



En 2004, les dépenses liées à la protection sociale se sont accrues de 4,4 % (hors transferts) en valeur et de 2,6 % en termes réels. Les prestations de protection sociale perçues par les ménages (94 % des dépenses) ont progressé de +4,3 % en euros courants, et de +2,5 % en termes réels. Comme en 2003, elles représentent 29,1 % du PIB, contre 28,4 % en 2002. Ce niveau est légèrement supérieur à celui observé pour l'ensemble de l'Union européenne (26,9 % en 2002). La hausse des prestations de protection sociale est donc restée relativement soutenue en 2004, mais a connu un ralentissement sensible. Ce ralentissement est essentiellement imputable à la décélération des dépenses des risques maladie et emploi. La croissance des ressources hors transferts de l'ensemble des régimes de protection sociale (+3,6 %, en valeur en 2004) est toutefois demeurée plus faible que celle des dépenses. Les cotisations sociales, principale ressource des régimes d'assurance sociale, se sont accrues à un rythme légèrement supérieur à celui de la masse salariale (+3,2 % en valeur, contre +2,8 %) ; elles représentent 67 % des recettes hors transferts. Des changements de structure ont par ailleurs affecté en 2004 le financement de la protection sociale, en particulier la suppression du Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (Forec), se traduisant par une diminution des impôts et taxes affectés. La contribution des collectivités territoriales au financement de la protection sociale s'est par ailleurs accrue.

Les comptes de la protection sociale en 2004

En 2004, les dépenses de protection sociale¹ se sont accrues de 4,4 % en valeur (tableau 1), et de +2,6 % en volume. Cette croissance reste supérieure à celle de la richesse nationale, le PIB ayant progressé de 4,0 % en volume en 2004 (+2,3 % en valeur).

Représentant 94 % de l'ensemble des dépenses, le montant des prestations de protection sociale reçues par les ménages s'élève à 480 milliards d'euros, en progression de +4,3 % en euros courants. Leur part dans le PIB – ratio habituellement dénommé « taux de redistribution sociale » – atteint 29,15 %, contre 29,06 % en 2003 et seulement 27,56 % en 2000 (tableau 2). Ce ratio a connu une hausse constante depuis le début de la décennie, en raison d'une part du ralentissement de la croissance économique entre 2000 et 2003, et d'autre part d'une croissance prononcée des dépenses de protection sociale au cours de la même période. L'année 2004 a cependant été marquée par un redressement de la croissance du produit intérieur brut (+4,0 % en valeur, après +2,4 % en 2003) et un ralentissement d'ensemble de la croissance des dépenses de protection sociale. Ces évolutions conduisent à une progression du taux de redistribution sociale qui est restée très faible entre 2003 et 2004.

Julien BECHTEL 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.

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

	montants					Evolution en %				
	2000	2001	2002	2003	2004	2004-2000 (1)	2001-2000	2002-2001	2003-2002	2004-2003
EMPLOIS										
Prestations de protection sociale	397 248	414 022	439 282	460 634	480 442	4,9	4,2	6,1	4,9	4,3
Prestations sociales	349 392	363 915	385 143	404 047	421 044	4,8	4,2	5,8	4,9	4,2
Prestations en espèces	265 281	273 208	288 684	301 876	314 460	4,3	3,0	5,7	4,6	4,2
Prestations en nature	84 111	90 707	96 460	102 171	106 584	6,1	7,8	6,3	5,9	4,3
Prestations de services sociaux	47 856	50 107	54 139	56 587	59 398	5,6	4,7	8,0	4,5	5,0
Frais de gestion	18 062	18 654	19 073	20 325	21 062	3,9	3,3	2,2	6,6	3,6
Transferts	73 302	76 322	81 049	87 576	86 755	4,3	4,1	6,2	8,1	-0,9
Frais financiers	316	468	459	464	719	22,8	48,1	-1,9	1,1	55,0
Autres dépenses	7 176	7 887	9 214	8 770	9 655	7,7	9,9	16,8	-4,8	10,1
TOTAL DES EMPLOIS	496 102	517 353	549 078	577 770	598 633	4,8	4,3	6,1	5,2	3,6
Total des emplois hors transferts	422 801	441 031	468 028	490 194	511 878	4,9	4,3	6,1	4,7	4,4

(1) : évolution en moyenne annuelle
 Source : Drees, Comptes de la protection sociale

Cette évaluation est réalisée pour la première fois en nouvelle base, dite « base 2000 », des comptes nationaux, ce qui entraîne une légère révision à la baisse de la part des dépenses de protection sociale (encadré 1) dans la richesse nationale. En effet, la définition du périmètre de la protection sociale se trouve d'abord quelque peu modifiée, notamment du fait de la comptabilisation au titre de l'action sociale des soins de longue durée reçus en établissement hospitalier ou en maison de retraite. D'autre part, le passage à la « base 2000 » a conduit l'Insee à réviser à la hausse d'environ 1,5 % le produit intérieur brut. Ainsi, pour l'année 2003, dernière année pour laquelle on dispose d'évaluations à la fois dans la « base 1995 » et la « base 2000 », la part des prestations de protection sociale dans le produit intérieur brut est réduite de 0,8 point dans la nouvelle base.

En termes réels, les prestations de protection sociale progressent en 2004 de +2,5 %, compte tenu d'une augmentation de +1,8 % 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 2000-2004, l'évolution des prestations de protection sociale a été de +4,9 % par an en valeur et de +3,4 % en termes réels² (encadré 2). Quoiqu'en léger ralentissement par rapport à l'année

T
•02 protection sociale et PIB

En %

	2000	2001	2002	2003	2004
TAUX DE REDISTRIBUTION SOCIALE (prestations de protection sociale / PIB)	27,6	27,7	28,4	29,1	29,1
TAUX DE PRESSION SOCIALE [(cotisations sociales + impôts et taxes affectés) / PIB]	25,5	26,0	26,1	26,4	25,3
TAUX DE PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES SOCIAUX [(cotisations sociales effectives reçues par les administrations publiques + impôts et taxes affectés) / PIB]	23,6	23,9	23,9	24,2	23,1

Source : Drees, Comptes de la protection sociale ; Insee, comptes nationaux

précédente, ces prestations ont connu en 2004 une croissance encore rapide en valeur, avec +4,3 % cette année, après +4,9 % en 2003 et +6,1 % en 2002. La décélération observée en 2004 est liée à l'inflexion des dépenses consacrées à la maladie (+4,1 en valeur, après +6,5 % en 2003) et à l'emploi (+3,7 en valeur, après +8,9 % en 2003). Les prestations versées au titre des autres risques de la protection sociale accélèrent leur croissance en 2004. C'est notamment le cas en ce qui concerne le risque *vieillesse-survie* (+4,9 %, après +4,0 % en 2003), du fait des départs anticipés dont la possibilité a été ouverte par la réforme des retraites, mais aussi en raison d'une progression très sensible des liquidations à partir de 60 ans. La mise en place de la nouvelle Prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) tire également les prestations maternité-famille à la hausse (+2,6 %, après +2,1 % en

2003). On constate enfin une forte progression des dépenses liées aux risques *logement* (+3,8 % après -0,4 % en 2003) et *pauvreté - exclusion sociale* (+5,4 %, après +1,9 % en 2003), dont l'ensemble des prestations sont soumises à des conditions de ressources.

Les régimes d'assurances sociales versent 81,7 % des prestations

Avec 81,7 % du montant total des prestations de protection sociale versées en 2004, les régimes d'assurance sociale (encadré 3) ont un rôle prépondérant dans le système de protection sociale (tableau 3). Ces régimes versent majoritairement des prestations

2. BECHTEL Julien, DUÉE Michel : «Les prestations de protection sociale en 2004», Études et Résultats, n° 426, Drees, septembre 2005.

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 212 milliards d'euros de prestations en 2004 au titre de différents risques (*maladie, vieillesse, famille et logement*), à l'exception de l'emploi et de l'exclusion sociale. Les régimes d'indemnisation du chômage ont quant à eux versé 26,4 milliards de prestations, soit plus des deux tiers des prestations servies au titre de l'emploi.

Les régimes d'intervention sociale des pouvoirs publics (État et collectivités locales) assurent pour leur part un peu plus de 10 % 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 cessé d'augmenter depuis le début de la période, sous l'effet de la décentralisation de certains dispositifs sociaux comme le revenu minimum d'insertion (cf. infra).

Enfin, les régimes non obligatoires de la mutualité, de la retraite supplémentaire et de la prévoyance, qui versent 4,5 % de l'ensemble des prestations, partagent essentiellement leur intervention entre les risques *santé* (74,5 %) et *vieillesse-survie* (24,5 %).

Les cotisations sociales continuent à représenter les 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 26,4 % en 2003, est ramené à 25,3 % en 2004 (tableau 2). Le changement de base de comptabilité nationale induit une révision à la baisse du taux de pression sociale (de l'ordre de 0,3 point de PIB). En base 1995, le taux de pression

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 cette année, 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 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 la part, dans le PIB, de la somme des cotisations sociales, effectives comme fictives, et des impôts et taxes affectés à la protection sociale. Un agrégat plus restreint est constitué du taux de prélèvements sociaux obligatoires effectifs, 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.

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 par la sécurité sociale dans le secteur public hospitalier, au moyen de la dotation globale hospitalière, constitue une composante de ces soins en tant que prestation de services sociaux.

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, qui comprend aussi l'action des organismes associatifs qui œuvrent dans ce domaine.

sociale avait augmenté régulièrement de 1990 à 2003, d'environ 3,3 % de PIB. Toutefois, cet agrégat additionne des prélèvements obligatoires et des versements volontaires à des organismes privés ainsi que des cotisations fictives. Si l'on s'en tient aux prélèvements sociaux obligatoires, 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 23 % du PIB en 2004. La réduction des taux de prélèvements retracée en 2004 est due aux changements intervenus dans la structure du financement des dépenses de protection sociale, et notamment la suppression du Fonds de financement

de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (Forec), qui se traduit par une diminution des impôts et taxes affectés à la protection sociale et par une augmentation à due concurrence des contributions publiques versées par le budget de l'État (cf. infra). Cette diminution intervient malgré la création au 1^{er} juillet 2004 de la contribution de 0,3 % sur les salaires acquittés par les employeurs et sur les revenus du patrimoine et des placements, affectée à la nouvelle Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), et qui constitue la contrepartie du surcroît d'activité induit par la suppression d'un jour férié à partir de 2005 (dispositif dit de la « journée de solidarité »).

Au sein des prélèvements sociaux, les cotisations sociales constituent toujours la principale ressource de la protection sociale : elles représentent les deux tiers des ressources hors transferts, part qui reste relativement stable depuis l'année 2000 (tableau 4). Toutefois, leur diminution est sensible sur longue période, atteignant 12,3 % des ressources de la protection sociale entre 1990 et 2003³. Cette réduction a été compensée par une augmentation d'ampleur presque identique des impôts et taxes affectés, traduisant la montée en charge de la CSG.

En 2004, les cotisations sociales progressent à un rythme légèrement supérieur à celui de la masse salariale

T •03 les prestations de protection sociale en 2004 : 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 ISBLSM	TOTAL
	Régimes de la sécurité sociale			Régimes d'indemnisation du chômage	Total					
	Régime général	Autres régimes(1)	Total							
Santé	22,9	5,6	28,5	-	28,5	0,4	3,3	2,0	0,5	34,7
Vieillesse-survie	14,4	26,1	40,5	0,0	40,5	0,0	1,1	1,9	-	43,5
Maternité-famille	6,2	0,1	6,3	-	6,3	0,7	0,0	1,9	0,5	9,4
Emploi	-	0,2	0,2	5,5	5,7	1,0	-	1,2	-	7,8
Logement	0,7	0,0	0,8	-	0,8	0,0	-	2,1	-	2,9
Exclusion sociale	-	-	-	-	-	-	-	1,2	0,4	1,6
Total des prestations	44,2	32,0	76,2	5,5	81,7	2,2	4,5	10,3	1,4	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

T •04 évolution des recettes du Compte de la protection sociale en 2004

	Montants en millions d'euros					Évolution en %				
	2000	2001	2002	2003	2004	2004-2000 (1)	2001-2000	2002-2001	2003-2002	2004-2003
Cotisation totales	284 470	299 013	312 002	324 107	334 358	4,1	5,1	4,3	3,9	3,2
• Cotisations effectives	246 142	259 460	270 853	281 426	290 247	4,2	5,4	4,4	3,9	3,1
Cotisations d'employeurs	160 160	167 504	173 956	180 245	185 620	3,8	4,6	3,9	3,6	3,0
Cotisations de salariés	69 967	74 455	78 985	82 896	85 547	5,2	6,4	6,1	5,0	3,2
Cotisations des travailleurs indépendants	14 984	16 388	16 758	17 126	17 827	4,4	9,4	2,3	2,2	4,1
Cotisations sur prestations	732	751	743	735	760	0,9	2,6	-1,1	-1,1	3,4
Autres cotisations	299	362	411	424	493	13,3	21,1	13,5	3,2	16,3
• Cotisations fictives	38 329	39 553	41 149	42 680	44 110	3,6	3,2	4,0	3,7	3,4
Impôts et taxes affectés	82 796	89 924	92 477	94 505	83 331	0,2	8,6	2,8	2,2	-11,8
Contributions publiques	45 724	44 569	46 916	49 088	65 710	9,5	-2,5	5,3	4,6	33,9
Produits financiers	2 213	2 376	2 439	2 229	1 908	-3,6	7,4	2,6	-8,6	-14,4
Autres recettes	13 845	14 289	14 315	13 387	15 287	2,5	3,2	0,2	-6,5	14,2
Total des ressources (Hors transferts)	429 049	450 171	468 149	483 316	500 593	3,9	4,9	4,0	3,2	3,6

(1) : évolution en moyenne annuelle
Source : Drees, Comptes de la protection sociale

3. d'après les séries de la base 1995

(+3,2 %, contre + 2,8 %). Ce phénomène peut s'expliquer par des hausses des taux des cotisations intervenues dans certains régimes de retraite des salariés – régime des agents des hôpitaux et des collectivités locales (CNRACL), régime complémentaire de retraite des salariés non-cadres du secteur privé (Arrco) – et des non salariés, ce malgré une accélération des exonérations de cotisations sociales dans le contexte de la montée en charge du nouvel allègement unique dit « allègement Fillon ».

La CSG représente en 2004 plus de 80 % des impôts et taxes affectés

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, et 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 vu son taux augmenter d'abord en 1993, puis en 1997 et surtout en 1998, lorsqu'elle s'était substituée à l'essentiel des cotisations sociales d'assurance maladie à la charge des salariés.

En dehors de la CSG, une part essentielle des impôts et taxes affectés à la protection sociale l'étaient au Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (Forec) : 15,6 milliards d'euros en 2003, sur un total de 29,6 milliards. La suppression du Forec en 2004 transfère au régime d'intervention sociale des pouvoirs publics la compensation de

ces exonérations de cotisations sociales. Ceci a pour conséquence une diminution importante des impôts et taxes affectés à la protection sociale, dont la part dans le total des ressources hors transferts est ramenée de 19,6 % en 2003 à 16,6 en 2004. La CSG, dont le produit s'est élevé à 66,8 milliards d'euros en 2004, et dont le montant reste intégralement affecté à la protection sociale, représente donc plus que jamais, avec une part de plus de 80 % de l'ensemble des impôts et taxes affectés, la recette fiscale la plus importante du système de protection sociale.

Les concours des administrations publiques locales à la protection sociale sont en augmentation

Au contraire, les contributions publiques, qui représentent 65,7 milliards d'euros en 2004, sont en hausse de 16,6 milliards d'euros par rapport à 2003, soit +33,9 %. Ce mouvement de hausse est la

contrepartie directe de la baisse des impôts et taxes affectés, puisque les contributions publiques englobent désormais les versements du budget de l'État aux régimes de sécurité sociale au titre des allègements de charges sociales, antérieurement assurés par le Forec. Par ailleurs, les contributions publiques versées par les administrations publiques locales atteignent 16,8 milliards d'euros, contre 10,9 milliards d'euros en 2003. Cette progression de plus de 50 % traduit l'impact du transfert aux collectivités départementales de la gestion et du financement du revenu minimum d'insertion, ainsi que, dans une moindre mesure, la poursuite de la montée en charge de l'allocation personnalisée d'autonomie (Apa). Ces deux mouvements concourent à une augmentation sensible de la part prise par les administrations publiques locales dans les prestations de protection sociale, qui dépasse désormais 4 % en 2004. Ce mouvement devrait s'accroître en

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 « extralégales ». 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 premières sont les 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.

2005 avec la prise en charge de la prestation de compensation du handicap par les conseils généraux, avec le soutien financier de la CNSA.

Les produits financiers, enfin, ont connu en 2004 une diminution significative (-14,4 % par rapport à 2003), tandis que les frais financiers ont augmenté de façon importante (+55 %), ce qui reflète la détérioration des soldes financiers de la plupart des régimes de protection sociale. Toutefois, le versement effectué en septembre 2004 par la Caisse d'amortissement de la dette sociale au profit du régime général, avec un montant de 35 milliards d'euros dans le cadre de la reprise de la dette cumulée de la branche maladie prévue par la loi du 13 août 2004, a permis de rétablir la trésorerie du régime général en fin d'année.

Les transferts représentent quant à eux 14,8 % de l'ensemble des emplois des régimes de protection sociale en 2004, et reflètent 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 37 % de l'ensemble des transferts. Viennent ensuite les prises en charge de cotisations, qui recouvrent notamment les compensations des allègements de charges, et représentent 32 % de l'ensemble des transferts. Enfin, les 31 % restants sont constitués de prises en charge de prestations et de transferts divers, comme par exemple le financement des avantages vieillesse non contributifs par le Fonds de solidarité vieillesse (FSV).

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

Depuis 2001, la croissance des emplois du compte de la protection sociale a été supérieure chaque année à celle de ses ressources. Hors transferts, les emplois augmentent en valeur de +4,4 % en 2004, après +4,7 % en 2003, alors que les ressources hors transferts n'ont crû que de +3,6 % cette année, après +3,2 % en 2003. Ces évolutions divergentes se sont traduites par une dégradation de la situation financière de la plupart des régimes d'assurances sociales.

La capacité de financement des administrations de Sécurité sociale, évaluée par l'Insee⁴, avait culminé à +6,8 milliards 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 6 milliards d'euros. Du fait du retournement de la conjoncture économique à partir de 2002, les administrations de sécurité sociale ont à nouveau connu un besoin de financement, qui est allé croissant pour atteindre 15,9 milliards d'euros en 2004, soit 1 % du PIB (tableau 5). Cette évolution a contribué au déficit de l'ensemble des administrations publiques, bien que celui-ci se soit amélioré en 2004 : 3,6 points de PIB contre 4,2 points l'année précédente. Ce sont les tendances à l'œuvre dans le régime général, principal régime de protection sociale, qui jouent sur la situation financière de l'ensemble des administrations

de sécurité sociale. En effet, ce régime a vu son besoin de financement s'accroître, passant de -11,9 milliards d'euros en 2003 à -14,6 milliards d'euros en 2004. Cette évolution tient essentiellement à la situation financière de la branche maladie, même si, selon le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale, les branches accidents du travail et famille sont également devenues déficitaires en 2004, seule la branche vieillesse ayant dégagé un léger excédent. L'ensemble des régimes de protection sociale ont donc vu leur situation se dégrader en 2004, à l'exception toutefois des régimes d'indemnisation du chômage, dont le besoin de financement, certes encore important, avec 4,9 milliards d'euros en 2004, est en léger retrait par rapport à 2003, sous l'effet de la stabilisation du chômage et de plus fortes recettes de cotisations.

La protection sociale dans les pays de l'Union européenne en 2002

Les poids des dépenses de protection sociale dans l'Union européenne de 1990 à 2002

La part des dépenses de protection sociale dans le Produit intérieur brut (PIB) s'est élevée en 2002 à 26,9 % 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-ils à la fois des comptes satellites des comptes nationaux de l'Insee, et des comptes articulés au système Sespros.

C'est en Irlande que la part des dépenses de protection sociale est la plus faible (15,4 %) et en Suède qu'elle est la plus élevée (31,3 %). 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 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 dépenses sociales : ainsi le

6

T • 05 capacité (+) ou besoin (-) de financement des administrations de sécurité sociale

En milliards d'euros

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

Source : Insee, Comptes nationaux

4. Insee première, « Les comptes des administrations publiques en 2004 », n° 1018, mai 2005.

Royaume-Uni a un niveau de PIB par tête légèrement supérieur à celui de la France (24 900 contre 24 100 SPA⁵), mais consacre 2,4 points de PIB de moins à la protection sociale (26,6 contre 29,0 %). 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.

Après le ralentissement de la croissance observé en 2001, l'année 2002 s'accompagne d'une reprise à la hausse des dépenses de protection sociale dans l'ensemble des pays membres (+0,5 point de PIB en moyenne), à l'exception de la Grèce. Depuis 1990, ce poids s'est généra-

lement 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, où la croissance se poursuit jusqu'en 2001, et le Portugal, où la hausse est ininterrompue, ce qui pourrait s'expliquer par un phénomène de « rattrapage » lié à la maturation des systèmes de protection sociale.

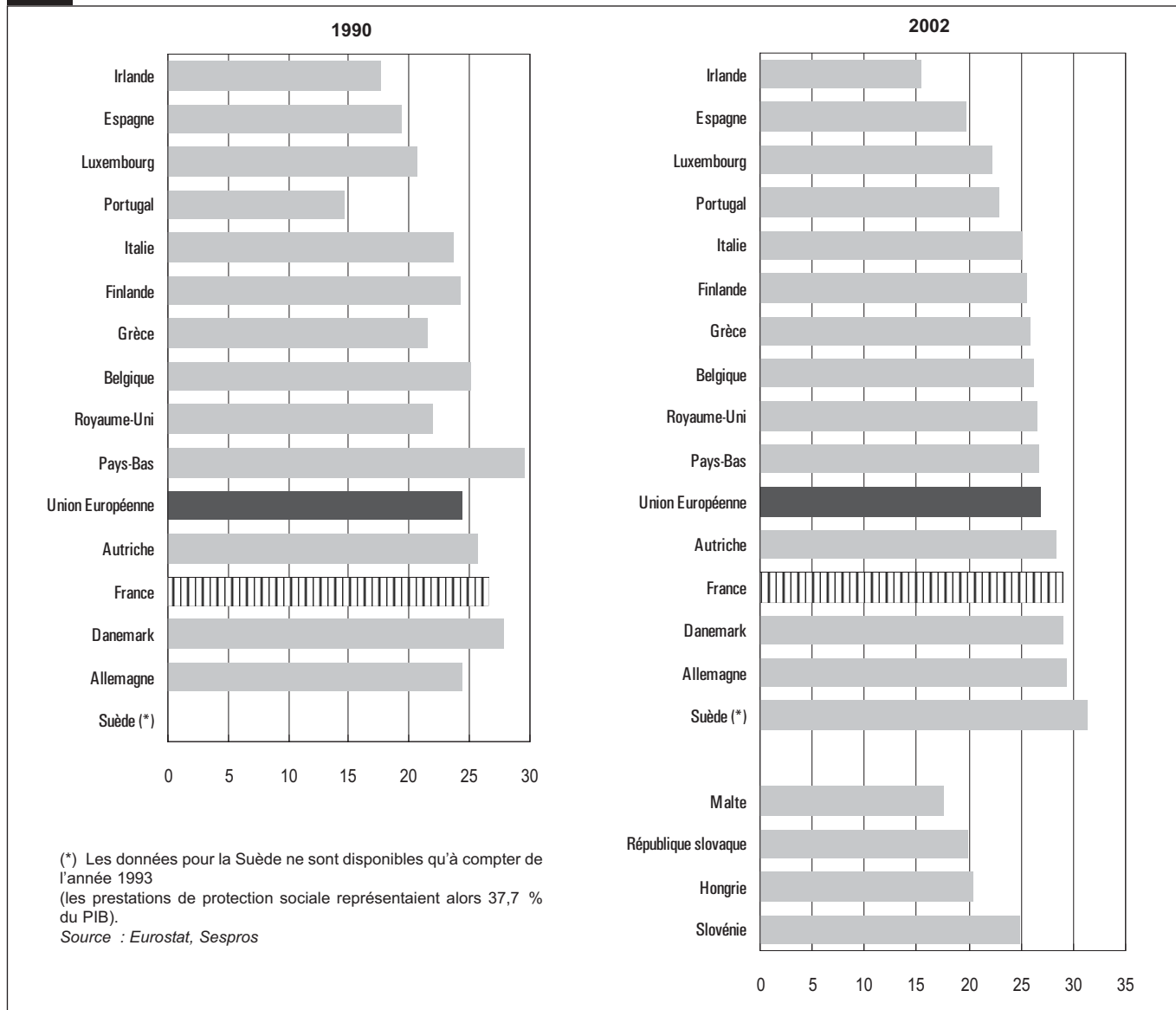
Dans les autres pays, la récession économique (1992-1993) et la progression du chômage et de l'exclusion sociale jusqu'au milieu de la décennie avaient poussé la part des dépenses sociales dans le PIB à la hausse dans la première partie des années quatre-vingt dix. Une nette diminution est intervenue ensuite, qui s'est

accentuée à partir de 1996 (-0,8 point entre 1996 et 1998). 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 cette inversion.

La structure du financement de la protection sociale dans l'Union européenne en 2002

En 2002, les cotisations sociales ont assuré, en moyenne, 60,2 % 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

G • 01 les dépenses de protection sociale en Europe en 2002 (en % du PIB)



5. SPA : standard de pouvoir d'achat

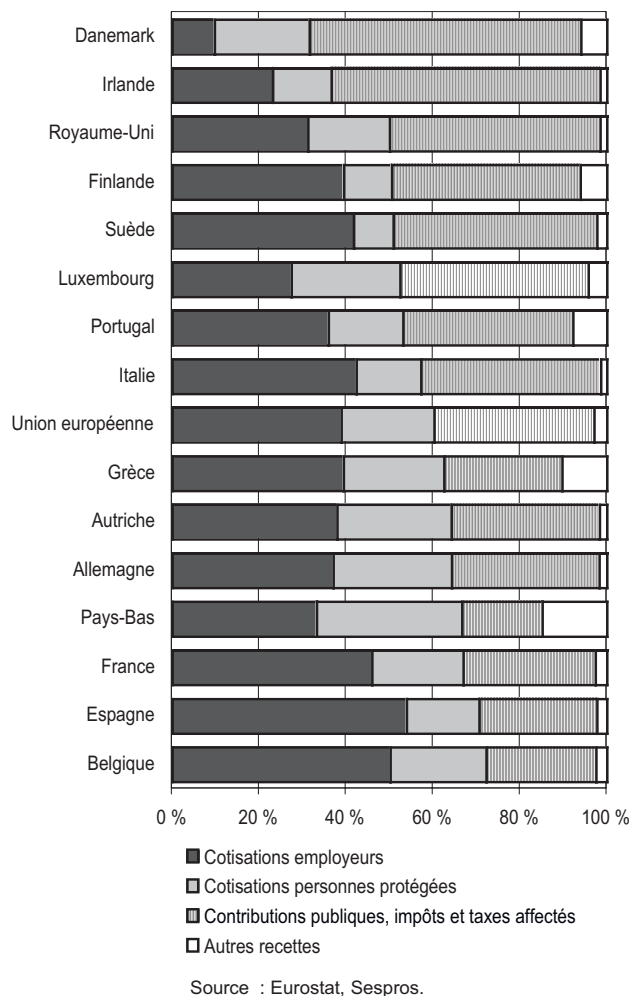
de l'histoire et des logiques institutionnelles des systèmes de protection sociale. On classe habituellement les pays en deux groupes : ceux de tradition « bismarckienne » où le système reposait sur des mécanismes d'assurance, souvent sur une base professionnelle, et les pays de tradition « beveridgienne » 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, est passée à 66,9 % en 2002, soit une diminution de près de 8 points depuis 1996, suite au transfert vers la CSG de la part relative au risque maladie.

Entre 1990 et 2002, la part des cotisations a diminué de 5,7 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. 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 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 2002 pour 36,8 % 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. 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 62,4 % en 2002. En France, la part des contributions publiques et des impôts et taxes affectés atteignait 30,4 % en 2002, contre seulement 21,5 % en 1995 et 17 % en 1990.

G
•03

Le financement de la protection sociale dans l'Union européenne en 2002 (par ordre croissant de la part des cotisations sociales)



8