



Erétudes et Résultats

N° 667 • octobre 2008

Les comptes de la protection sociale en 2007

En 2007, les dépenses liées à la protection sociale se sont accrues de 3,9 % (hors transferts) en valeur et de 1,9 % en termes réels. Les prestations de protection sociale perçues par les ménages (95 % de l'ensemble des dépenses) ont progressé de +3,9 % en euros courants, et de +1,8 % en termes réels. Elles représentent 29,0 % du PIB, contre 29,3 % en 2006 et 29,5 % en 2005. Cette diminution est essentiellement imputable à la baisse des dépenses d'indemnisation du chômage.

Les ressources (hors transferts) de l'ensemble des régimes de protection sociale ont progressé de 4,4 % en valeur en 2007. Le « taux de pression sociale » s'est établi à 26,6 % du PIB, ce qui représente une légère baisse (de -0,1 point) par rapport à 2006. Les cotisations sociales, qui représentent les deux tiers des recettes (hors transferts), se sont accrues à un rythme inférieur à celui de la masse salariale (+3,5 % en valeur, contre +4,5 %), tandis que les impôts et taxes affectés ont progressé à un rythme dynamique (+6,2 %). Ces évolutions sont notamment liées à l'augmentation toujours soutenue des exonérations de cotisations sociales, ainsi que des recettes fiscales destinées à les compenser.

Dans l'Union européenne à 25, la part des prestations sociales dans le PIB atteint en moyenne 26,3 % en 2005. Elle était de 29,5 % en France cette année-là, soit d'un niveau supérieur. Par ailleurs, le financement de la protection sociale dans l'UE est en moyenne majoritairement assuré par des cotisations sociales, à hauteur de 59 %.

Alexandre BOURGEOIS et Marie HENNION-AOURIRI

Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES)
Ministère du Travail, des Relations sociales, de la Famille et de la Solidarité
Ministère de la Santé, de la Jeunesse, des Sports et de la Vie associative
Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique

EN 2007, les dépenses de protection sociale¹ (encadré 1) se sont élevées, hors transferts entre régimes de protection sociale, à 578,3 milliards d'euros, en hausse de 3,9 % en valeur par rapport à 2006 (tableau 1). Cette croissance est inférieure à celle de la richesse nationale, le PIB ayant progressé de 4,7 % en valeur (+2,2 % en volume).

Représentant 95 % de l'ensemble des dépenses, le montant des prestations de protection sociale (encadré 1) reçues par les ménages s'élève à 549,6 milliards d'euros, en progression de 3,9 % en euros courants après 4,0 % en 2006. Leur part dans le PIB – ratio habituellement dénommé « taux de redistribution sociale » – atteint 29,0 %, contre 29,3 % en 2006 et 27,7 % en 2000 (tableau 2).

En termes réels, les prestations de protection sociale progressent en 2007 de 1,8 %, compte tenu d'une augmentation de 2,0 % du prix de la dépense de 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 2000-2007, l'évolution des prestations de protection sociale a été de +4,7 % par an en valeur et de +2,9 % en termes réels². En 2007, les prestations progressent à un niveau très proche de celui de 2006, soit une croissance assez modérée compa-

rée à la première moitié de la décennie. En effet, la progression des dépenses liées au risque santé, bien que supérieure à celle de 2006, reste en 2007 relativement mesurée (+4,2 % en valeur en 2007, après +4,0 % en 2006 contre +5,8 % en moyenne annuelle de 2000 à 2005). Par ailleurs, la diminution des dépenses liées au chômage et à la perte d'emploi s'accroît en 2007 (-7,0 % après -5,6 % en 2006), sous l'effet de l'amélioration du marché du travail et de la stabilité de la proportion de demandeurs d'emploi indemnisés. Ces évolutions viennent plus que compenser celles relatives au risque vieillesse-survie dont les dépenses connaissent sur ces dernières années une forte progression +5,5 %, soit un rythme proche de celui de 2006. Cette progression toujours soutenue est due à la montée en charge du dispositif de « retraite anticipée pour carrière longue » créé par la loi du 21 août 2003, ainsi qu'à l'arrivée à l'âge de la retraite des générations nombreuses d'après-guerre.

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

Les comptes de la protection sociale permettent une décomposition des prestations selon une nomenclature de régimes qui est cohérente avec les concepts des comptes nationaux (encadré 2). Avec 80,3 % du montant total

des prestations de protection sociale versées en 2007, les régimes d'assurance sociale ont un rôle prépondérant (tableau 3). Ils interviennent pour 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 245,2 milliards d'euros de prestations en 2007, soit 44,6 % de l'ensemble des prestations versées : cette part a augmenté de 0,3 point par rapport à 2006. L'UNEDIC, chargée de l'indemnisation du chômage, a versé 21,7 milliards de prestations (1,7 milliard de moins que l'an passé). Cela représente près 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 10,9 % des dépenses de prestations de protection sociale en 2007, contre 10,8 % en 2006 (cette part est relativement stable depuis 2000). Les prestations de solidarité constituent l'essentiel de leur champ d'intervention : couverture maladie universelle complémentaire, 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 (APL et ALS), aide sociale à l'enfance... La participation financière des collectivités locales

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

2. BOURGEOIS A., DUÉE M., 2008, « Les prestations de protection sociale en 2007 », *Études et Résultats*, DREES, n° 665, octobre.

ENCADRÉ 1

Les comptes de la protection sociale

Les données relatives aux dépenses de protection sociale et à leur financement sont issues des Comptes de la protection sociale, comptes satellites des comptes nationaux. Ces comptes visent à décrire l'ensemble des opérations contribuant à la couverture des risques sociaux auxquels les ménages sont exposés (santé, vieillesse-survie, maternité-famille, emploi, logement, pauvreté-exclusion sociale), en considérant l'ensemble des régimes ou organismes ayant pour mission d'en assurer la charge dans un cadre de solidarité sociale. Dans cette perspective, ils agrègent les interventions des régimes et organismes publics, financés pour l'essentiel par prélèvements obligatoires, avec certaines interventions de la sphère privée.

Sont retenus en effet dans le champ de la protection sociale l'ensemble des régimes publics et privés pour lesquels la couverture du risque ne se traduit pas, pour le bénéficiaire, par le versement d'une contrepartie équivalente au risque 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 services sociaux bénéficiant aux ménages. Les prestations sociales correspondent aux transferts financiers perçus à titre individuel par les ménages (aux versements en espèces et aux versements en nature – remboursement de dépenses engagées directement ou prises en charge par un tiers). Les **prestations de services sociaux** correspondent aux dotations ou subventions versées globalement à des établissements publics ou à des organismes en contrepartie des services qu'ils assurent à titre gratuit ou quasi gratuit (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 fiscal (constitué des impôts et taxes affectés et des contributions publiques). Les transferts entre régimes sont des mouvements internes, ils 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).

n'a cessé d'augmenter depuis 2001. En 2007, 5,2 % des prestations de protection sociale sont versées par les collectivités locales contre 2,6 % en 2001. Cette évolution est due à la montée en charge de prestations comme l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et à la décentralisation de dispositifs comme le revenu minimum d'insertion (cf. *infra*).

Les régimes non obligatoires de la mutualité, de la retraite supplémentaire et de la prévoyance versent quant à eux 4,8 % de l'ensemble des prestations. Ils partagent essentiellement leur intervention entre les risques santé (72,9 %, principalement sous la forme de prises en charge totales ou partielles des tickets modérateurs, dépassements et forfaits journaliers) et vieillesse-survie (26,1 %, sous la forme de retraites supplémentaires ou d'autres prestations versées dans le cadre de contrats collectifs entre employeurs et salariés).

Enfin, les prestations de protection sociale des régimes d'employeurs (prestations extralégales) et les régimes d'intervention sociale des ISBLSM (institut sans but lucratif au service des ménages), qui pour les premiers versent les prestations extralégales telles les suppléments familiaux de traitement, les compléments d'indemnités journalières et d'indemnités de licenciement, ou encore pour les seconds fournissent à titre gratuit ou quasi gratuit des services aux personnes handicapées ou en difficulté sociale,

représentent seulement 4 % de l'ensemble.

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. Ce taux connaît une croissance régulière ; il avait augmenté de 1990 à 2003, d'environ 3,1 points de PIB. Il a cependant connu une baisse d'un point en 2004 et une hausse équivalente en 2006 (tableau 2), liées aux changements intervenus dans le financement des exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale (cf. *infra*). En 2007, le taux de pression sociale baisse de 0,1 point et s'élève à 26,6 %.

Toutefois, cet agrégat additionne des prélèvements obligatoires, des versements volontaires à des organismes privés (comme les couvertures santé mutualistes), ainsi que des cotisations imputées³. Si l'on s'en tient aux prélèvements obligatoires sociaux, c'est-à-dire à 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 22,7 % du PIB en 2007. Ce taux suit des évolutions similaires à celles du taux de pression sociale. En 2007, les prélèvements obligatoires sociaux ont représenté la moitié de l'en-

semble des prélèvements obligatoires (52 %), qui se sont élevés au total à 43,3 % du PIB.

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 : de 15 points pour l'ensemble des ressources hors transferts entre 1990 et 2007. 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 2007, les cotisations sociales progressent de 3,5 %, soit à un rythme moindre qu'en 2006 (+4,6 %), alors même que la masse salariale est plus dynamique (+4,5 % en 2007 contre +3,9 % en 2006). Ce ralentissement s'explique par le fait que les cotisations sociales effectives avaient profité en 2006 de mesures particulières (hausse de cotisations de +0,2 pour la CNAV, +0,1 pour les accidents du travail et +0,08 pour l'UNEDIC), mais aussi par l'augmentation des exonérations de cotisations sociales en 2007 avec notamment l'entrée en vigueur au 1^{er} octobre 2007 de la loi TEPA (loi sur le travail, l'emploi et le pouvoir d'achat) qui a créé l'exonération pour heures supplémentaires. En effet, les

3. 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).

■ TABLEAU 1

Évolution des emplois du Compte de la protection sociale (en valeur)

	Montants (en milliards d'euros)					Évolution en %				
	2000	2004	2005	2006	2007	2007/ 2000 (1)	2004/ 2003	2005/ 2004	2006/ 2005	2007/ 2006
EMPLOIS										
Prestations de protection sociale	399,1	487,8	509,1	529,2	549,6	4,7	5,4	4,4	4,0	3,9
Prestations sociales	349,4	422,7	441,1	458,6	476,3	4,5	4,8	4,3	4,0	3,9
Prestations en espèces	265,0	317,7	331,7	344,2	356,4	4,3	4,4	4,4	3,8	3,5
Prestations en nature	84,4	105,0	109,4	114,4	119,9	5,1	5,8	4,2	4,6	4,8
Prestations de services sociaux	49,7	65,1	68,0	70,6	73,3	5,7	9,4	4,5	3,9	3,8
Frais de gestion	18,1	20,9	22,1	23,1	23,6	3,9	3,9	5,8	4,5	2,3
Transferts	78,4	97,7	108,5	113,0	117,2	5,9	4,9	11,0	4,2	3,7
Autres dépenses	2,4	4,7	3,6	4,1	5,0	11,4	13,8	-23,4	15,1	22,6
TOTAL DES EMPLOIS	498,0	611,1	643,2	669,4	695,5	4,9	5,3	5,3	4,1	3,9
Total des emplois hors transferts	419,6	513,4	534,8	556,5	578,3	4,7	5,4	4,2	4,1	3,9

(1) Évolution en moyenne annuelle.

Sources • DREES, Comptes de la protection sociale.

exonérations ont augmenté de 16,5 % en 2007, selon la commission des comptes de la Sécurité sociale de septembre 2008 et représentent un montant de 28,2 milliards d'euros, dont environ les trois quarts correspondent

aux mesures générales d'allègements de charge (20 818 millions d'euros au titre des allègements sur les bas salaires – loi « Fillon » – et 616 millions d'euros au titre des exonérations pour heures supplémentaires). Ces

mesures générales d'allègement sont compensées par un transfert de recettes fiscales. Au total en 2007, 92 % des exonérations donnent lieu à une compensation par l'État ou à l'affectation de recettes fiscales.

■ TABLEAU 2

Protection sociale et PIB

En %

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
TAUX DE REDISTRIBUTION SOCIALE (prestations de protection sociale / PIB)	27,7	27,8	28,5	29,0	29,4	29,5	29,3	29,0
TAUX DE PRESSION SOCIALE [(cotisations sociales + impôts et taxes affectés) / PIB]	25,5	26,0	26,1	26,2	25,2	25,6	26,7	26,6
TAUX DE PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES SOCIAUX [(cotisations sociales effectives reçues par les administrations publiques + impôts et taxes affectés) / PIB]	21,7	22,0	22,0	22,2	21,1	21,5	22,7	22,7

Sources • DREES, Comptes de la protection sociale ; INSEE, comptes nationaux.

■ TABLEAU 3

Les prestations de protection sociale en 2007 : contribution des régimes aux différents risques

En %

Risques	Assurances sociales					Régimes d'employeurs (prestations extralégales)	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	5,1	27,7	-	27,7	0,5	3,5	2,6	1,3	35,5
Vieillesse - survie	15,2	26,4	41,6	0,0	41,6	0,0	1,2	2,1	-	44,9
Maternité - famille	6,2	0,1	6,2	-	6,2	0,7	0,0	2,1	-	9,2
Emploi	-	0,2	0,2	3,9	4,1	1,2	-	0,9	-	6,2
Logement	0,7	-	0,7	-	0,7	-	-	1,9	-	2,6
Exclusion sociale	-	-	-	-	-	-	-	1,2	0,4	1,5
Total des prestations	44,6	31,8	76,4	4,0	80,3	2,4	4,8	10,9	1,6	100,0

(1) Les autres régimes de la Sécurité sociale comprennent les fonds spéciaux, les régimes particuliers de salariés, les régimes complémentaires de salariés.

Sources • DREES, Comptes de la protection sociale.

■ ENCADRÉ 2

Les régimes de protection sociale

- Les régimes d'assurances sociales sont des régimes obligatoires, créés par la loi ou par des accords collectifs étendus. Le plus important est le régime général de la Sécurité sociale. Ces régimes comprennent également les autres régimes de base obligatoires de sécurité sociale, les régimes complémentaires, l'UNEDIC ainsi que les régimes dits « directs », dont les prestations sont directement versées par l'employeur qui assure de surcroît l'équilibre du compte (régimes de retraite des fonctionnaires ou des salariés de certaines entreprises publiques).

- Les régimes d'employeurs sont 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 versent des prestations qui complètent celles ver-

sées par les régimes d'assurances sociales (par exemple, dans le domaine de la santé, prise en charge du ticket modérateur, du forfait journalier, d'une partie des dépassements, etc.)

- Les régimes d'intervention sociale des pouvoirs publics, financés principalement par l'impôt, développent des actions de solidarité nationale en faveur de certaines populations (familles, personnes âgées, personnes handicapées, victimes de la pauvreté ou de l'exclusion sociale...) au travers de prestations spécifiques telles que le revenu minimum d'insertion, la CMU complémentaire, l'allocation aux adultes handicapés, des allocations logement, l'allocation personnalisée d'autonomie, les allocations de chômage au titre du régime de solidarité, etc.

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

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 des prestations universelles auxquelles chacun a droit (allocations familiales, soins médicaux, minimum vieillesse), des prestations correspondant à un remplacement de revenu d'activité. Elle a été aussi liée 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 ; en 2005, le taux de la CSG a de nouveau été augmenté sur les revenus de remplacement et du patrimoine, tandis que son assiette a été élargie sur les salaires.

Le montant des impôts et taxes affectés à la protection sociale progresse de 6,2 % en 2007 : ils représentent désormais 21,2 % des ressources hors transferts de la protection sociale. Cette progression s'explique notamment par une nette augmentation des impôts et taxes affectés destinés à compenser les exonérations de charges sociales : ils progressent de +13,9 % par rapport à 2006, pour un montant s'élevant à 22,4 milliards d'euros en 2007. En effet, depuis 2006, les exonérations générales de charges sociales sont compensées aux régimes de sécurité sociale par l'affectation d'un panier de recettes fiscales (les principales étant la taxe sur les salaires, la taxe sur le tabac, les taxes sur les alcools, sur les produits pharmaceutiques, etc.), auquel s'est ajouté en 2007 un second panier fiscal pour la compensation des exonérations des heures supplémentaires suite à la loi TEPA entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2007 (cf. *supra*).

La CSG représente 64,8 % des impôts et taxes affectés en 2007, contre 65,4 % en 2006. En 2007, son rendement a connu une progression encore importante (+5,3 %, après 6,6 % en

2006) qui s'explique notamment par la croissance soutenue de la masse salariale : la CSG assise sur les revenus d'activité (représentant 70 % du montant de CSG) a ainsi progressé de 4,2 % en 2007. Cette hausse s'explique aussi par la forte progression de la CSG assise sur les revenus du capital en 2007, +12,6 %, en dépit des effets non reductibles de la taxation des PEL (plans d'épargne logement) de plus de 10 ans intervenue en 2006. Ce dynamisme est lié à l'introduction de nouvelles mesures, notamment la réforme du barème de l'impôt sur le revenu qui a eu une incidence sur l'assiette de prélèvements, et aussi au dynamisme de l'assiette des revenus du patrimoine.

Les contributions des administrations publiques locales à la protection sociale toujours en augmentation

Les contributions publiques progressent de 4,7 % en 2007 et représentent 57,5 milliards d'euros. En leur sein, les contributions publiques versées par les administrations publiques locales atteignent 26,0 milliards d'euros en 2007, et sont en hausse de 7,5 % par rapport à 2006. Celles-ci avaient fortement augmenté en 2004 (+59 %) traduisant l'impact du transfert aux collectivités départementales de la gestion et du financement du revenu minimum

■ TABLEAU 4

Évolution des recettes du Compte de la protection sociale

	Montants en milliards d'euros					Évolution en %				
	2000	2004	2005	2006	2007	2007/ 2000 (1)	2004/ 2003	2005/ 2004	2006/ 2005	2007/ 2006
Cotisation totales	284,9	335,7	350,3	366,6	379,3	4,2	3,7	4,4	4,6	3,5
Cotisations effectives	246,6	291,6	305,0	321,7	334,1	4,4	3,8	4,6	5,5	3,8
Cotisations d'employeurs	160,5	185,9	193,9	204,2	211,9	4,1	3,0	4,3	5,3	3,8
Cotisations de salariés	70,1	85,2	89,2	93,8	97,6	4,9	3,8	4,7	5,2	4,0
Cotisations des travailleurs indépendants	14,8	18,1	19,3	20,4	21,3	5,4	6,2	6,5	5,9	4,3
Autres cotisations effectives	1,2	2,5	2,6	3,2	3,2	14,6	72,6	2,6	25,2	-0,1
Cotisations imputées	38,4	44,1	45,3	44,9	45,2	2,4	3,0	2,9	-1,0	0,8
Impôts et taxes affectés	82,8	83,1	91,5	116,9	124,2	6,0	-12,1	10,1	27,7	6,2
Contributions publiques	48,4	70,8	71,0	54,9	57,5	2,5	37,0	0,3	-22,6	4,7
Autres recettes	11,2	11,9	13,1	16,6	18,5	7,5	7,3	9,6	26,9	11,8
TOTAL DES RESSOURCES (Hors transferts)	427,3	501,5	525,9	555,0	579,5	4,4	4,3	4,9	5,5	4,4

(1) Évolution en moyenne annuelle.

Note • En 2004 et 2005, les exonérations générales de charges sociales étaient compensées par des transferts du budget de l'État, traités en contributions publiques dans les Comptes de la protection sociale, ce qui explique la forte hausse des impôts et taxes affectés observées en 2006 (+27,7 %).

Sources • DREES, Comptes de la protection sociale.

d'insertion (RMI), 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 3,5 % en 2003 à 4,8 % en 2004, progresse encore pour atteindre 5,2 % en 2007, sous l'effet notamment du dynamisme des dépenses liées à la dépendance.

Des transferts entre régimes importants

Enfin, les différents régimes de protection sociale sont liés entre eux par un système complexe de transferts reçus et versés. En 2007, ces transferts se sont élevés à 117,2 milliards d'euros soit 16,8 % de l'ensemble des emplois et des ressources de la protection sociale. Ces transferts résultent de quatre mécanismes importants :

- les compensations entre régimes, qui visent à atténuer les disparités financières résultant des déséquilibres démographiques entre régimes de retraite, représentent 26,2 % de l'ensemble des transferts.
- les prises en charge de cotisations, qui représentent 15,7 % de l'ensemble des transferts, incluant notamment les prises en charge par le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) des cotisations des allégements de charges par le budget de l'État.
- les prises en charge de prestations, qui constituent 25,5 % des transferts ; elles sont composées par exemple du financement par le FSV des avantages vieillesse non contributifs versés par les régimes de retraite⁴, ou encore les transferts aux ISBLSM qui versent des prestations de services sociaux.
- les autres transferts (32,7 % de l'ensemble), qui incluent notamment des transferts de recettes fiscales (par exemple du Fonds de financement des prestations des non-salariés agricoles – FFIPSA – vers le régime des exploitants agricoles depuis la création du fonds en 2005), et aussi des transferts entre la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) et les régimes d'assurance maladie depuis la création de la CNSA en 2004.

Une croissance des ressources plus rapide que celle des emplois, permettant un solde du compte de la protection sociale positif en 2007

Pour la troisième année consécutive, la croissance des ressources hors transferts de l'ensemble des régimes de protection sociale (+4,4 % en valeur en 2007) a été plus rapide que celle des dépenses (+3,9 %). Le solde du compte de la protection sociale devient positif en 2007 (+1,2 milliard après -1,5 milliard en 2006), de même que la capacité de financement des régimes d'assurance sociale telle que mesurée par l'INSEE (+0,3 milliard après -1,5 milliard en 2006, tableau 5)⁵. Cette amélioration est surtout liée à celle des comptes de l'UNEDIC, qui dégage une capacité de financement de 3,8 milliards d'euros en 2007 contre 0,9 milliard d'euros en 2006, tandis que le déficit du régime général se creuse de 1,1 milliard d'euros pour atteindre 10,1 milliards d'euros en 2007. Le besoin de financement des administrations de sécurité sociale⁶ dans leur ensemble, qui regroupent les régimes d'assurance sociale et les hôpitaux publics, s'atténue (-1,6 milliard d'euros en 2007, en amélioration de 1,7 milliard par rapport à 2006) mais reste négatif, en raison notamment du creusement du besoin de financement des hôpitaux publics (2,0 milliards d'euros en 2007).

La protection sociale dans les pays de l'Union européenne en 2005

L'Europe s'est élargie le 1^{er} mai 2004, dix nouveaux États ayant intégré l'Union européenne : Chypre, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie et la Slovénie. Ces pays représentent une population de 74,8 millions (contre 376,5 pour l'Union européenne à quinze) et un PIB de 486 milliards d'euros en 2004 (à comparer avec les 9 963 milliards d'euros de l'Union européenne à quinze).

Les poids des prestations de protection sociale dans l'Union européenne de 1990 à 2005

La part des prestations de protection sociale dans le produit intérieur brut (PIB) s'est élevée en 2005 à 26,3 % 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). 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.

4. Minimum vieillesse, une partie des majorations de pensions pour enfants élevés et pour conjoint à charge...

5. Le solde du compte de la protection sociale n'est pas directement comparable avec la capacité de financement des régimes d'assurance sociale mesurée par l'INSEE, notamment parce que les comptes de la protection sociale incluent le solde des régimes de la mutualité, de la prévoyance et de la retraite supplémentaire (qui ne font pas partie des régimes d'assurance sociale au sens de l'INSEE) et qu'à l'inverse ils excluent les opérations en capital, prises en compte par l'INSEE (par exemple les soultes versées par les industries électriques et gazières en 2005).

6. INSEE première, 2008, « Les comptes des administrations publiques en 2007 », INSEE, n° 1 190, mai.

TABLEAU 5

Capacité (+) ou besoin (-) de financement des administrations de sécurité sociale

En milliards d'euros

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Ensemble des régimes d'assurance sociale	6,4	5,6	-3,7	-8,6	-14,5	-1,4	-1,5	0,3
Hôpitaux publics	0,4	0,4	0,0	-0,4	-0,1	-1,4	-1,8	-2,0
Ensemble des administrations de sécurité sociale	6,8	6,0	-3,7	-9,0	-14,6	-2,8	-3,3	-1,6

Sources • INSEE, Comptes nationaux.

Concernant les quinze anciens membres de l'Union européenne, c'est en Irlande que la part des prestations de protection sociale est la plus faible (17,0 %) et en Suède qu'elle est la plus élevée (30,9 %). 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.

Concernant les dix nouveaux entrants, c'est en Lettonie que la part des prestations de protection sociale est la plus faible (11,9 %) et en Slovaquie qu'elle est la plus élevée (22,9 %), se rapprochant de la moyenne européenne (26,3 %). Huit des dix pays

entrés dans l'Union européenne sont issus de l'ancien bloc soviétique dont le système de protection sociale était caractérisé par des prestations universelles mais d'un niveau réduit. Malgré la redéfinition des systèmes de couverture sociale, la part des prestations dans le PIB s'est maintenue parmi les dix pays entrants, contrairement à d'autres composantes des budgets publics⁷.

Ces différences entre pays sont liées, pour une part significative, au niveau de développement des différents pays, les plus riches étant généralement 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 (27 300 contre 25 500 SPA⁸),

mais consacre 3,3 points de PIB de moins à la protection sociale. La France se caractérise donc par un niveau de protection sociale relativement élevé. Interviennent 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.

Parmi l'Union européenne à 15, 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 décade 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 états membres (+0,6 point de PIB en moyenne en 2003). L'année 2005 est stable par rapport à 2004. 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 2004 (dernière année disponible pour ce pays). Ces deux exceptions pourraient s'expliquer par un phénomène de « rattrapage » lié à la maturation des systèmes de protection sociale.

Le poids des différents risques dans les pays de l'Union européenne en 2005

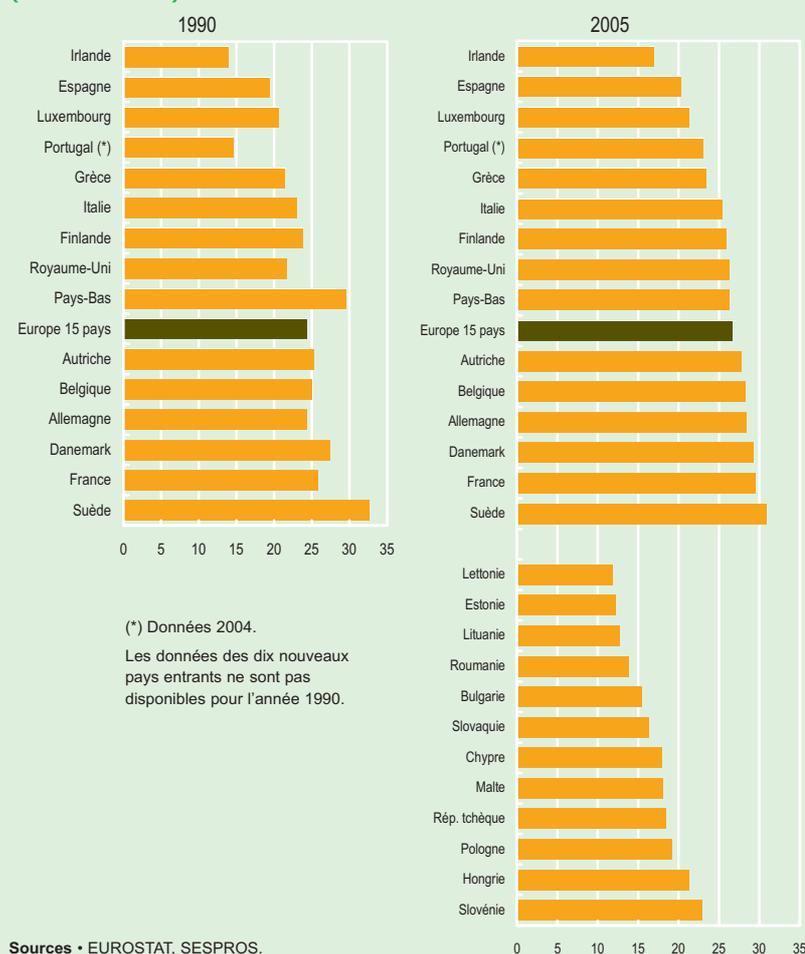
Concernant l'importance relative des différents risques dans l'Union européenne, les prestations au titre du risque vieillesse-survie constituent la part la plus importante des dépenses de protection sociale : 45,9 % du total des prestations. C'est en Italie que cette part est la plus importante (60,7 %) en raison, notamment, de la forte proportion de la population âgée de 60 ans ou plus. À l'inverse, en Irlande, pays où la population est la plus jeune d'Europe, cette part atteint seulement 26,6 %. La fonction maladie/soins de santé arrive en deuxième position avec 28,6 % 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

7. Coahu S., Lequet-Slama D., Strobel P., 2004, « Protection sociale : un aperçu de la situation des dix nouveaux membres de l'Union européenne », *Études et Résultats*, DREES, n° 336, août.

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.

GRAPHIQUE 1

Les prestations de protection sociale en Europe en 2005 (en % du PIB)



Sources • EUROSTAT, SESPROS.

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 2005 (environ 8 %) consacrent respectivement 12,2 % et 2 % de leurs prestations sociales à la fonction « chômage ». Concernant les dix nouveaux pays entrants, hormis la Pologne, leur structure par fonctions est plus homogène que celle de l'Europe à 15 pays ; elle se caractérise par une part relativement plus faible des prestations chômage.

La structure du financement de la protection sociale dans l'Union européenne en 2005

En 2005, les cotisations sociales ont assuré, en moyenne, 59,0 % du financement de la protection sociale dans l'Union européenne, ratio identique pour l'ex UE15 et celle élargie à 25. Les autres ressources se composent principalement des contributions publiques et des impôts et taxes affectés.

Entre 1990 et 2005, la part des cotisations a diminué de 5,3 points dans l'ensemble des pays de l'Union européenne (UE15). 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.

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 : d'une part ceux de tradition « bismarckienne » où le système repose sur des mécanismes d'assurance, souvent sur une base professionnelle, et sur un financement par des cotisations, et d'autre part les pays de tradition « beveridgienne » où le système a pris originellement la forme d'une aide universelle avec un financement davantage fondé sur l'impôt. Le premier groupe est

formé des pays d'Europe continentale (France, Belgique, Pays-Bas, Allemagne, Autriche) ; dans le second on retrouve les pays scandinaves, l'Irlande et le Royaume-Uni.

Depuis plusieurs années, les deux systèmes semblent toutefois en voie de rapprochement. On observe tout d'abord un 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 8,8 points entre 1996 et 2005, notamment suite au transfert vers la CSG de la part salariée relative au risque maladie. 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 80,1 % en 1990 à 63,2 % en 2005. ■

ENCADRÉ 3

Agrégats des prestations de protection sociale correspondant à divers regroupements de ces catégories de régimes

Comptes de la protection sociale	Assurances sociales au sens des Comptes de la protection sociale	Assurances sociales au sens des Comptes nationaux	Régimes de sécurité sociale prévus par le Code de la Sécurité sociale	Régimes de sécurité sociale entrant dans le champ de la loi de financement de la Sécurité sociale (régimes de base et fonds de financement)	Régime général de sécurité sociale
549,6 (100 %)	441,5 (80,3 %)	398,3 (72,5 %)	376,5 (68,5 %)	317,5 (57,8 %)	245,2 (44,6 %)
					Autres régimes obligatoires de base : 70,0 (12,7 %)
					Fonds concourant au financement des régimes obligatoires de base (FSV, etc.) : 2,4 (0,4 %)
					Régimes complémentaires (v.c. RAFP) : 59,0
					Régime d'indemnisation du chômage (UNEDIC) : 21,7 (4,0 %)
					Régimes obligatoires directs d'employeurs (État, grandes entreprises nationales) : 43,3 (7,9 %)
					Régimes d'employeurs, publics et privés (prestations extralégales) : 13,2 (2,4 %)
					Régimes de la mutualité, de la retraite supplémentaire et de la prévoyance : 26,1 (4,8 %)
					Régimes d'intervention sociale des administrations publiques : 59,7 (10,9 %)
					Régimes d'intervention sociale des ISBLSM : 9,0 (1,6 %)