



Liberté - Égalité - Fraternité
Établissement Public

Ministère de l'Emploi,
de la Cohésion sociale
et du Logement

Ministère de la Santé
et des Solidarités



Études et Résultats



N° 526 • octobre 2006

En 2005, les dépenses liées à la protection sociale se sont accrues de 3,6 % (hors transferts) en valeur et de 1,6 % en termes réels.

Les prestations de protection sociale perçues par les ménages (94 % des dépenses) ont progressé de +3,9 % en euros courants, et de +1,9 % en termes réels. Elles représentent 29,6 % du PIB, contre 29,3 % en 2004 et 29,0 % en 2003. Ce niveau est légèrement supérieur à celui observé pour l'ensemble de l'Union européenne (27,2 % en 2003). Les prestations de protection sociale ont connu en 2005 un ralentissement sensible (+5,1 % en 2004 en euros courants), qui est essentiellement imputable à la décélération des dépenses afférentes au risque maladie et à la diminution de celles liées au chômage et à la perte d'emploi.

Pour la première fois depuis 2001, la croissance des ressources hors transferts de l'ensemble des régimes de protection sociale (+4,4 % en valeur en 2004) a été en 2005 plus rapide que celle des dépenses, tout en laissant subsister un besoin de financement.

Le « taux de pression sociale » s'est établi à 25,6 % du PIB, dont 21,6 % de prélèvements obligatoires sociaux.

Les cotisations sociales, principale ressource des régimes d'assurance sociale, se sont accrues à un rythme légèrement supérieur à celui de la masse salariale (+3,5 % en valeur, contre +3,0 %) ; elles représentent les deux tiers des recettes hors transferts. Les impôts et taxes affectés ont été très dynamiques (+10,3 %) ; ils représentent un sixième des ressources hors transferts.

La contribution des collectivités territoriales au financement de la protection sociale s'est encore accrue.

Les comptes de la protection sociale en 2005

En 2005, les dépenses de protection sociale¹, estimées selon la « base 2000 » des comptes nationaux (encadré 1), se sont élevées, hors transferts internes aux régimes de protection sociale, à 536,9 milliards d'euros, en hausse de 3,6 % en valeur (tableau 1). Cette croissance est un peu supérieure à celle de la richesse nationale, le PIB ayant progressé de 3,1 % en valeur en 2005 (+1,2 % en volume).

Représentant 94 % de l'ensemble des dépenses, le montant des prestations de protection sociale (encadré 1) reçues par les ménages s'élève à 505,5 milliards d'euros², en progression de 3,9 % en euros courants après 5,1 % en 2004. Leur part dans le PIB – ratio habituellement dénommé « taux de redistribution sociale » – atteint 29,56 %, contre 29,33 % en 2004 et 27,68 % en 2000 (tableau 2).

En termes réels, les prestations de protection sociale progressent en 2005 de +1,9 %, compte tenu d'une augmentation de +2,0 % 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 sur la période 2000-2005, l'évolution des prestations de protection sociale a été de +4,8 % par an en valeur et de +3,1 % en termes réels (encadré 2). Ces prestations ont connu en 2005 la croissance la plus modérée depuis le début de la

Julien BECHTEL, Alexandre BOURGEOIS et Michel DUÉE

Ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement
Ministère de la Santé et des Solidarités
DREES

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

2. BECHTEL Julien, DUÉE Michel, 2006, « Les prestations de protection sociale en 2005 », *Études et Résultats*, n° 523, DREES, septembre.



E-1

Les comptes de la protection sociale

Les données relatives aux dépenses de protection sociale et à leur financement sont issues du Compte satellite de la protection sociale. La méthodologie en a été révisée en 2005, à l'occasion du passage en « base 2000 » des comptes nationaux, précédemment élaborés en « base 1995 ». Les principales modifications qui composent ce changement de base concernent, dans le champ de la protection sociale, le traitement de l'action sociale et des prestations de services sociaux, et affectent notamment le classement des maisons de retraite et des unités de soins de long séjour, l'hébergement des personnes âgées ou handicapées, ainsi que les sommes versées par les collectivités locales au titre de l'accueil des jeunes enfants et de l'action sociale.

La protection sociale recouvre tous les mécanismes institutionnels, publics ou privés, prenant la forme d'un système de prévoyance collective et/ou mettant en œuvre un principe de solidarité sociale, et qui couvrent les charges résultant pour les individus ou les ménages de l'apparition ou de l'existence de certains risques sociaux identifiés (santé, vieillesse-survie, maternité-famille, emploi, logement, pauvreté-exclusion sociale). Elle implique le versement de prestations aux individus ou aux ménages confrontés à la réalisation de ces risques. Ces mécanismes compensent tout ou partie de la diminution de ressources ou de l'augmentation de charges, sans qu'il y ait contrepartie équivalente et simultanée des bénéficiaires. Ce dernier terme implique en particulier que le bénéficiaire n'est pas soumis, contrairement au cas des assurances classiques, au versement de primes ou de cotisations établies en fonction de risques spécifiques qu'il présente (âge, morbidité antérieure, antécédents familiaux...).

Conformément à cette définition, la protection sociale recouvre non seulement les régimes obligatoires tels que le régime général de la Sécurité sociale, les institutions chargées de l'indemnisation du chômage ou les régimes de retraite complémentaires, mais aussi les assurances collectives telles que les contrats gérés par les institutions de retraite supplémentaire ou de prévoyance, alors que les assurances individuelles en sont exclues. Les prestations versées par les mutuelles régies par le Code de la mutualité, à adhésion individuelle, entrent également dans le champ de la protection sociale car leur tarification est essentiellement indépendante des caractéristiques individuelles des assurés.

Les prestations de protection sociale regroupent les prestations sociales et les prestations de services sociaux bénéficiant 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 sociales 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 la part, dans le PIB, de la somme des cotisations sociales, effectives comme imputées, et des impôts et taxes affectés à la protection sociale. Un agrégat plus restreint est constitué du taux de prélèvements obligatoires sociaux, qui rapporte au PIB la somme des cotisations sociales effectives reçues par les administrations publiques et des impôts et taxes affectés à la protection sociale (déduction faite des impôts et cotisations non recouvrables).

T-01 évolution des emplois du Compte de la protection sociale

(en valeur)

	Montants en millions d'euros						Évolution en %					
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2005-2000 ⁽¹⁾	2001-2000	2002-2001	2003-2002	2004-2003	2005-2004
EMPLOIS												
Prestations de protection sociale	399 020	415 927	441 443	463 008	486 624	505 476	4,8	4,2	6,1	4,9	5,1	3,9
Prestations sociales	349 325	363 893	385 143	403 512	421 546	438 310	4,6	4,2	5,8	4,8	4,5	4,0
Prestations en espèces	264 854	274 924	290 730	304 240	316 837	329 187	4,4	3,8	5,7	4,6	4,1	3,9
Prestations en nature	84 471	88 969	94 413	99 272	104 709	109 124	5,3	5,3	6,1	5,1	5,5	4,2
Prestations de services sociaux	49 695	52 034	56 301	59 496	65 077	67 166	6,2	4,7	8,2	5,7	9,4	3,2
Frais de gestion	18 061	18 645	19 066	20 115	20 997	21 505	3,6	3,2	2,3	5,5	4,4	2,4
Transferts	73 312	76 346	81 061	87 358	91 425	100 996	6,6	4,1	6,2	7,8	4,7	10,5
Frais financiers	316	468	461	545	725	407	5,2	48,1	-1,4	18,2	33,0	-43,9
Autres dépenses	7 173	7 887	9 211	9 335	9 837	9 510	5,8	10,0	16,8	1,3	5,4	-3,3
TOTAL DES EMPLOIS	497 881	519 272	551 243	580 361	609 608	637 894	5,1	4,3	6,2	5,3	5,0	4,6
Total des emplois hors transferts	424 568	442 926	470 181	493 003	518 182	536 898	4,8	4,3	6,2	4,9	5,1	3,6

(1) : évolution en moyenne annuelle.

Source : DREES, Comptes de la protection sociale.

décennie, avec, en valeur, +3,9 % cette année, après +5,1 % en 2004. La décelération observée en 2005 est principalement liée au net ralentissement des dépenses afférentes au risque santé, dû à une croissance plus modérée de la consommation de soins et de biens médicaux, accompagnée d'une légère augmentation de la part des dépenses restant à la charge des ménages³. La diminution des dépenses relatives au chômage et à la perte d'emploi contri-

bue également à ce ralentissement : elle est particulièrement marquée pour les préretraites (-10,8 %) et pour les indemnités de chômage versées par l'UNEDIC (-1,9 % après +4,1 % en 2004), dans un contexte d'amélioration du marché du travail et de diminution du taux de couverture de l'indemnisation du chômage. Y contribuent enfin la stabilisation des montants versés au titre du risque logement et le léger ralentissement observé pour le risque

maternité-famille, après la forte croissance de 2004, liée au début de la mise en place de la PAJE. À l'inverse, les prestations versées au titre de la vieillesse et de la survie, qui représentent la part la plus importante des dépenses de protection sociale (44,1 % en 2005), continuent à croître à un

3. FENINA Annie, GEFFROY Yves, 2006, « Les comptes nationaux de la santé en 2005 », *Études et Résultats*, n° 505, DREES, juillet.

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 aux soins de santé; la prise en charge des soins de santé par la Sécurité sociale dans le secteur public hospitalier constitue la principale composante des prestations de services sociaux. Parmi les autres composantes du risque santé, on peut citer les indemnités journalières, les rentes d'invalidité et d'accident du travail, les montants versés au titre de l'Allocation pour adultes handicapés (AAH) et les frais d'hébergement des personnes handicapées.

À côté des pensions de droits directs (vieillesse) ou dérivés (survie), 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. En outre, la création en 2002 de l'Allocation personnalisée d'autonomie (APA), remplaçant la Prestation spécifique dépendance (PSD), a élargi le périmètre de ce risque.

Parmi les prestations versées au titre du risque maternité-famille, celles afférentes à la maternité sont essentiellement composées d'indemnités journalières, de l'Allocation pour jeune enfant (APJE) courte (intégrée en 2004 à la prestation d'accueil du jeune enfant, PAJE) et des remboursements de soins de santé. Les prestations versées au titre de la famille incluent, à côté des prestations familiales au sens strict, des interventions qui entrent dans le cadre de l'action sociale familiale.

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. Parallèlement aux prestations liées à l'indemnisation du chômage, le risque chômage comprend également les préretraites. Le risque insertion et réinsertion professionnelle correspond à la recherche et à l'adaptation à un nouvel emploi et 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. Il existe trois allocations de logement destinées à assurer une couverture partielle des frais de logement : l'Allocation de logement à caractère familial (ALF), l'Allocation de logement à caractère social (ALS) et l'Aide personnalisée au logement (APL). Elles sont toutes les trois attribuées sous condition de ressources aux locataires et aux accédants à la propriété qui occupent un logement répondant à des normes minimales de salubrité et de peuplement.

La prise en charge de l'exclusion sociale par le Revenu minimum d'insertion (RMI) constitue l'essentiel du risque pauvreté-exclusion, qui comprend aussi l'action des organismes associatifs qui œuvrent dans ce domaine.

T•02 protection sociale et PIB

en %

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
TAUX DE REDISTRIBUTION SOCIALE (prestations de protection sociale/PIB)	27,7	27,8	28,5	29,0	29,3	29,6
TAUX DE PRESSION SOCIALE [(cotisations sociales + impôts et taxes affectés)/ PIB]	25,5	26,0	26,1	26,2	25,1	25,6
TAUX DE PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES SOCIAUX [(cotisations sociales effectives reçues par les administrations publiques + impôts et taxes affectés)/ PIB]	21,7	22,0	22,0	22,1	21,0	21,6

Source : DREES, Comptes de la protection sociale ; INSEE, comptes nationaux.

rythme soutenu (5,0 % en valeur après 5,2 % en 2004), en raison notamment de l'ouverture de possibilités de départ en retraite anticipée aux personnes ayant eu des carrières longues. Enfin, d'un montant plus modeste, les prestations liées à la pauvreté et à l'exclusion sociale progressent à un rythme toujours soutenu (+6,4 %).

Les régimes d'assurances sociales versent les quatre cinquièmes des prestations

Avec 81,1 % du montant total des prestations de protection sociale versées en 2005, les régimes d'assurance sociale (encadré 3) ont un rôle prépondérant dans le système de protection sociale (tableau 3). Ces régimes interviennent dans tous les risques de la protection sociale, à l'exception de l'exclusion sociale. À lui seul, le régime général de la Sécurité sociale a servi 223,3 milliards d'euros de prestations en 2005, soit 44,2 % de l'ensemble des prestations versées : cette proportion a augmenté de 0,5 point par rapport à 2004, suite notamment à l'intégration des industries électriques et gazières (IEG) dans le régime général et les régimes complémentaires de retraite. L'UNEDIC, chargée de l'indemnisation du chômage a, quant à elle, versé 25,9 milliards de prestations, soit plus des deux tiers des prestations servies au titre du chômage et de la perte d'emploi.

Les régimes d'intervention sociale des pouvoirs publics (État et collectivités locales) assurent quant à eux 11 % des dépenses, tous les risques étant concernés. Les prestations de solidarité constituent l'essentiel de leur champ d'intervention : couverture maladie universelle, allocation aux adultes handicapés, 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... La participation financière des collectivités locales n'a, à cet égard, pas cessé d'augmenter depuis 2001, sous l'effet de la montée en charge de prestations comme l'Allocation personnalisée d'autonomie (APA) et de la décentralisation de dispositifs comme le Revenu minimum d'insertion (cf. *infra*).

Enfin, les régimes non obligatoires de la mutualité, de la retraite supplémentaire et de la prévoyance versent 4,3 % de l'ensemble des prestations. Ils partagent essentiellement leur intervention entre les risques santé (74,4 %, principalement sous la forme de prises en charge totales ou partielles des tickets modérateurs, dépassements et forfaits journaliers) et vieillesse-survie (24,6 %, sous la forme de retraites sur-complémentaires ou d'autres prestations versées dans le cadre de contrats collectifs entre employeurs et salariés).

Les cotisations sociales représentent toujours près des deux tiers des ressources

L'importance du prélèvement opéré sur la richesse nationale pour le financement de la protection sociale peut s'apprécier par un ratio spécifique : le taux de pression sociale (encadré 1). Ce taux, qui atteignait 26,2 % en 2003, est revenu à 25,1 % en 2004 pour remonter à 25,6 % en 2005 (tableau 2). Dans la précédente base des comptes nationaux, dite « base 1995 », le taux de pression sociale avait augmenté régulièrement de 1990 à 2003, d'environ 3,3 % de PIB.

Toutefois, cet agrégat additionne des prélèvements obligatoires et des verse-

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 ISBLSM	TOTAL
	Régimes de la sécurité sociale			Régimes d'indemnisation du chômage	Total					
	Régime général	Autres régimes (1)	Total							
Santé	22,6	5,3	27,9	-	27,9	0,4	3,2	2,6	1,2	35,3
Vieillesse - Survie	14,7	26,3	41,0	0,0	41,0	0,0	1,1	2,0	-	44,1
Maternité - Famille	6,2	0,1	6,2	-	6,2	0,7	0,0	2,0	-	9,0
Emploi	-	0,2	0,2	5,1	5,3	1,0	-	1,1	-	7,4
Logement	0,7	0,0	0,7	-	0,7	-	-	2,0	-	2,7
Exclusion sociale	-	-	-	-	-	-	-	1,2	0,3	1,5
Total des prestations	44,2	31,8	76,0	5,1	81,1	2,1	4,3	11,0	1,5	100,0

(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.

ments volontaires à des organismes privés (comme les couvertures santé mutualistes) ainsi que des cotisations imputées⁴. Si l'on s'en tient aux prélè-

vements obligatoires sociaux, c'est-à-dire la somme des cotisations sociales effectives reçues par les administrations publiques (APU) et des impôts et taxes

affectés à la protection sociale, ceux-ci représentent 21,6% du PIB en 2005, après 21,0% en 2004. Cette croissance s'explique surtout par la forte progression des impôts et taxes affectés (cf. *infra*), notamment la contribution sociale généralisée (CSG), et par la création du régime additionnel de retraite de la Fonction publique (RAFP). Ainsi, en 2005, les prélèvements obligatoires sociaux ont-ils représenté 49% de l'ensemble des prélèvements obligatoires, qui se sont élevés au total à 44,0% du PIB.

Au sein des prélèvements sociaux, les cotisations sociales constituent toujours la principale ressource de la protection sociale : elles représentent près des deux tiers des ressources hors transferts, part qui reste relativement stable depuis l'année 2000 (tableau 4). Toutefois, sa diminution est sensible sur longue période : plus de 12 points de l'ensemble des ressources hors transferts entre 1990 et 2005. Cette réduction a été compensée par une augmentation d'ampleur presque identique de la part des impôts et taxes affectés, dans laquelle la montée en charge de la CSG a joué un rôle prépondérant.

En 2005, les cotisations sociales progressent à un rythme légèrement supérieur à celui de la masse salariale (+3,5 %, contre +3,0%). Ce phénomène

4. Les cotisations imputées mesurent la contribution des employeurs (publics ou privés) au financement du régime d'assurance sociale qu'ils gèrent eux-mêmes pour leurs propres salariés ou ayants droit. Elles sont la contrepartie des prestations sociales versées par l'employeur (comme par exemple les retraites des fonctionnaires).

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 (CNAMTS, 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, d'entreprises ou d'institutions dont les règlements de retraite s'apparentent à celui de la Fonction publique : la Poste, 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

Les prestations servies par ces régimes complètent celles versées par les régimes d'assurance sociale (par exemple, dans le domaine de la santé, prise en charge du ticket modérateur, du forfait journalier, d'une partie des dépassements, etc.)

Les premières sont les mutuelles régies par le code de la mutualité. L'adhésion y est, en général, facultative, l'assuré acquitte une cotisation volontaire. Elles interviennent principalement dans le risque santé, et dans une moindre mesure dans le risque vieillesse-survie.

Les institutions de retraite supplémentaire sont des régimes non légalement obligatoires, créés par les entreprises, financés majoritairement par les employeurs et gérant des contrats collectifs intervenant dans le risque vieillesse-survie. Généralement, l'adhésion du salarié est obligatoire à partir du moment où l'entreprise l'a créé. Les institutions de prévoyance sont des caisses complémentaires pratiquant des opérations non obligatoires de prévoyance collective. Ce sont des organismes à but non lucratif à gestion paritaire, financés par des cotisations contractuelles versées par les salariés et leurs employeurs. Ils interviennent principalement dans le risque santé et dans le risque vieillesse-survie.

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 subventions. Ils interviennent essentiellement dans les risques invalidité et pauvreté-exclusion sociale.

T évolution des recettes du Compte de la protection sociale en 2005

•04

	Montants en millions d'euros						Évolution en %					
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2005-2000 ⁽¹⁾	2001-2000	2002-2001	2003-2002	2004-2003	2005-2004
Cotisations totales	284 830	299 385	312 429	323 763	333 749	345 565	3,9	5,1	4,4	3,6	3,1	3,5
• Cotisations effectives	246 568	259 882	271 280	281 002	289 749	301 910	4,1	5,4	4,4	3,6	3,1	4,2
Cotisations d'employeurs	160 482	167 823	174 275	180 476	185 717	192 776	3,7	4,6	3,8	3,6	2,9	3,8
Cotisations de salariés	70 074	74 560	79 094	82 032	84 546	88 415	4,8	6,4	6,1	3,7	3,1	4,6
Cotisations des travailleurs indépendants	14 765	16 165	16 506	17 034	17 796	18 922	5,1	9,5	2,1	3,2	4,5	6,3
Cotisations sur prestations	928	952	974	996	1 080	1 166	4,7	2,6	2,3	2,3	8,4	8,0
Autres cotisations	319	382	431	464	610	631	14,6	19,7	12,8	7,6	31,5	3,4
• Cotisations imputées	38 262	39 503	41 149	42 761	43 999	43 655	2,7	3,2	4,2	3,9	2,9	-0,8
Impôts et taxes affectés	82 795	89 924	92 477	94 505	83 083	91 680	2,1	8,6	2,8	2,2	-12,1	10,3
Contributions publiques	48 438	47 414	50 064	51 625	70 615	71 531	8,1	-2,1	5,6	3,1	36,8	1,3
Produits financiers	2 193	2 371	2 425	2 151	1 926	1 983	-2,0	8,1	2,3	-11,3	-10,5	3,0
Autres recettes	14 108	14 424	14 408	14 726	16 002	16 933	3,7	2,2	-0,1	2,2	8,7	5,8
Total des ressources (hors transferts)	432 364	453 517	471 803	486 769	505 374	527 692	4,1	4,9	4,0	3,2	3,8	4,4

(1) : évolution en moyenne annuelle.

Source : DREES, Comptes de la protection sociale.

peut s'expliquer par la création du régime additionnel de la Fonction publique (RAFP) en 2005, qui a perçu 1,4 milliard d'euros de cotisations, tandis que les allègements de cotisations sociales ont progressé de façon modérée (+3 % selon le rapport de la commission des comptes de la Sécurité sociale de juin 2006), les nouvelles mesures d'exonération ayant seulement concerné les hôtels, cafés, restaurants.

Nette augmentation des impôts et taxes affectés à la protection sociale

La tendance de longue période est à l'augmentation du financement fiscal de la protection sociale, parallèlement à la diminution de la part des cotisations. Cette évolution a d'abord été liée à la volonté de mieux distinguer le financement de la solidarité nationale de celui des dispositifs assurantiels (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, afin d'améliorer la rémunération nette d'activité des personnes occupant un emploi, en rapprochant les taux de prélèvement pesant sur les différentes composantes du revenu 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 de cotisations sociales à la charge des employeurs. Introduite en 1991, la CSG a vu son taux augmenter d'abord en 1993, puis en 1997 et surtout en 1998, lorsque la CSG s'était substituée à l'essentiel des cotisations sociales d'assurance maladie à la charge des salariés ; le taux de la CSG a de nouveau été augmenté en 2005 sur les revenus de remplacement et du patrimoine, tandis que son assiette a été élargie sur les salaires.

En 2004, le montant des impôts et taxes affectés à la protection sociale avait connu une réduction importante, compensée par une hausse de même ampleur des contributions publiques. Ce mouvement s'expliquait entièrement par la suppression du Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (FOREC) qui prenait en charge la compensation aux régimes de sécurité sociale de la plus grande partie des exonérations de cotisations sociales consenties aux entreprises, principalement au titre des bas salaires et de la réduction du temps de travail. En 2005, comme en 2004, ces exonérations sont compensées par des contributions publiques du budget de l'État, ce qui se traduit par une stabilité du périmètre des recettes fiscales. Toutefois, plusieurs impôts affectés à la protection sociale en 2004 et en 2005 ont vu leur rendement considérablement augmenté à la faveur de la mise en œuvre de la réforme de

l'assurance maladie : c'est le cas de la CSG (cf. *supra*) et de la contribution sociale de solidarité sur les sociétés, qui pèse sur le chiffre d'affaires des plus grandes entreprises, et dont le taux a été relevé au 1^{er} janvier 2005. Par ailleurs, la contribution de solidarité pour l'autonomie, qui constitue la contrepartie du surcroît d'activité induit par la suppression d'un jour chômé (dispositif dit de la « journée de solidarité »), a été perçue en année pleine. Ces évolutions concourent à la progression sensible (+10,3 %) des impôts et taxes affectés en 2005, qui représentent désormais 17,4 % des ressources hors transferts de la protection sociale.

Les contributions des administrations publiques locales à la protection sociale continuent à augmenter

Les contributions publiques, qui représentent 71,5 milliards d'euros en 2005, progressent très légèrement (+1,3 %), après la très forte hausse de 2004 liée à la suppression du FOREC mentionnée précédemment.

Par ailleurs, les contributions publiques versées par les administrations publiques locales atteignent 23,0 milliards d'euros, contre 21,0 milliards d'euros en 2004 et 13,2 milliards en 2003. La forte augmentation de 2004 traduisait l'impact du transfert aux collectivités départementales de la gestion et du financement du Revenu minimum d'insertion (RMI),

T •05 capacité (+) ou besoin (-) de financement des administrations de sécurité sociale
(en milliards d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Régime général	2,1	1,6	-5,0	-11,9	-14,3	-5,3
Régimes d'indemnisation du chômage	1,6	-1,3	-4,9	-5,6	-5,6	-4,2
Fonds spéciaux	-1,4	-0,3	-0,8	0,3	-0,7	-2,5
Régimes complémentaires	3,7	4,6	6,9	6,9	6,0	7,5
Autres régimes	0,4	1,0	0,1	0,7	-0,9	1,3
Hôpitaux publics	0,4	0,4	0,0	-0,4	-0,3	-0,6
Ensemble des administrations de sécurité sociale	6,8	6,0	-3,7	-10,0	-15,9	-3,8

Source : INSEE, Comptes nationaux.

ainsi que, dans une moindre mesure, la poursuite de la montée en charge de l'Allocation personnalisée d'autonomie (APA). La part prise par les administrations publiques locales dans les prestations de protection sociale, qui était passée de 4,1 % en 2003 à 5,9 % en 2004, progresse encore pour atteindre 6,3 % en 2005, sous l'effet du dynamisme des dépenses liées au RMI et à la dépendance.

Les produits financiers, enfin, ont progressé en 2005 de 3,0 %, tandis que les frais financiers ont fortement diminué (-44 %), alors qu'ils suivaient une hausse tendancielle depuis 2000 sous l'effet de la détérioration des soldes financiers de la plupart des régimes de protection sociale. Cette réduction des frais financiers est la conséquence de la reprise par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), classée avec les organismes divers d'administration centrale, des déficits cumulés de la branche maladie du régime général, en application de la réforme de l'assurance maladie.

Les transferts entre régimes se sont quant à eux élevés à 101,0 milliards d'euros en 2005, soit 16,1 % de l'ensemble des emplois des régimes de protection sociale. Cette proportion est en hausse par rapport à 2004 (15,3 %) et s'explique par la montée en puissance de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) et par la création du Fonds de financement des prestations sociales agricoles (FFIPSA)⁵. Ces transferts résultent de trois mécanismes importants : en premier lieu, les compensations entre régimes, qui visent à atténuer les disparités financières résultant des déséquilibres démographiques entre régimes de retraite. Elles représentent 31,7 % de l'ensemble des transferts. Viennent ensuite les prises en charge de cotisations, qui recouvrent notamment les compensations des allègements de

charges par l'État aux régimes de Sécurité sociale, et représentent 33,7 % de l'ensemble des transferts. Enfin, les 34,6 % restants sont constitués de prises en charge de prestations et de transferts divers, comme par exemple le financement par le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) des avantages vieillesse non contributifs versés par les régimes de retraite (le minimum vieillesse, une partie des majorations de pensions pour enfants élevés et pour conjoint à charge, la validation pour la retraite de certaines périodes de chômage).

Une croissance des ressources plus rapide que celle des emplois

Pour la première fois depuis 2001, la croissance des ressources hors transferts de l'ensemble des régimes de protection sociale (+4,4 % en valeur en 2004) a été en 2005 plus rapide que celle des dépenses (+3,6 %).

Cette croissance plus rapide des ressources de la protection sociale que des dépenses, à laquelle s'ajoutent des ressources exceptionnelles telles que la « soule » versée à l'occasion de l'intégration du régime des industries électriques et gazières (IEG) dans le régime général et dans les régimes complémentaires de retraite (8,4 milliards d'euros), a permis une amélioration sensible du besoin de financement des administrations de sécurité sociale⁶ dans leur ensemble (-3,8 milliards d'euros en 2005, après -15,9 milliards en 2004, tableau 5). En 2005, le régime général et les régimes de retraite complémentaire, qui ont bénéficié de la soule versée par les IEG, ont ainsi vu leur situation financière s'améliorer nettement (respectivement -5,3 milliards d'euros après -14,3 milliards d'euros en 2004, et +7,5 milliards après

+6,0 milliards). Le régime général a également bénéficié du redressement de la branche maladie, tandis que les régimes de retraite complémentaire ont aussi profité de la création du régime additionnel de la Fonction publique (RAFP), qui a perçu 1,4 milliard d'euros de cotisations mais n'a pratiquement pas versé de prestations⁷. Le déficit de l'UNEDIC s'est également réduit, du fait de la baisse des prestations versées aux demandeurs d'emploi en 2005. À l'inverse, les fonds spéciaux voient leur situation se dégrader (-2,5 milliards après -0,7 milliards en 2004), en particulier le Fonds de solidarité vieillesse, qui compense aux régimes de retraite de base le coût de certains avantages non contributifs d'assurance vieillesse, et qui a vu ses charges augmenter fortement au cours des dernières années, du fait de la hausse du chômage qui a augmenté le nombre de périodes non cotisées ouvrant des droits à financer, et des revalorisations importantes du Smic qui sert de base à l'évaluation de ses transferts aux régimes de retraite de base.

La protection sociale dans les pays de l'Union européenne en 2003

La part des prestations de protection sociale dans le PIB

La part des prestations de protection sociale dans le produit intérieur brut (PIB) s'est élevée en 2003 à 27,2 % en moyenne dans l'Union européenne (graphique 1). Des données par pays sont publiées par Eurostat, chaque État membre de l'Union fournissant des

5. Les impôts et taxes affectés qui étaient perçus par le régime des exploitants agricoles jusqu'en 2004, d'un montant d'environ 5 milliards d'euros, transitent désormais par le FFIPSA, ce qui augmente d'autant les transferts.

6. INSEE première, 2006, « Les comptes des administrations publiques en 2005 », n° 1078, mai.

7. En effet, n'ont pu recevoir des prestations que les fonctionnaires étant partis en retraite en 2005 et ayant cotisé au RAFP après le 1^{er} janvier 2005. À l'inverse le RAFP a perçu des cotisations pour tous les fonctionnaires en poste en 2005.

statistiques conformes au Système européen de statistiques intégrées de protection sociale (Sespros): ainsi, les comptes de la protection sociale sont-ils à la fois des comptes satellites des comptes nationaux de l'INSEE, et des comptes articulés au système Sespros. Les comparaisons entre pays doivent cependant être faites avec précaution car ces données ne tiennent pas compte des impôts ou charges sociales susceptibles d'être prélevés sur les prestations, ni des transferts réalisés au moyen d'allègements ou d'abattements fiscaux.

C'est en Irlande que la part des prestations de protection sociale est la plus faible (15,8%) et en Suède qu'elle est la plus élevée (32,3%). À l'exception de l'Irlande et du Luxembourg, les pays du nord de l'Europe et la France se situent plutôt au-dessus de la moyenne européenne, alors que les pays du sud de l'Europe (Espagne, Grèce, Italie, Portugal) consacrent généralement une part moins importante de leur PIB à la protection sociale.

Cette situation est, pour une part significative, liée au niveau de développement des différents 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 prestations sociales: ainsi le Royaume-Uni a un niveau de PIB par tête légèrement supérieur à celui de la France (25 400 contre 24 300 SPA⁸), mais consacre 3,2 points de PIB de moins à la protection sociale. La France se caractérise donc par un niveau 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.

Le poids des prestations de protection sociale s'est généralement réduit du milieu de la décennie quatre-vingt-dix jusqu'en 2000, sous l'effet de la reprise

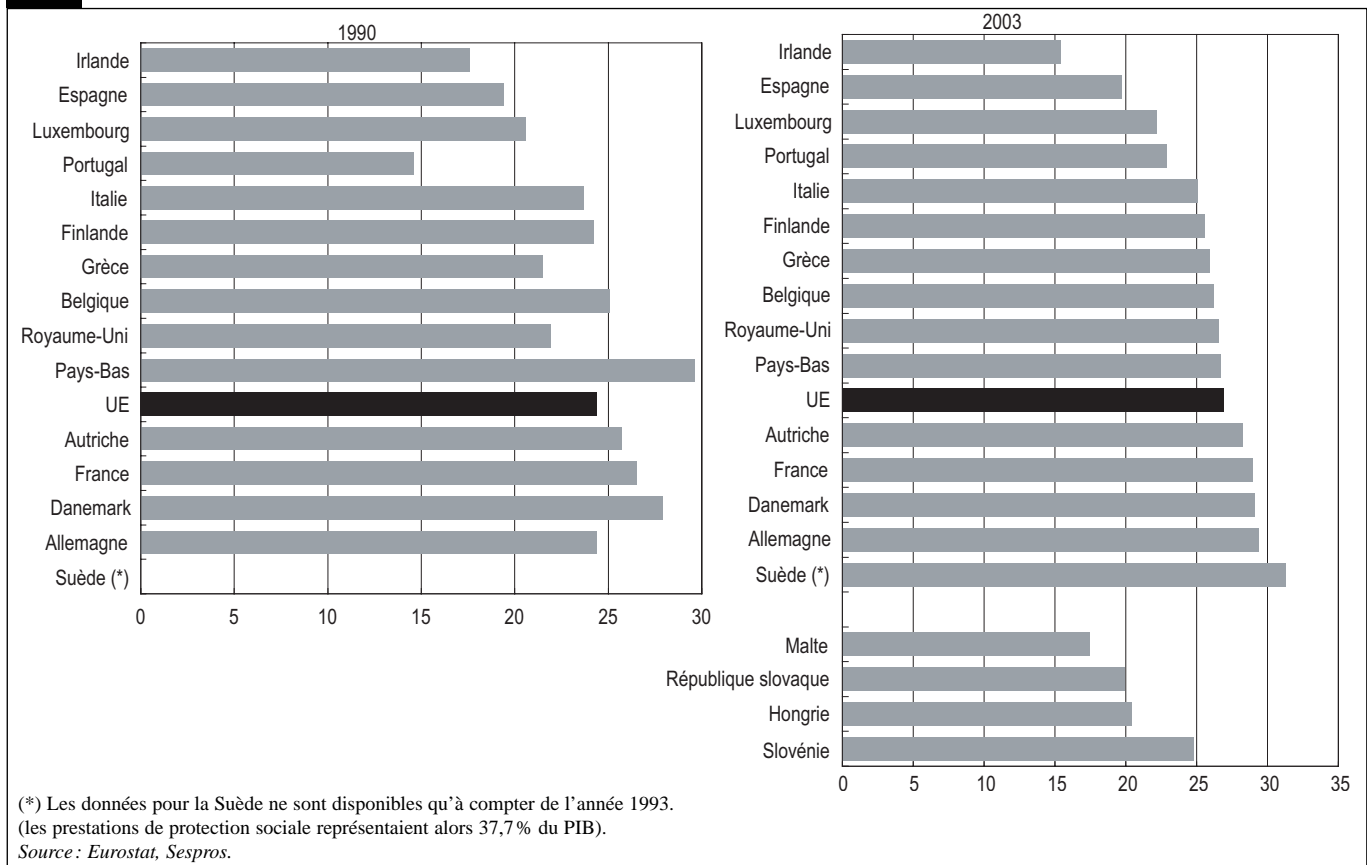
économique, de la décrue du chômage, mais aussi des efforts d'ajustement budgétaire précédant l'entrée dans l'Union monétaire européenne (1^{er} janvier 1999). Les années suivantes s'accompagnent d'une reprise à la hausse dans l'ensemble des pays membres (+0,6 point de PIB en moyenne en 2003). Deux pays se distinguent: la Grèce avec une croissance continue de 1991 à 2001, puis une légère décroissance; le Portugal avec une croissance de 1996 à 2003. Ces deux exceptions pourraient s'expliquer par un phénomène de « rattrapage » lié à la maturation des systèmes de protection sociale.

8. SPA (Standard de pouvoir d'achat): unité indépendante des monnaies nationales qui gomme les distorsions dues aux différences de niveaux de prix. Les SPA sont calculées sur la base des parités de pouvoir d'achat (PPA), obtenues sous la forme d'un prix moyen pour un panier homogène de biens et services.

G
•01

les dépenses de protection sociale en Europe en 2003

(en % du PIB)

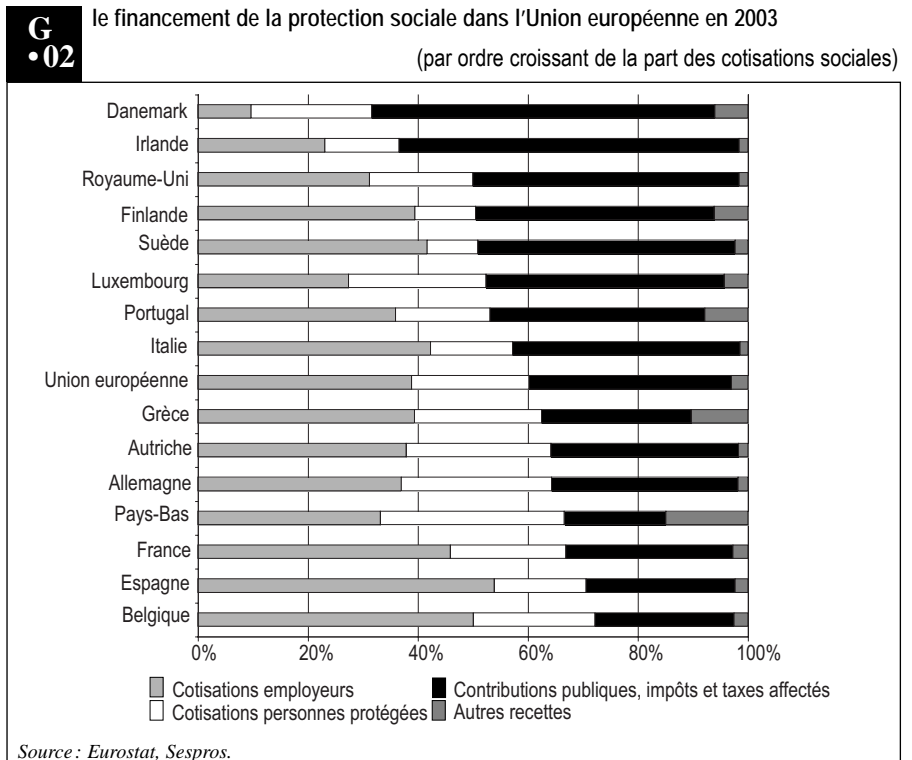


L'importance relative des différents risques

Dans l'Union européenne, les prestations au titre des fonctions vieillesse et survie constituent la part la plus importante des dépenses de protection sociale : 45,5% du total des prestations. C'est en Italie que cette part est la plus importante (61,8%) en raison, notamment, de la forte proportion de la population âgée de 60 ans et plus. À l'inverse, en Irlande, pays où la population est la plus jeune d'Europe, cette part atteint seulement 23,2%. La fonction maladie/soins de santé arrive en deuxième position avec 28,4% des prestations. Les parts des fonctions famille-enfants et chômage sont particulièrement variables d'un pays à l'autre. Le montant des prestations « chômage » n'est à cet égard pas uniquement lié au taux de chômage dans les différents pays. En effet, des différences sensibles subsistent concernant la couverture, la durée d'indemnisation et le montant des prestations de chômage. Ainsi la Belgique et l'Italie, avec des taux de chômage proches en 2003 (environ 8,5%) consacrent respectivement 12,4% et 1,8% de leurs prestations sociales à la fonction « chômage ».

La structure du financement de la protection sociale

En 2003, les cotisations sociales ont assuré, en moyenne, 60,0% 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 des mécanismes d'assurance, souvent 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



est formé des pays d'Europe continentale (France, Benelux, Allemagne, Autriche). Dans le second on retrouve 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, a diminué de près de 8 points entre 1996 et 2003, suite au transfert vers la CSG de la part relative au risque maladie.

Entre 1990 et 2003, la part des cotisations a diminué de 5,9 points dans l'ensemble des pays de l'Union européenne. 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 d'alléger les coûts de la main-d'œuvre pour favoriser l'emploi. Trois pays ne s'inscrivent pas dans ce mouvement de baisse : d'une part la Belgique, qui a modifié les taux de cotisations de sécurité sociale en 1995, et d'autre part le Danemark et les Pays-Bas, pour lesquels il faut cepen-

dant noter que les cotisations patronales pèsent faiblement dans le financement de la protection sociale. Parallèlement, dans les pays nordiques, 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 1990. À l'inverse, dans d'autres pays, comme en France, leur poids a diminué en raison d'une réorientation du financement de la protection sociale vers des recettes fiscales, qui restent toutefois en large part assises sur la masse salariale.

Les contributions publiques et les impôts et taxes affectés pèsent en moyenne européenne en 2003 pour 36,9% dans les recettes de protection sociale, contre moins de 30% en 1990. Le mouvement de hausse est sensible dans les pays où la part des cotisations était importante, comme la France. À l'inverse, au Danemark, l'introduction en 1994 de nouvelles cotisations pour alimenter des fonds du marché du travail 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 63,0% en 2003. ●