

En 2002, les dépenses de protection sociale se sont accrues de 5,7 % en valeur et de 3,7 % en termes réels. Les prestations de protection sociale perçues par les ménages, soit 95 % des dépenses, s'accroissent de 5,6 % en valeur et de 3,6 % en termes réels et, avec 443,3 milliards d'euros, représentent désormais 29,1 % du PIB. Les régimes d'assurance sociale sont prépondérants dans le système de protection sociale, avec 83 % des dépenses assurées par les régimes. La part des cotisations sociales dans le financement de la protection sociale a été fortement réduite, depuis 1995, 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. La contribution sociale généralisée (CSG) compte pour près des trois quarts de ces impôts et taxes, conséquence des transferts d'assiette opérés en 1997 et 1998 entre les cotisations maladie et la CSG. Enfin, pour l'ensemble des régimes de protection sociale, la croissance des dépenses a été en 2002 plus rapide que celle des recettes (+5,7 % contre +3,9 %), comme au cours de l'année précédente, et contrairement à la tendance constatée sur la période 1996-2000.

Julien BECHTEL, Patrick HORUSITZKY, Christian LOISY

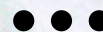
Ministère des Affaires sociales, du travail et de la solidarité
Ministère de la Santé, de la famille et des personnes handicapées
DREES

Les comptes de la protection sociale en 2002

Les dépenses de protection sociale (hors transferts entre régimes, mais y compris les frais de gestion et les frais financiers) se sont accrues de 5,7 % en valeur et de 3,7 % en volume en 2002 (tableau 1). Cette croissance est supérieure à celle du PIB (+3,1 % en valeur, soit 1,2 % en volume).

Les prestations de protection sociale en 2002 : +5,6 % en valeur et +3,6 % en termes réels

Représentant 95 % des dépenses, les prestations de protection sociale versées aux ménages par l'ensemble des régimes de protection sociale se sont accrues en valeur de 5,6 % en 2002 et de 3,6 % en termes réels. Leur montant total s'est élevé à 443,3 milliards d'euros. La part des prestations dans le PIB, appelée taux de redistribution sociale, s'est établie à 29,1 %, en légère hausse par rapport à l'année précédente (tableau 2). Ce taux, dont l'évolution est par nature contracyclique, avait diminué entre 1997 et 2000, avec la reprise de la croissance.



T
01

évolution des dépenses
du compte de la protection sociale (en valeur)

	Montants en millions d'euros					Évolution en %				
	1990	1995	2000	2001	2002	2002/ 1990 ¹	2002/ 1995 ¹	2000/ 1999	2001/ 2000	2002/ 2001
Emplois										
Prestations de protection sociale	267 937	342 878	401 662	419 631	443 269	4,3	3,7	3,5	4,5	5,6
Prestations sociales	239 609	305 146	357 985	374 242	395 671	4,3	3,8	3,5	4,5	5,7
Prestations en espèces	179 526	227 307	264 514	275 150	290 042	4,1	3,5	2,5	4,0	5,4
Prestations en nature	60 084	77 838	93 471	99 092	105 628	4,8	4,5	6,6	6,0	6,6
Prestations de services sociaux	28 328	37 732	43 677	45 389	47 598	4,4	3,4	2,8	3,9	4,9
Frais de gestion	11 411	14 365	16 858	17 465	18 398	4,1	3,6	3,0	3,6	5,3
Transferts	34 904	60 767	75 323	77 706	81 998	7,4	4,4	6,3	3,2	5,5
Frais financiers	280	2 503	823	953	1 005	11,2	-12,2	5,8	15,8	5,5
Autres dépenses	2 039	2 720	3 538	3 827	4 270	6,4	6,7	-4,5	8,2	11,6
Total des emplois	316 571	423 234	498 204	519 582	548 940	4,7	3,8	3,8	4,3	5,7
Total des emplois hors transferts	281 667	362 466	422 881	441 876	466 942	4,3	3,7	3,4	4,5	5,7

1. Évolution moyenne annuelle.
Source : DREES – Comptes de la protection sociale.

T
02

protection sociale et PIB

	en %				
	1990	1995	2000	2001	2002
Taux de redistribution sociale (prestations / PIB)	26,5	29,0	28,3	28,5	29,1
Taux de pression sociale [(cotisations + impôts et taxes affectées) / PIB]	23,4	24,8	26,0	26,3	26,4

Sources : INSEE – Comptes nationaux ; DREES – Comptes de la protection sociale.

En moyenne annuelle sur la période 1995-2001, l'évolution des prestations de protection sociale a été de 3,7 % par an en valeur et de 2,3 % en termes réels¹. Les prestations ont, ces dernières années, accéléré leur croissance en termes réels, avec +3,6 % cette année, après +2,8 % en 2001 et +1,9 % seulement en 2000. Ce rythme élevé en 2002 s'explique par la progression rapide des prestations du risque maladie, mais aussi par la mise en place de l'allocation personnalisée d'autonomie, et par le bond des prestations liées à l'emploi (+9,0 % cette année, après +2,6 % en 2001). Les prestations de protection sociale sont composées à hauteur de 89 % des prestations sociales *stricto sensu*, et pour le reste des prestations de services sociaux – correspondant pour l'essentiel aux services offerts quasi-gratuitement par les hôpitaux publics – qui augmentent aussi de plus de 3 % (en moyenne et en valeur) sur la période 1995-2002.

Le poids des dépenses de protection sociale dans l'Union européenne de 1991 à 2000

La part des dépenses de protection sociale dans le produit intérieur

brut (PIB) s'est élevée en 2000 à 27,3 % en moyenne dans l'Union européenne (graphique 1). Des données par pays sont publiées par Eurostat², chaque État membre de l'Union fournissant des statistiques conformes au Système européen de statistiques intégrées de protection sociale (SESPROS). C'est en Irlande que la part des dépenses de protection sociale est la plus faible (14,1 %) et en Suède qu'elle est la plus élevée (32,3 %). 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 l'Italie a un niveau de PIB par tête un peu plus élevé que

celui de la Suède, mais consacre 7,1 points de PIB de moins à la protection sociale. La France, avec un PIB par habitant de 22 000 SPA³, redistribuait 29,7 % de son PIB en 2000. 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 dépenses de protection sociale dans le PIB s'est généralement accru jusqu'en 1993 ou 1994, pour redescendre ensuite progressivement, sauf dans deux groupes de pays :

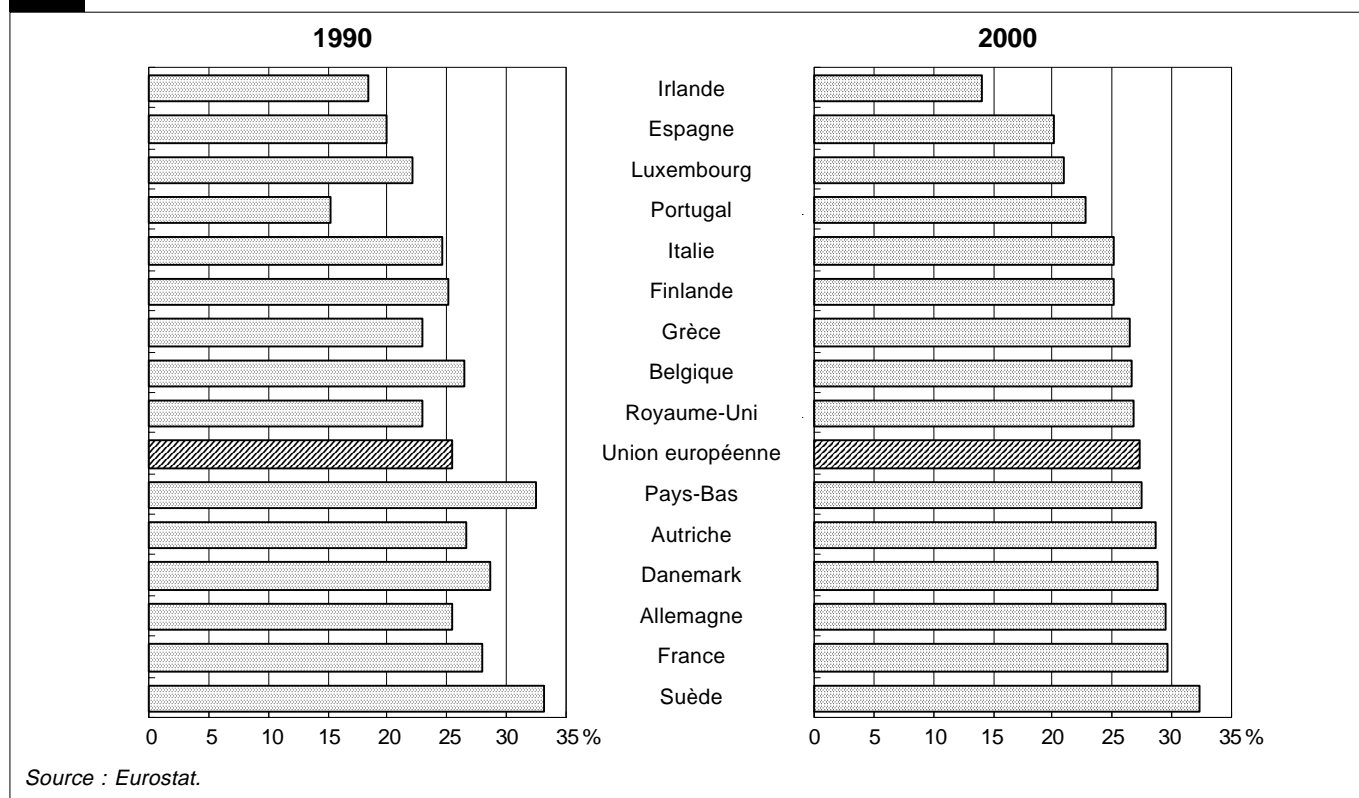
- l'Allemagne, le Luxembourg, et dans une moindre mesure la France, où la diminution semble n'avoir vraiment commencé qu'après 1996 ;

1. Le calcul en termes réels est effectué en déflatant les valeurs par l'indice de prix de la dépense de consommation finale des ménages des comptes nationaux.

2. Statistiques sociales européennes – Protection sociale (1980 - 2000), édition 2002, Eurostat. Voir aussi Statistiques en bref (thème 3 - 3/2003), « la protection sociale en Europe », G. Abramovici, 2003.

3. SPA : « standard de pouvoir d'achat », unité de compte reflétant en termes réels le pouvoir d'achat de chaque pays.

G 01 dépenses de protection sociale par rapport au PIB
dans l'Union européenne



- la Grèce et le Portugal, où la croissance se poursuit jusqu'en 2000, 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 de la période. Il s'en est suivi un mouvement de diminution, qui s'est accentué 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^{er} janvier 1999) expliquent l'inversion de ce mouvement.

Les régimes d'assurance sociale couvrent 83,2 % des prestations

Pour l'ensemble des régimes, les prestations de protection sociale en 2002 (443,3 Mds d'euros) sont par ordre d'importance décroissante, celles liées à la vieillesse-survie (192,6 Mds d'euros), à

la santé (154,2 Mds d'euros), à la maternité-famille (43,8 Mds d'euros), à l'emploi (33,2 Mds d'euros), au logement (13,4 Mds d'euros), enfin, à la pauvreté-exclusion sociale (6,0 Mds d'euros).

Avec 83,2 % du montant total des prestations de protection sociale en 2002, 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-survie, la maternité-famille et à l'emploi. À lui seul, le régime général de la Sécurité sociale a géré 204 Mds d'euros de prestations en 2002 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 (UNEDIC) ont versé 22,4 Mds de prestations, soit les deux tiers des prestations dues par le système de protection sociale au titre de l'emploi.

Les régimes d'intervention sociale des pouvoirs publics (État et collectivités locales) assurent 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 (l'APA, mise en place le 1^{er} janvier 2002, et qui remplace la Prestation spécifique dépendance), 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 (4,5 % du total) se partagent enfin entre les risques santé (75,4 %) et vieillesse-survie (24,6 %). Leur poids tend à s'accroître au sein de la protection sociale (+0,7 point entre 1995 et 2002).

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 le taux de pression sociale (encadré 1). Égal à 24,8 % en 1995, ce taux s'établit à 26,4 % en 2002 (tableau 2). La part du prélèvement social, qui recouvre les cotisations et les impôts

et taxes affectés, dans le total des recettes des régimes de protection sociale est ainsi passée de 82,1 % en 1995 à 85,9 % en 2002 (tableau 4). Sur les trois dernières années, cette progression est allée de pair avec une diminution de l'ordre de deux points de la part des contributions publiques (versements de l'État, en particulier aux régimes d'intervention sociale des pouvoirs publics, destinés à financer le Revenu minimum d'insertion, l'Allocation aux adultes handicapés, etc.), autre composante importante des ressources (11,4 % en 2002).

L'évolution des cotisations et leur place dans le financement de la protection sociale, dépendent d'abord de l'évolution de la masse salariale, mais aussi des choix publics effectués en matière de taux de cotisations d'une part, et d'exonérations de charges sociales d'autre part, qui ont pu, au cours du temps, être com-

pensées ou non par l'État. L'augmentation du financement public (encadré 1), plus particulièrement du financement fiscal, 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 aug-

menter en 1993, puis a de nouveau été majorée en 1997 et surtout en 1998.

Prises dans leur ensemble, les cotisations versées par les employeurs, les salariés et les travailleurs indépendants, ont ainsi vu leur part dans le financement de la protection sociale diminuer de plus de 8 points depuis 1995. Le recul de 1997 est dû en grande partie à la diminution des cotisations de salariés, du fait du remplacement de 1,3 point de cotisations maladie par un point de CSG élargie au 1^{er} janvier 1997. L'année 1998 est celle de la montée en charge de la CSG destinée aux régimes d'assurance maladie avec une majoration de 4,1 points sur les revenus au 1^{er} janvier, excepté les revenus de remplacement pour lesquels l'augmentation a été de 2,8 points. En contrepartie, la cotisation maladie sur les salaires a été réduite de 4,75 points et supprimée sur les revenus de remplacement.

T 03 prestations de protection sociale en 2002 :
contribution des régimes aux différents risques

en %

Assurances sociales				Régimes		Régimes d'intervention sociale		Total		
Régimes de la Sécurité sociale			Régimes d'indemnisation du chômage	Total	d'employeurs	de la mutualité, de la retraite supplémentaire et de la prévoyance	des pouvoirs publics		des ISBLM	
RISQUES	Régime général	Autres régimes ¹	Total							
Santé	24,2	5,0	29,3	0,0	29,3	0,5	3,4	1,6	0,0	34,8
Vieillesse - survie	14,4	26,8	41,2	0,0	41,2	0,0	1,1	1,2	0,0	43,5
Maternité - famille	6,7	0,1	6,8	0,0	6,8	0,9	0,0	2,2	0,0	9,9
Emploi	0,0	0,2	0,2	5,0	5,2	1,1	0,0	1,2	0,0	7,5
Logement	0,7	0,0	0,8	0,0	0,8	0,0	0,0	2,3	0,0	3,0
Exclusion sociale	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,1	0,2	1,4
Total des prestations	46,0	32,1	78,1	5,0	83,2	2,4	4,5	9,6	0,3	100,0

1. Les autres régimes de la Sécurité sociale comprennent les fonds spéciaux, les régimes particuliers de salariés, les régimes complémentaires de salariés et les régimes de non-salariés.

Source : DREES - Comptes de la protection sociale.

T 04 évolution des recettes hors transfert
du compte de la protection sociale

	Millions d'euros					Évolution (en %)				
	1990	1995	2000	2001	2002	2002/1990 ¹	2002/1995 ¹	2000/1999	2001/2000	2002/2001
Cotisations totales	227 362	266 699	289 120	300 912	312 760	2,7	2,3	4,3	4,1	3,9
Cotisations effectives	201 464	233 987	250 494	260 762	271 031	2,5	2,1	4,2	4,1	3,9
Cotisations d'employeurs	119 988	135 930	161 262	166 950	173 044	3,1	3,5	3,5	3,5	3,7
Cotisations de salariés	65 582	80 576	72 984	76 109	79 677	1,6	-0,2	5,6	4,3	4,7
Cotisations des travailleurs indépendants	13 469	14 419	15 213	16 591	17 170	2,0	2,5	6,4	9,1	3,5
Cotisations sur prestations	2 073	2 442	736	750	767	-8,0	-15,2	16,5	1,9	2,3
Autres cotisations	352	620	299	362	373	0,5	-7,0	-18,3	21,1	3,0
Cotisations fictives	25 898	32 712	38 626	40 150	41 729	4,1	3,5	5,0	3,9	3,9
Impôts et taxes affectés	8 913	25 663	80 814	87 200	88 908	21,1	19,4	17,3	7,9	2,0
Contributions publiques	39 678	51 018	51 638	49 932	53 100	2,5	0,6	-10,1	-3,3	6,3
Produits financiers	3 413	3 699	3 815	4 162	4 205	1,8	1,8	5,0	9,1	1,0
Autres recettes	6 669	8 928	8 311	8 650	8 373	1,9	-0,9	2,7	4,1	-3,2
Total des ressources	286 035	356 007	433 698	450 857	467 346	4,2	4,0	4,5	4,0	3,7

1. Évolution moyenne annuelle.

Source : DREES - Comptes de la protection sociale.

Ainsi, l'ensemble des cotisations diminue de 6,8 % en 1998. La croissance de la masse salariale et l'augmentation des taux de cotisation de certains régimes complémentaires et de non-salariés expliquent la progression de 4,5 % en valeur des cotisations en 1999. Depuis, cette progression se poursuit à un rythme plus modéré, et la part dans les recettes de l'ensemble des cotisations sociales, employeurs et salariés, s'est quasiment stabilisée (tableau 4).

En 2002, les seules cotisations d'employeurs ont enregistré, avec un montant de 173 Mds d'euros, une progression en valeur de 3,7 % par rapport à l'année précédente. Cette hausse est supérieure à celle observée au cours des deux années précédentes, comme à l'évolution moyenne constatée sur la période 1995-2001 (+3,5 %). Ce résultat reflète l'augmentation de la masse salariale : +3,5 % en 2002 selon les comptes nationaux, ainsi que la légère progression du taux des cotisations versées à l'UNEDIC. Ce taux avait amorcé un mouvement de décroissance en début d'année, mais a été révisé à la hausse suite à la convention signée par les partenaires sociaux⁴ : après avoir retrouvé à la mi-2002 un niveau de 5,8 points, égal à celui de l'année 2001, il atteindra 6,4 points au 1^{er} janvier 2003.

L'ensemble des exonérations de cotisations sociales employeurs liées aux mesures en faveur de l'emploi s'est élevé en 2002 à 20,4 Mds d'euros (après 19,6 Mds d'euros en 2001), dont 18,2 ont donné lieu à compensation aux régimes de sécurité sociale, soit par le budget de l'État (2,8 Mds d'euros), soit par le Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (FOREC, 15,4 Mds d'euros). Le montant des exonérations de charges non compensées au régime général de la Sécurité sociale est quant à lui resté proche de 2,2 Mds d'euros.

4. Convention du 1^{er} janvier 2001 relative à l'aide au retour à l'emploi et à l'indemnisation du chômage (modifiée notamment par les avenants n^{os} 5 et 6 des 19 juin et 27 décembre 2002).

5. Le projet de loi de financement de la Sécurité sociale et le projet de loi de finances pour 2004 transmis au parlement prévoient la suppression du FOREC à compter du 1^{er} janvier 2004.

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 (cf. encadré 4).

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 à des dépenses de 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 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. 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.

Les exonérations de charges sociales compensées par l'État ont connu une forte progression depuis 1996. La première phase d'augmentation constatée en 1996 et 1997 s'explique par la mise en place de la réduction dégressive des cotisations patronales de sécurité sociale sur les bas salaires, qui est venue prendre le

relais et amplifier les effets de l'exonération des cotisations d'allocations familiales. Elle s'interrompt en 1998, du fait de la réforme du dispositif qui devient proratisé en fonction de la durée du travail et limité aux salaires inférieurs à 1,3 SMIC. À partir de 2000⁵, c'est le FOREC qui compense aux régimes de

sécurité sociale les exonérations de cotisations sociales sur les bas salaires et les allègements de charges sociales afférents à la mise en place de la réduction du temps de travail. En 2002, les allègements compensés par le FOREC se sont élevés à 15,4 Mds d'euros, soit 7 % de plus qu'en 2001. Pour faire face à ces transferts, le FOREC a bénéficié de recettes supplémentaires (augmentation de 6 points de la fraction de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance qui lui est versée, affectation de la taxe sur les contrats de prévoyance et de la taxe sur les contrats d'assurance automobile), et a dégagé, comme en 2001, un léger excédent (200 millions d'euros environ).

La CSG représente en 2002 près des trois quarts des impôts et taxes affectés

Le montant des impôts et taxes affectés au financement de la protection sociale est passé de 25,7 Mds d'euros à 88,9 Mds entre 1995 et 2002. Leur part dans les ressources du Compte de la protection sociale s'est ainsi rapidement accrue pour passer de 7,2 % de l'ensemble des ressources hors transferts en 1995 à

19,0 % en 2002. Cette progression notable est liée à la création ou aux changements d'affectation de certaines taxes : outre les mesures décidées afin de compenser les allègements de charges sociales en faveur des entreprises (cf. *supra*), on notera l'affectation au Fonds de réserve des retraites (FRR) de 65 % du produit du prélèvement sur les revenus du patrimoine et des placements qui, avec d'autres ressources exceptionnelles (licences UMTS, recettes de privatisations...), permet à ce fonds, destiné à lisser les besoins de financement futurs des régimes de retraite, de disposer fin 2002 de 12,8 Mds d'euros. Mais cette progression tient surtout au développement de la CSG : de 14,9 Mds d'euros en 1996, les montants dus au titre de la CSG sont ainsi passé à 63,0 Mds en 2002. L'affectation de ces montants a été modifiée en 2002 : un dixième de point de CSG (soit près de 800 millions d'euros) auparavant dévolu au Fonds de solidarité vieillesse (FSV) a été alloué au fonds de financement de l'APA.

Les impôts et taxes affectés représentent donc une composante de plus en plus importante du financement des différentes prestations : familiales d'abord, puis

vieillesse et enfin maladie. À côté de la CSG qui représente désormais 71,2 % de l'ensemble des impôts et taxes affectés, les principaux impôts affectés sont les droits sur le tabac (8,7 Mds d'euros) et sur les alcools (3,1 Mds d'euros), le prélèvement de 2 % sur les revenus des capitaux et des valeurs mobilières (1,7 Md d'euros) et la fraction de TVA versée au régime des exploitants agricoles.

La structure du financement de la protection sociale dans l'Union européenne en 2000

En 2000, les cotisations sociales ont assuré, en moyenne, 60,3 % du financement de la protection sociale dans l'Union européenne (source : Eurostat). 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, 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 serait plutôt formé des pays de l'Europe continentale (France, Benelux, Allemagne, Autriche) ; dans le second on retrouverait les pays nordiques, l'Irlande et le Royaume-Uni. Les autres pays européens se rattachent à l'une ou l'autre tradition. Aujourd'hui les deux systèmes semblent 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 a baissé de plus de 8 points entre 1996 et 2000.

Entre 1993 et 2000, la part des cotisations a diminué de 2,4 points pour l'ensemble des pays de l'Union européenne. Au sein des cotisations sociales, la part des cotisations versées par les employeurs reste prépon-

6

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...).

dérante, 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 relativement limitées. Parallèlement la part des cotisations versées par les salariés, les indépendants et les autres bénéficiaires de prestations sociales s'est légèrement accrue au 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.

Les contributions publiques et les impôts et taxes affectés pèsent en moyenne européenne pour 36,2 % dans les recettes de protection sociale en 2000, 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, d'une nouvelle cotisation dite « contribution marché du travail » pour le financement de l'assurance maladie, chômage et formation professionnelle 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 moins de 65,2 % en 2000.

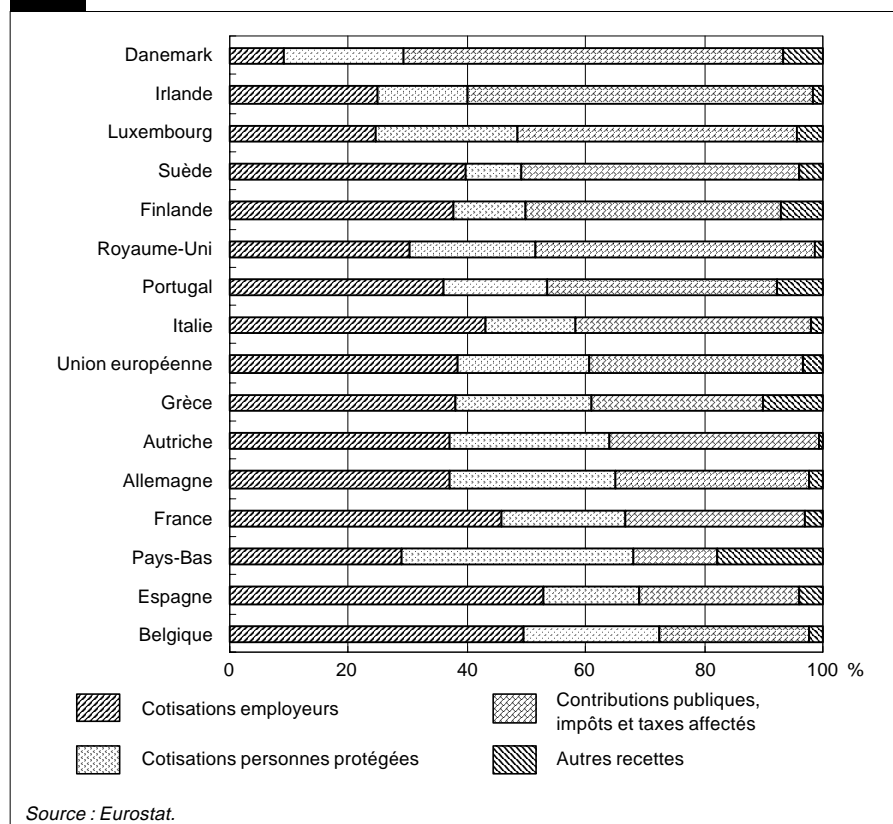
Une croissance des emplois redevenue plus rapide que celle des ressources

De 1998 à 2000, la croissance des ressources de l'ensemble des régimes de protection sociale avait été plus rapide que celle des emplois, atteignant +3,7 % en 1998, +3,9 % en 1999 et +4,2 % en 2000, tandis que les emplois – les dépenses de protection sociale hors transferts – augmentaient en valeur de +3,3 % en 1998, +2,8 % en 1999 et +3,0 % en 2000. Depuis cette date, la croissance des emplois s'accélère avec, en valeur, +4,2 % en 2001 et +5,7 % cette année, alors que les ressources n'ont crû que de 3,7 % chaque année.

Les administrations de sécurité sociale, au sein desquelles sont inclus les régimes d'indemnisation du chômage, ont été au cœur de ce mouvement puisque leur be-

soin de financement s'est transformé, entre 1999 et 2001, en capacité de financement (solde du compte de capital dans les comptes nationaux, incluant la formation brute de capital fixe)⁶. Cette capacité de financement des administrations de sécurité sociale a culminé à +6,8 Mds d'euros en 2000, contribuant à l'amélioration des comptes de l'ensemble du secteur des administrations publiques. En 2001, elle s'est toutefois réduite pour atteindre 4,0 Mds d'euros. Affectées par le retournement de la conjoncture économique, les administrations de sécurité sociale connaissent de nouveau en 2002 un besoin de financement s'élevant à 4,4 Mds d'euros. Cette évolution a contribué au déficit de l'ensemble des administrations publiques, qui s'est accru en 2002, pour atteindre 3,1 points de PIB contre 1,4 point l'année précédente⁷.

G.02 financement de la protection sociale dans l'Union européenne en 2000 (par ordre croissant de la part des cotisations sociales)



6. Ce solde est donc différent de celui du rapport de la Commission des comptes de la Sécurité sociale qui couvre un champ plus restreint (il n'inclut pas les régimes d'indemnisation du chômage) et ne prend en compte que les opérations courantes.

7. INSEE première : « Les comptes des administrations publiques en 2002 », n° 895, avril 2003.

20 ans de comptes de la protection sociale

La rétopologie des comptes de la protection sociale consiste à calculer, pour les vingt dernières années, des séries homogènes et conformes aux principes de la base actuelle (1995) des comptes nationaux. Ainsi, les données de la base 80 ont subi des modifications qui peuvent être de cinq types : l'extension du champ géographique aux départements d'outre-mer ; la comptabilisation des opérations en droits constatés, c'est-à-dire pour le montant dû au titre de l'année, en liaison avec le fait générateur de ces opérations ; la sortie des prestations fiscales du champ des prestations de protection sociale ; la révision du contour des cotisations sociales qui ne comprennent plus les cotisations exonérées prises en charge par l'État ; certaines modifications des nomenclatures des régimes et des risques.

Une évolution contracyclique des dépenses de prestations

La part dans le PIB de l'ensemble des prestations de protection sociale a progressé entre 1981 et 2001 de 25 à 28,7 %. Elles sont composées des prestations de services sociaux (essentiellement le budget global des hôpitaux), peu sensibles à la conjoncture économique, et surtout des prestations sociales dont les fluctuations apparaissent, au contraire, contracycliques. En effet, pendant les deux phases où une hausse de la part des prestations dans le PIB a été constatée (1981-1985 et 1990-1993), la croissance économique était faible (respectivement 1,7 et 1,1 % en moyenne annuelle) et celle des prestations systématiquement supérieure (respectivement 3,6 et 3,3 % en volume). Inversement, dans les phases qui coïncident avec des périodes de haute conjoncture où le PIB progresse en volume de 3,5 % en moyenne annuelle, comme de 1986 à 1988, et de 1998 à 2000, les prestations sociales ont progressé moins vite que la richesse nationale (2,9 et 2,3 %) [graphique 1].

Un développement des régimes complémentaires, obligatoires et facultatifs

Les administrations de sécurité sociale représentent environ 75 % des prestations sociales versées en 1981 et 73 % en 2001. En leur sein, la part du régime général (CNAM, CNAF et CNAV) augmente (de 54 et 58 %), la part des régimes d'indemnisation du chômage fluctue avec la conjoncture du marché de l'emploi, ainsi qu'avec les conditions d'accès à l'indemnisation du chômage plusieurs fois resserrées au cours de la période notamment avec la mise en place de l'allocation unique dégressive (maximum de 11,5 % en 1982 et minimum de 7 % en 2001). La part des prestations versées par le régime des salariés agricoles est restée stable sur la période (2,5 %), mais celle du régime des exploitants agricoles a sensiblement diminué (de 8 à 4 %), ainsi, dans une moindre mesure, que celle des régimes particuliers de salariés (de 10,3 à 8 %). En contrepartie, on assiste sur la période 1981-2001 à un développement des régimes complémentaires (AGIRC et ARCCO notamment) dont la part augmente notablement dans les prestations versées (de 11 à 16 %). Enfin, les régimes de non-salariés sont stables (4,2 %).

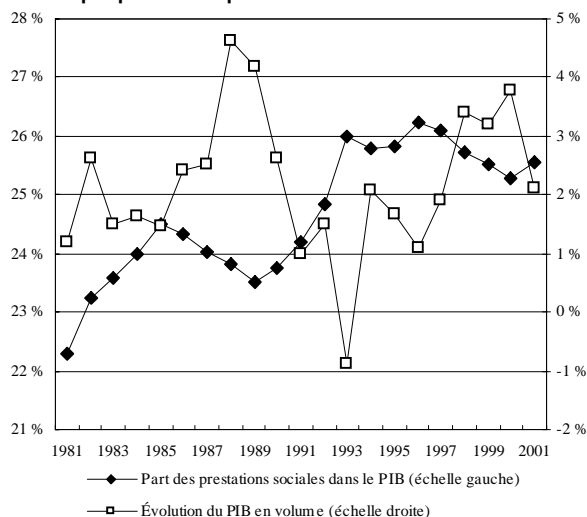
Les régimes hors du champ des administrations de sécurité sociale ont vu leur part dans les prestations versées augmenter au cours de la première moitié des années quatre-vingt puis se stabiliser (27 à 28 %). On note toutefois le développement des régimes des mutuelles et institutions de prévoyance, dont la part dans l'ensemble des prestations versées passe de 3 à 5 %.

Une montée des impôts et taxes affectés dans le financement de la protection sociale

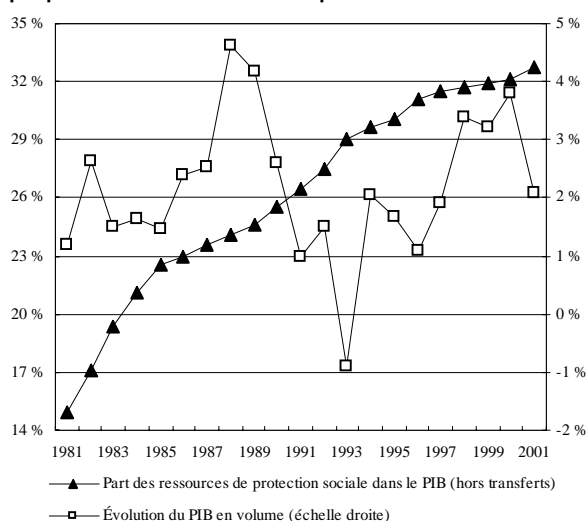
La part des ressources des régimes de protection sociale dans le PIB a plus que doublé au cours des deux dernières décades, passant de 15 % à 33 % (hors transferts) [graphique 2]. Elles évoluent par ailleurs de manière nettement moins contracyclique que les dépenses. Les ressources de la protection sociale sont en grande partie assises sur la masse salariale, tout au moins au début de la période, mais leur assiette s'étend progressivement à d'autres revenus (revenus du patrimoine, revenus de remplacement). Elles évoluent aussi au gré des mesures telles que la modification des taux de cotisation (notamment en 1998) ou les déplaçonnements (en 1984, 1989 et 1990). Au début des années 80, le financement de la protection sociale provenait de façon prépondérante des cotisations effectives d'employeurs (44 % des ressources hors transferts) ou de salariés (18 %), auxquelles venaient s'ajouter 5 % de cotisations versées par les non-salariés ou les inactifs, et 11 % de cotisations fictives (contrepartie des prestations directes d'employeurs). Les contributions publiques représentaient pendant cette période environ 15 % des ressources de la protection sociale, et les impôts et taxes affectés seulement 2 %. Cette structure a sensiblement évolué avec l'introduction de la CSG en 1990 et son extension en 1998, en contrepartie d'une baisse des cotisations maladie. Ainsi en 2001, les impôts et taxes affectés atteignent 19,4 % des ressources (hors transferts) de l'ensemble des régimes. Corrélativement la part des cotisations effectives a

diminué, atteignant, en 2001, 37 % pour les employeurs et 17 % pour les salariés, tandis que la part des contributions publiques s'est également rétrécie à 11 % (graphique 3).

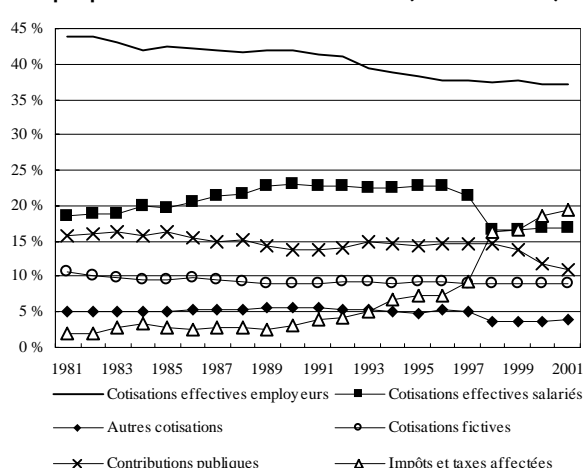
Graphique 1 – Les prestations sociales dans le PIB



Graphique 2 – Les ressources de la protection sociale dans le PIB



Graphique 3 – Structure des ressources (hors transferts)



Source : DREES – Comptes de la protection sociale.