes de la mutualité, de la retraite supplémentaire et de la prévoyance	Régimes d'intervention sociale des pouvoirs publics	Régimes d'intervention sociale des ISBLM	TOTAL
	Régimes de la sécurité sociale			Régimes d'indemnisation du chômage	Total					
	Régime général	Autres régimes(1)	Total							
Santé	24,7	5,2	29,9	0,0	29,9	0,5	3,4	1,5	0,0	35,3
Vieillesse-survie	14,1	26,3	40,4	0,0	40,4	0,0	1,1	1,4	0,0	42,9
Maternité-famille	6,6	0,1	6,7	0,0	6,7	0,7	0,0	2,0	0,0	9,5
Emploi	0,0	0,2	0,2	5,4	5,7	1,1	0,0	1,2	0,0	7,9
Logement	0,7	0,0	0,7	0,0	0,7	0,0	0,0	2,2	0,0	3,0
Exclusion sociale	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,2	0,2	1,4
<b>Total des prestations</b>	<b>46,1</b>	<b>31,8</b>	<b>77,9</b>	<b>5,4</b>	<b>83,4</b>	<b>2,3</b>	<b>4,5</b>	<b>9,5</b>	<b>0,3</b>	<b>100,0</b>

(1) Les autres régimes de la sécurité sociale comprennent les fonds spéciaux, les régimes particuliers de salariés, les régimes complémentaires de salariés  
Source : Drees, Comptes de la protection sociale

T  
04

évolution des recettes du Compte de la protection sociale en 2003

	Montants en millions d'euros				Evolution en %				
	1990	2001	2002	2003	2003/1990 (1)	2003/1995 (1)	2001/2000	2002/2001	2003/2002
Cotisations totales	227 362	300 912	312 760	323 238	2,7	2,4	4,1	3,9	3,4
Cotisations effectives	201 464	260 762	271 031	280 727	2,6	2,3	4,1	3,9	3,6
Cotisations d'employeurs	119 988	166 950	173 044	178 512	3,1	3,5	3,5	3,7	3,2
Cotisations de salariés	65 582	76 109	79 677	83 628	1,9	0,5	4,3	4,7	5,0
Cotisations des travailleurs indépendants	13 469	16 591	17 170	17 423	2,0	2,4	9,1	3,5	1,5
Cotisations sur prestations	2 073	750	767	745	-7,6	-13,8	1,9	2,3	-2,9
Autres cotisations	352	362	373	419	1,3	-4,8	21,1	3,0	12,3
Cotisations fictives	25 898	40 150	41 729	42 511	3,9	3,3	3,9	3,9	1,9
Impôts et taxes affectés	8 913	87 200	88 908	91 443	19,6	17,2	7,9	2,0	2,9
Contributions publiques	39 678	49 932	53 100	53 709	2,4	0,6	-3,3	6,3	1,1
Produits financiers	3 413	4 162	4 205	4 216	1,6	1,6	9,1	1,0	0,3
Autres recettes	6 669	8 650	8 373	8 513	1,9	-0,6	4,1	-3,2	1,7
<b>Total des ressources</b>	<b>286 035</b>	<b>450 857</b>	<b>467 346</b>	<b>481 119</b>	<b>4,1</b>	<b>3,8</b>	<b>4,0</b>	<b>3,7</b>	<b>2,9</b>

Source : Drees, Comptes de la protection sociale

En 2003, les impôts et taxes affectés au financement de la protection sociale connaissent toutefois une évolution modérée : +2,5 % en valeur. La quasi-totalité (97 %) de ces impôts et taxes est une ressource affectée aux régimes d'assurances sociales, dont 57 % pour le Régime général, et 28 % pour les fonds de financement (FOREC, FSV). La CSG, qui constitue 71 % de l'ensemble des impôts et taxes affectés, soit 65 milliards d'euros en 2003, progresse plus vivement que l'année précédente (+3 % après +1,9 % en 2002). La fraction de la CSG prélevée sur les revenus de remplacement est celle qui se révèle la plus dynamique (+6,8 %), alors que celle prélevée sur les revenus d'activité progresse de 2,6 %, évolution qui, en l'absence de modification des taux de prélèvement en 2003, reflète celle du revenu disponible brut des ménages qui en constitue l'assiette. Parmi les impôts sur les produits, qui sont l'autre composante importante des impôts et taxes affectés, les droits sur les tabacs, fortement augmentés, ont vu leur répartition sensiblement modifiée en 2003 : la part affectée à la CNAM a été accrue (de 8,2 à 15,2 %), tandis que celle affectée au FOREC a été réduite de près de 6 points, celui-ci bénéficiant parallèlement d'une augmentation de la part de la taxe sur les conventions d'assurances qui lui est attribuée (40,1 % contre 30,6 % en 2002). Enfin, les impôts affectés au FSV (CSG et prélèvement social de 2 %) repartent à la hausse en 2003 (+2,1 %) après la forte diminution enregistrée en 2002 (-6 %), suite aux transferts de 0,1 point de CSG vers le fonds Apa et de la taxe de prévoyance vers le FOREC.

Les contributions publiques représentent quant à elles 53,7 milliards d'euros en 2003. Elles correspondent notamment aux sommes versées en contrepartie des dépenses effectuées par le régime d'intervention sociale des pouvoirs publics (comme par exemple le RMI ou l'aide sociale des départements), mais aussi au financement par l'État de certaines prestations versées par le régime d'assurances sociales (telles que l'AAH ou l'API). Jusqu'en 1999, elles comprenaient également la compensation des exonérations de charges. A cet égard, leur recul prononcé en 2000 (-10,1 %) a été lié à la diminution des transferts réalisés au titre des allègements de charges, du fait de

l'affectation directe de recettes fiscales nouvelles aux régimes de Sécurité sociale via le FOREC. Ces transferts sont ainsi passés de 10 milliards d'euros en 1999 à 4,2 milliards d'euros en 2000, ce qui a réduit d'autant le montant des contributions publiques. La diminution du financement par l'État de certaines prestations familiales a aussi contribué à ce recul. Ce double effet à la baisse - des prestations et des transferts - déjà très atténué en 2001, a été compensé par une forte hausse en 2002. En 2003, les contributions publiques augmentent plus modérément (1,1 %). Cette évolution s'explique par la hausse sensible des contributions publiques reçues par les régimes des administrations publiques locales (+10 %, après +13,4 % en 2002), qui représentent désormais plus d'un quart de l'ensemble. Cette dynamique trouve son origine dans la participation des départements au financement de l'Aide personnalisée d'autonomie (Apa), mise en place en 2002.

Les produits financiers, assez stables sur moyenne et longue période, avaient

de leur côté fortement augmenté entre 1999 et 2001 (+9 % en 2001), avant de se replier en 2002 (-1,3 %) ; ils retrouvent un rythme plus soutenu en 2003 (+2,6 %). Les autres recettes sont stables en 2003 après une diminution de 1,7 % en 2002.

Les transferts représentent 14,7 % de l'ensemble des emplois totaux des comptes de la protection sociale, et reflètent trois mécanismes importants : en premier lieu, le mécanisme de compensation, qui vise à atténuer les disparités financières résultant des déséquilibres démographiques entre régimes de retraite. Il induit 37 % des transferts. Viennent ensuite les prises en charge de cotisations qui recouvrent notamment la compensation des allègements de charges versée aux régimes de Sécurité sociale par le FOREC, et qui sont d'un montant comparable. Enfin, le quart restant est constitué par les prises en charge de prestations et les transferts divers, comme le financement des avantages vieillesse non contributifs par le FSV. Il convient de noter qu'en 2003, la Cnaf prend désormais en charge

### E•3

## Les régimes de protection sociale

### Les régimes d'assurances sociales

*Ce sont des régimes obligatoires, imposés et contrôlés par les pouvoirs publics. Le plus important est le régime général de la sécurité sociale (CNAM, CNAV, CNAF).*

*Au sein des régimes d'assurances sociales, on distingue les régimes directs. Les prestations de ces régimes sont directement versées par l'employeur qui assure de surcroît l'équilibre du compte. Dans cette catégorie sont classés les régimes de retraite des fonctionnaires ou d'entreprises ou d'institutions dont le statut s'apparente à celui de la Fonction publique : la Poste, EDF-GDF, RATP.*

### Les régimes d'employeurs

*Ce sont les régimes organisés par l'employeur sans que la législation en impose l'existence : ils versent des prestations « extra légales ». Celles-ci sont liées au contrat de travail en raison de conventions collectives ou d'accords d'entreprise et versées directement par l'employeur : suppléments familiaux de traitement, compléments d'indemnités journalières et indemnités de licenciement.*

### Les régimes de la mutualité, de la retraite supplémentaire et de la prévoyance

*Il s'agit des mutuelles régies par le code de la mutualité. L'adhésion y est, en général, facultative, l'assuré acquitte une cotisation volontaire.*

*Les institutions de retraite supplémentaire sont des régimes de vieillesse d'entreprises non légalement obligatoires.*

*Les institutions de prévoyance sont des caisses complémentaires pratiquant des opérations non obligatoires de prévoyance.*

### Les régimes d'intervention sociale des pouvoirs publics

*Les régimes d'intervention des pouvoirs publics, financés principalement par l'impôt, développent des actions de solidarité nationale en faveur de populations ciblées (familles, personnes âgées, personnes handicapées, victimes de la pauvreté ou de l'exclusion sociale...) et aussi sur certains domaines, comme le logement ou la formation.*

*Les régimes d'intervention sociale des Institutions sans but lucratif au service des ménages (ISBLSM)*

*Ils sont constitués des organismes privés sans but lucratif dont le financement provient à titre principal de dons ou d'autres contributions volontaires (Croix Rouge, Secours catholique, Armée du Salut...).*

à 60 % les majorations de pensions servies par le FSV aux parents de trois enfants et plus. Par ailleurs, les transferts du FOREC au Régime général ralentissent, les pouvoirs publics ayant substitué un allègement unique aux exonérations liées aux bas salaires et aux 35 heures (loi du 17 janvier 2003). Ainsi, après avoir fortement augmenté en 2002 (+5,7 %), les transferts retrouvent un rythme plus modéré en 2003 (+2,8 %).

### **Une croissance des emplois à nouveau plus rapide que celle des ressources**

Depuis 2001, la croissance des emplois du compte de la protection sociale est redevenue supérieure à celle des ressources. Hors transferts, les emplois augmentent en valeur de 4,6 % en 2003, après +5,8 % en 2002, alors que les ressources hors transferts n'ont cru que de 2,9 % cette année, après +3,7 % en 2002. Ces évolutions divergentes se sont traduites par une dégradation de la situation financière de la plupart des régimes d'assurances sociales.

Les dépenses des administrations de sécurité sociale se sont élevées en 2003 à 393 milliards d'euros, et leurs recettes à 382 milliards d'euros. Les administrations de sécurité sociale<sup>4</sup>, qui avaient dégagé une capacité de financement de 4,0 milliards d'euros en 2001, ont connu par la suite une dégradation de leur situation financière liée au retournement de la conjoncture économique. En 2003, leur besoin de financement s'établit à -11,1 milliards d'euros, après -4,1 milliards en 2002 (soit respectivement 0,7 et 0,3 point de PIB). Cette évolution est due en grande partie au régime général de Sécurité sociale, dont le déficit a atteint en 2003 12,8 milliards d'euros, soit 0,8 point de PIB<sup>5</sup>.

Si le déficit des administrations de sécurité sociale demeure nettement inférieur en niveau à celui de l'État, il contribue sensiblement à la dégradation du solde d'ensemble des administrations publiques (4,1 points de PIB contre 3,2 points l'année précédente). En outre, les autres ad-

ministrations publiques (organismes divers d'administration centrale - ODAC - et collectivités locales - APUL -) ont enregistré des évolutions liées à leur intervention dans le domaine de la protection sociale : les ODAC, qui comprennent entre autres la CADES et le Fonds de réserve des retraites, dégagent en 2003 une capacité de financement de 0,4 point de PIB, après 0,6 point en 2002, suite notamment à la diminution de l'excédent du Fonds de réserve des retraites. Les APUL maintiennent également une capacité de financement positive (0,1 point de PIB en 2003), en dépit de la charge financière que représente l'Apa.



## **La protection sociale dans les pays de l'Union européenne en 2001**

*La part des dépenses de protection sociale dans le Produit intérieur brut (PIB) s'est élevée en 2001 à 26,4 % en moyenne dans l'Union européenne (graphique 1). Des données par pays sont publiées par Eurostat, chaque État membre de l'Union fournissant des statistiques conformes au Système européen de statistiques intégrées de protection sociale (SESPROS) : ainsi, les Comptes de la protection sociale sont à la fois un compte satellite des Comptes nationaux de l'Insee, et un compte articulé au système SESPROS.*

*C'est en Irlande que la part des dépenses de protection sociale est la plus faible (13,9 %) et en Suède qu'elle est la plus élevée (30,7 %). Outre l'Irlande, et hormis le cas particulier du Luxembourg, les pays du sud de l'Europe (Espagne, Grèce, Italie, Portugal) consacrent généralement une part moins importante de leur PIB à la protection sociale, alors que les pays du nord de l'Europe et la France se situent au-dessus de la moyenne européenne.*

*Cette situation est, pour une part significative, liée au niveau de développement,*

*les pays les plus riches étant ceux qui redistribuent le plus. Cette tendance n'est cependant pas systématique et d'autres facteurs influent sur le niveau des dépenses sociales : ainsi le Royaume-Uni a un niveau de PIB par tête légèrement supérieur à celui de la France (24 535 contre 24 466 SPA<sup>6</sup>), mais consacre 2,2 points de PIB de moins à la protection sociale (26,3 contre 28,5 %). La France se caractérise donc par un niveau de dépenses de protection sociale relativement élevé. Interviennent à cet égard des causes structurelles, comme la pyramide des âges, la structure des ménages ou le taux de chômage, mais aussi et surtout d'autres facteurs touchant aux différences dans les systèmes nationaux de protection sociale, aux solidarités familiales, etc.*

*L'année 2001, marquée par un ralentissement de la croissance, s'accompagne d'une reprise à la hausse du poids des dépenses de protection sociale dans le PIB dans l'ensemble des pays membres, à l'exception de l'Espagne. Depuis 1991, ce poids s'est généralement accru jusqu'en 1993 ou 1994, pour redescendre ensuite progressivement jusqu'en 2000, sauf dans deux groupes de pays :*

- l'Allemagne, le Luxembourg, et dans une moindre mesure la France, où la diminution semble n'avoir vraiment commencé qu'après 1996 pour s'interrompre, comme ailleurs, en 2001 ;

- la Grèce et le Portugal, où la croissance se poursuit jusqu'en 2001, ce qui pourrait s'expliquer par un phénomène de « rattrapage » en matière de protection sociale.

*Dans les autres pays, la récession économique (1992-1993), la progression du chômage et de l'exclusion sociale, jusqu'au milieu de la décennie, avaient poussé la part des dépenses sociales dans le PIB à la hausse dans la première partie des années 90. Il s'en est suivi une diminution, qui s'est accentuée à partir de 1996 (-0,5 point entre 1996 et 1997). La reprise de la croissance, la décrue du chômage, mais aussi les efforts d'ajustement budgétaire précédant l'entrée dans l'Union monétaire européenne (1<sup>er</sup> janvier 1999) expliquent l'inversion du mouvement par la suite.*

4. Le solde courant des Comptes de la protection sociale, (-7,8 milliards d'euros pour l'ensemble du compte en 2003, et -7,7 milliards pour les seules administrations de sécurité sociale) correspond à une notion d'épargne et non à une capacité de financement. En effet, les comptes de la protection sociale ne retracent pas les opérations en capital.

5. INSEE première : « Les comptes des administrations publiques en 2003 », n° 961, avril 2004.

6. SPA : Standard de pouvoir d'achat

### La structure du financement de la protection sociale dans l'Union européenne en 2001

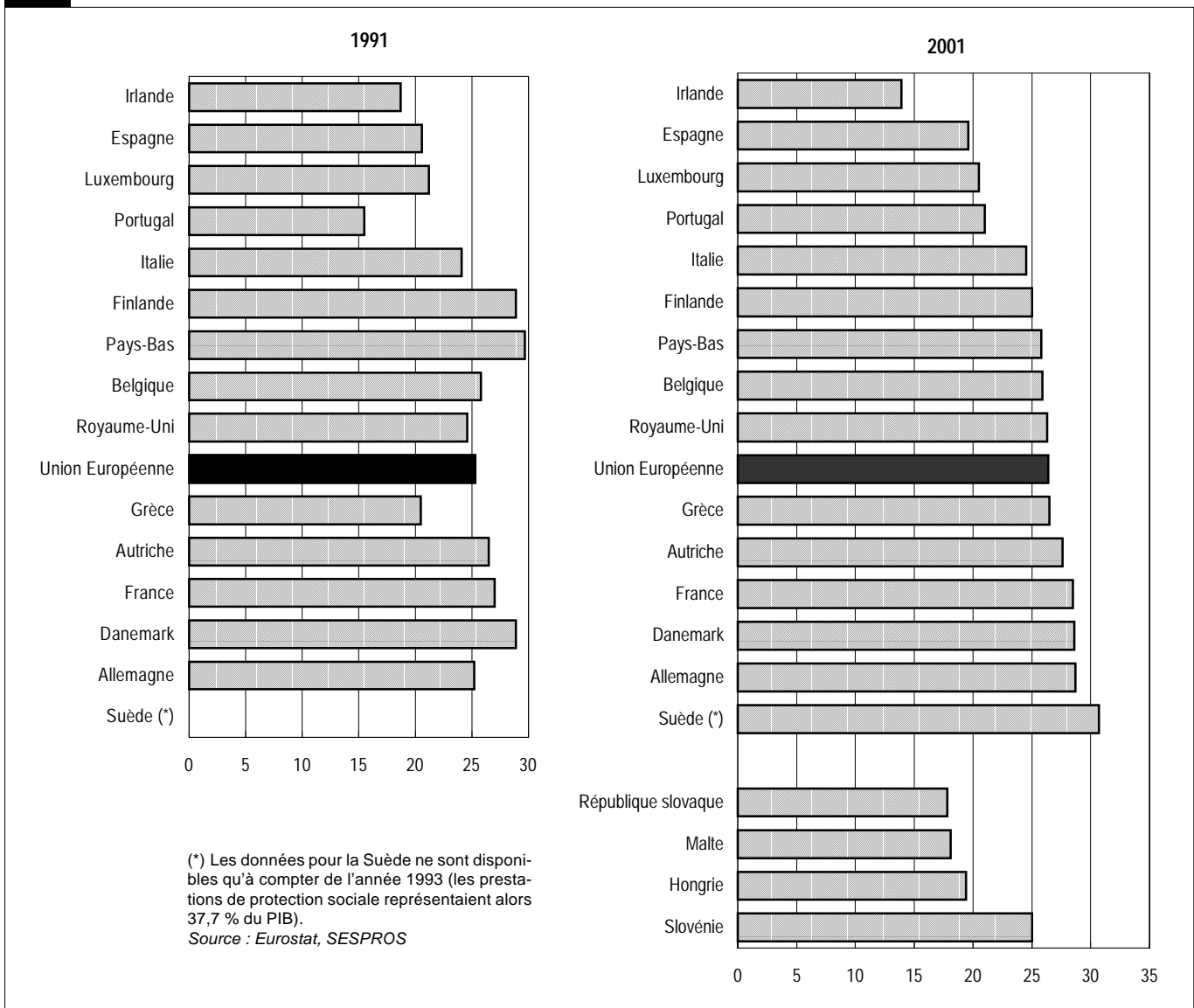
En 2001, les cotisations sociales ont assuré, en moyenne, 60,5 % du financement de la protection sociale dans l'Union européenne. Les autres ressources se composent principalement des contributions publiques et des impôts et taxes affectés (graphique 2). Bien que ces sources de financement soient communes à l'ensemble des pays, leur poids relatif varie en fonction de l'histoire et des logiques institutionnelles des systèmes de protection sociale. On classe habituellement les pays en deux groupes : ceux de tradition « bismarckienne » où le système reposait sur une assurance, sou-

vent sur une base professionnelle, et les pays de tradition « beveridgienne » où le système a pris originellement la forme d'une aide universelle sans préalable de versement de cotisations. Le premier groupe serait plutôt formé des pays d'Europe continentale (France, Benelux, Allemagne, Autriche) ; dans le second on retrouverait les pays nordiques, l'Irlande et le Royaume-Uni. Aujourd'hui les deux systèmes semblent toutefois en voie de rapprochement, en particulier du fait de l'accroissement du financement fiscal dans les pays où prédominent les cotisations. C'est particulièrement net pour la France où la part des cotisations, tout en restant supérieure à la moyenne européenne, est passée de 74,8 % en 1996 à 66,7 % en 2001, soit une diminution de

plus de 8 points, suite au transfert vers la CSG de la part relative au risque maladie.

L'analyse comparative de trois pays très différenciés du point de vue de leur système de financement de la protection sociale (Danemark, France et Royaume-Uni) montre des tendances convergentes vers un mode de financement mixte, combinant contributions publiques du budget de l'État et cotisations sociales. Alors qu'au Royaume-Uni, cotisations et ressources fiscales contribuent à parts égales - et de façon relativement stable depuis 1992 - au financement de la protection sociale, les systèmes d'inspiration plus nettement bismarckienne ou beveridgienne tendent à se rapprocher du modèle précédent : ainsi, au Danemark, la part des cotisations a

**G 01** les dépenses de protection sociale en Europe en 2001 (en % du PIB)



7

augmenté, passant de 12 à 30 % entre 1992 et 2001, alors que la France a connu un mouvement inverse, les cotisations ne représentant plus que 67 % en 2001, contre 78 % en 1992<sup>7</sup>. Dans l'ensemble des pays de l'Union européenne, la part des cotisations dans les ressources de la protection sociale a diminué de 4 points entre 1992 et 2001.

Au sein des cotisations sociales, la part des cotisations versées par les employeurs reste prépondérante, malgré un mouvement de recul dans la majorité des pays, traduisant l'objectif déclaré d'alléger les coûts de la main d'œuvre pour favoriser l'emploi. La Belgique (qui a modifié les taux de cotisations de Sécurité sociale en 1995), le Danemark et les Pays-Bas ne connaissent toutefois pas cette tendance à la baisse : dans ces deux derniers pays, les cotisations patronales sont cependant limitées. Parallèlement la part des cotisations versées par les salariés, les indépendants et les autres bénéficiaires de prestations sociales s'est légèrement accrue depuis le milieu de la décennie, en particulier dans les pays nordiques. Dans d'autres pays, comme en France, leur poids a baissé en raison d'une réorientation du financement de la protection sociale vers les recettes fiscales, cependant fortement assises sur la masse salariale.

Les contributions publiques et les impôts et taxes affectés pèsent en moyenne européenne pour 36,0 % dans les recettes de protection sociale en 2001, contre moins de 30 % en 1990. Le mouvement de hausse est sensible dans les pays où la part des cotisations était importante. À l'inverse, au Danemark, l'introduction, en 1994, de nouvelles cotisations pour alimenter des fonds du marché du travail en 1994 a contribué à réduire la part largement prépondérante des contributions publiques et des impôts et taxes affectés : leur poids dans les recettes est passé de 80 % en 1990 à 62,6 % en 2001. En France, la part des contributions publiques et des impôts et taxes affectés atteint 30,4 % en 2001, contre seulement 21,5 % en 1995 et 17 % en 1990.

7. JULIENNE Katia et LELIEVRE Michèle : «L'évolution du financement de la protection sociale à l'aune des expériences britannique, française et danoise », Drees, *Revue française des affaires sociales*, n°3-2004, juillet-septembre 2004.

**G.02** le financement de la protection sociale dans l'Union européenne en 2001 (par ordre croissant de la part des cotisations sociales)

