

N° 85 • octobre 2000

*En 1999, les dépenses de protection sociale se sont accrues de 3,2 % en francs courants.*

*Les prestations de protection sociale perçues par les ménages – qui représentent 95% des dépenses – s'accroissent de 3,2 % en francs courants et de 2,4 % en termes réels.*

*Les régimes d'assurances sociales couvrent 83 % des dépenses de protection sociale. La part des cotisations sociales s'est réduite de 8 points depuis 1995 dans le financement des dépenses au profit des financements publics : les impôts et taxes affectés représentent désormais plus de 16 % des recettes, conséquence directe du développement de la contribution sociale généralisée (CSG) et des transferts d'assiette opérés en 1997 et 1998 entre cotisations maladie et CSG. Les exonérations de cotisations s'élèvent au total à 78 milliards de francs en 1999, avec une légère baisse en 1998-1999. Enfin, en 1999, le retour à l'équilibre se confirme pour l'ensemble des régimes de protection sociale, la croissance des recettes ayant été, depuis 1995, plus rapide que celle des dépenses.*

## Les comptes de la protection sociale en 1999

**E**n 1999, le montant des prestations de protection sociale versées par l'ensemble des régimes de protection sociale s'élève à 2 550 milliards de francs. La part des prestations dans le PIB, appelée taux de redistribution sociale, s'établit à 28,9 %, au même niveau que l'année précédente (tableau 1). Ce taux, dont l'évolution est par nature contracyclique, a diminué depuis 1997, avec la reprise de la croissance.

### Les prestations de protection sociale en 1999 : +2,4 % en termes réels

Les dépenses de protection sociale (hors transferts entre régimes, y compris les frais de gestion et frais financiers) s'accroissent de 3,2 % en francs courants en 1999 (tableau 2). Les prestations de protection sociale reçues par les ménages qui constituent 95 % des dépenses se sont accrues également de 3,2 %, suivant l'évolution du PIB. En moyenne annuelle sur la période 1995-1999, l'évolution des prestations de protection sociale est de 3,2 % par an en francs courants et de 1,9 % en termes réels<sup>1</sup>. De 2,4 %

**Gérard ABRAMOVICI**  
Ministère de l'Emploi et de la solidarité  
DREES

1. Le calcul en termes réels est effectué en déflétant les valeurs par l'indice de prix de la consommation effective des comptes nationaux.



en 1999, cette croissance des prestations en termes réels est un peu plus rapide qu'en 1998 (+2,1 %), en particulier pour les prestations liées à la pauvreté et à la vieillesse. L'année 1999 se caractérise également par le rebond des prestations famille après la mise provisoire des allocations familiales sous condition de ressources en 1998<sup>2</sup>.

Ces prestations sont composées à hauteur de 89 % des prestations sociales *stricto sensu* et, pour le reste, des prestations de services sociaux (constituées en majeure partie par la dotation globale hospitalière) qui augmentent plus faiblement (+2,7 % en moyenne en francs courants entre 1995 et 1999).

### Le poids des dépenses de protection sociale dans l'Union européenne de 1991 à 1997

La part des dépenses de protection sociale dans le produit intérieur brut (PIB) s'élève à 28,2 % en moyenne dans l'Union européenne en 1997 (graphique 1). C'est en Irlande qu'elle est la plus fai-

ble (17,5 %) et en Suède la plus élevée (33,7 %). 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 importante, liée au niveau de développement, les pays les plus riches étant ceux qui redistribuent le plus. La Suède, par exemple, avec 18 935 SPA<sup>3</sup> de PIB par habitant en 1997 redistribue 33,7 % de son PIB, alors que le Portugal avec 13 786 en redistribue 22,5 %. 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 8 points de moins de son PIB à la protection sociale. C'est également le cas, à un degré moindre, pour la France, qui avec 20 243 SPA de PIB par habitant redistribue 30,8 % de son PIB. Intervenient à cet égard des causes struc-

turelles, 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 pour redescendre ensuite légèrement, sauf dans des pays comme l'Allemagne, la Grèce, le Luxembourg et le Portugal ; en France, la part des dépenses de protection sociale est restée pratiquement stable. En 1997, la baisse est plus accentuée (-0,5 point pour la moyenne de l'Union européenne). Le ralentissement de la croissance, la progression du chômage et de l'exclusion sociale dans la première partie de la période ont poussé à la hausse des dépenses sociales dans le PIB. La reprise, la décroissance du chômage, mais également les efforts d'ajustements budgétaires précédant l'entrée dans l'Union monétaire européenne expliquent l'inversion du mouvement observée par la suite.

2

## T 01 protection sociale et PIB

	en %				
	1995	1996	1997	1998	1999
Taux de redistribution sociale (prestations / PIB)	29,0	29,4	29,3	28,9	28,9
Taux de pression sociale [(cotisations + impôts et taxes affectées) / PIB]	24,8	25,2	25,2	25,4	25,7

Source : INSEE - comptes nationaux ; DREES - Compte de la protection sociale.

2. Gérard ABRAMOVICI, Gilles De LA GORCE, « Les prestations sociales en 1999 », Études et résultats n° 70, juin 2000.

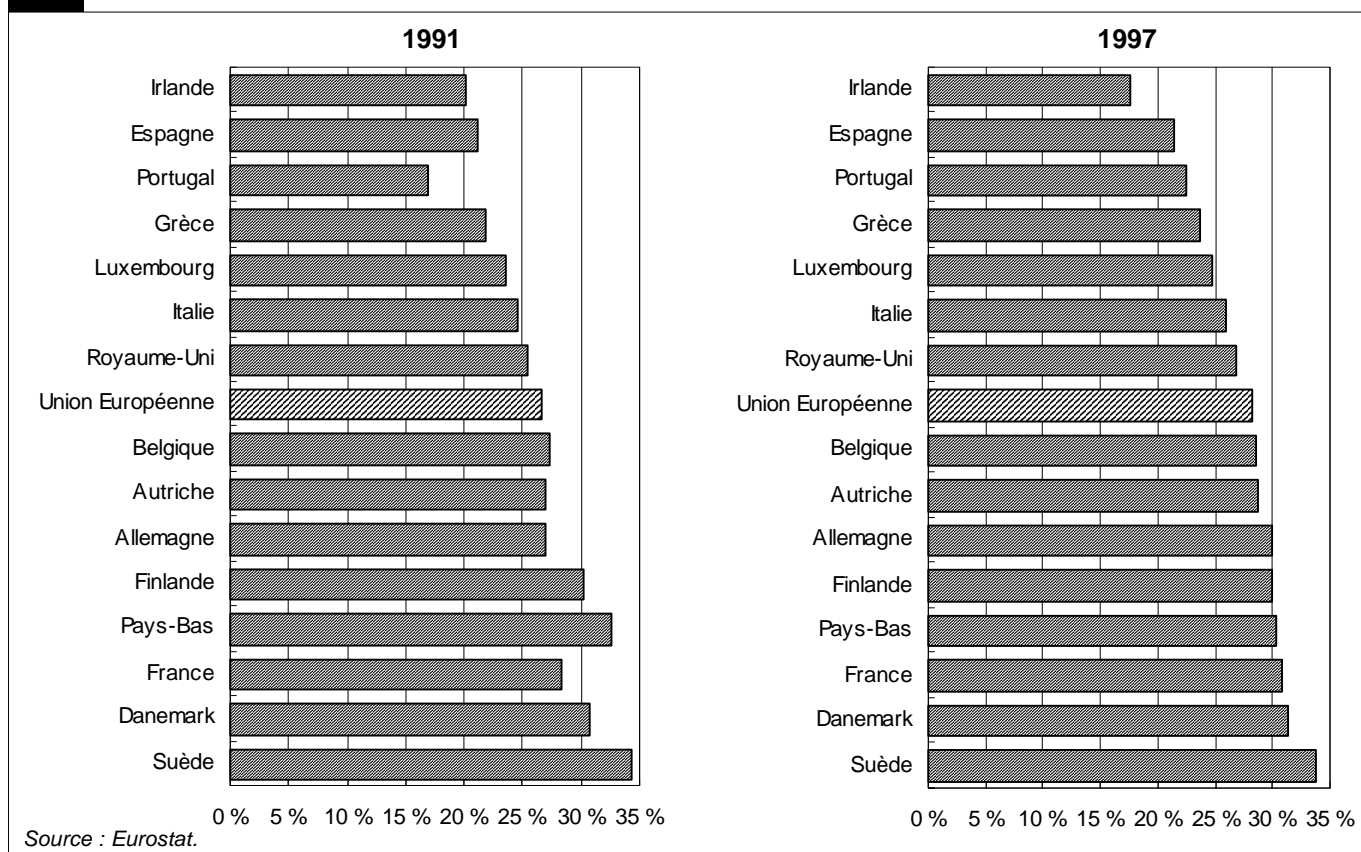
3. SPA : « Parité de pouvoir d'achat », monnaie artificielle reflétant en termes réels le pouvoir d'achat de chaque pays.

## T 02 évolution des dépenses du compte de la protection sociale

	Montants en millions de francs					Évolution en %				
	1995	1996	1997	1998	1999	1999/ 1995 <sup>1</sup>	1996/ 1995	1997/ 1996	1998/ 1997	1999/ 1998
Prestations de protection sociale	2 249 136	2 341 019	2 401 311	2 470 786	2 549 932	3,2	4,1	2,6	2,9	3,2
Prestations sociales	2 001 628	2 086 657	2 141 180	2 201 355	2 274 119	3,2	4,2	2,6	2,8	3,3
Prestations en espèces	1 491 042	1 554 390	1 597 730	1 639 210	1 696 764	3,3	4,2	2,8	2,6	3,5
Prestations en nature	510 586	532 267	543 450	562 145	577 355	3,1	4,2	2,1	3,4	2,7
Prestations de services sociaux	247 508	254 362	260 131	269 431	275 813	2,7	2,8	2,3	3,6	2,4
Frais de gestion	94 231	98 369	100 662	103 447	107 394	3,3	4,4	2,3	2,8	3,8
Transferts	398 608	438 907	455 532	466 040	467 699	4,1	10,1	3,8	2,3	0,4
Frais financiers	16 421	5 197	6 088	4 329	4 311	-28,4	-68,4	17,1	-28,9	-0,4
Autres dépenses	17 839	18 836	19 488	22 864	22 504	6,0	5,6	3,5	17,3	-1,6
<b>Total des dépenses</b>	<b>2 776 235</b>	<b>2 902 328</b>	<b>2 983 081</b>	<b>3 067 466</b>	<b>3 151 840</b>	<b>3,2</b>	<b>4,5</b>	<b>2,8</b>	<b>2,8</b>	<b>2,8</b>
<b>Total des dépenses hors transferts</b>	<b>2 377 627</b>	<b>2 463 421</b>	<b>2 527 549</b>	<b>2 601 426</b>	<b>2 684 141</b>	<b>3,1</b>	<b>3,6</b>	<b>2,6</b>	<b>2,9</b>	<b>3,2</b>

1. Évolution moyenne annuelle.  
Source : DREES - Compte de la protection sociale.

**G 01** dépenses de protection sociale sur le PIB  
dans les pays de l'Union européenne



**Les régimes d'assurances sociales couvrent 83 % des dépenses de protection sociale**

Tous régimes confondus, les dépenses de protection sociale (2 550 milliards de francs en 1999) sont, par ordre d'importance décroissante, celles liées à la vieillesse-survie (1 125 milliards de francs), à la santé (854 milliards de francs), à la maternité-famille (262 milliards de francs), à l'emploi (191 milliards de francs), au logement (81 milliards de francs), enfin, à la pauvreté-exclusion sociale (37 milliards de francs) [encadré 1].

Avec près de 83 % du montant total des dépenses de protection sociale en 1999, les régimes d'assurances sociales 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 l'emploi (encadré 2). À lui seul, le régime général de

Sécurité sociale a géré plus de 1 150 milliards de prestations en 1999 au titre des différents risques, à l'exception de l'emploi et de l'exclusion sociale. Les régimes complémentaires versent exclusivement des prestations de vieillesse et de survie et les régimes d'indemnisation du chômage des prestations liées à l'emploi.

Les régimes d'intervention sociale des pouvoirs publics assurent un peu plus de 10 % des dépenses, tous les risques étant concernés. Les prestations de solidarité constituent l'essentiel de leur champ d'intervention : aide médicale, garantie de ressources et allocation compensatrice pour les handicapés, prestation spécifique dépendance, allocations de chômage au titre de la 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 (4,2 % du total) se partagent

entre les risques santé (76 %) et vieillesse-survie (24 %). Leur poids tend à s'accroître au sein de la protection sociale (+0,2 point entre 1995 et 1999).

**La part des cotisations s'est réduite au profit du financement public**

L'importance du prélèvement opéré sur les ressources nationales pour le financement de la protection sociale est appréciée par le taux de pression sociale (encadré 3). De 24,8 % en 1995, ce taux s'accroît de 0,4 point en 1996, puis à nouveau en 1998 (+0,2 %) et 1999 (+0,3 %), pour s'établir à 25,7 % (tableau 1). La part de l'ensemble du prélèvement social (cotisations + impôts et taxes affectés) dans le total du financement des dépenses, passe de 82 % en 1996 à 82,2 % en 1997, 82,7 % en 1998 et 83,2 % en 1999 (tableau 4). Sur les deux dernières années, cette progression s'accompagne d'une baisse de la part des

**T 03** structure des prestations de protection sociale  
en 1999

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 <sup>1</sup>	Total							
Santé	23,0	5,1	28,1	0,0	28,1	0,6	3,2	1,7	0,0	33,6
Vieillesse - survie	14,6	27,5	42,1	0,0	42,1	0,0	1,0	1,0	0,0	44,1
Maternité - famille	6,8	0,1	6,9	0,0	6,9	0,8	0,0	2,5	0,0	10,2
Emploi	0,0	0,1	0,1	4,8	4,9	1,0	0,0	1,6	0,0	7,5
Logement	0,7	0,0	0,7	0,0	0,7	0,0	0,0	2,4	0,0	3,1
Exclusion sociale	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,2	0,3	1,5
<b>Total des prestations</b>	<b>45,1</b>	<b>32,8</b>	<b>77,9</b>	<b>4,8</b>	<b>82,7</b>	<b>2,4</b>	<b>4,2</b>	<b>10,4</b>	<b>0,3</b>	<b>100,0</b>

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

contributions publiques (-0,9 point), autre composante importante des ressources (13,8 % en 1999).

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, bien sûr, des choix publics effectués en matière de taux de cotisations et d'exo-

nérations de cotisations, compensées ou non par l'État. L'augmentation du financement public (encadré 3), 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 emblématiques depuis 1993 : l'introduction, puis les transferts d'assiette, de la Contribution sociale généralisée (CSG) et le développement des exonérations sur les cotisations employeurs. Introduite en 1991, la CSG a d'abord vu son taux augmenter en 1993, puis a de nouveau été majorée en 1997 et surtout en 1998.

La part des cotisations dans le financement de la protection sociale a donc diminué de 8 points depuis 1995. Le recul de 1997 est dû en grande partie à la baisse des cotisations de salariés, du fait du remplacement de 1,3 point de cotisations maladie par un point de CSG élargie au 1<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> janvier, exceptés 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. Ainsi, l'ensemble des cotisations diminue de 6,8 % en 1998. La croissance

4

**E•1**

**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. 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 de protection sociale 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. 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 accès aux 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**.

**T**  
**04** recettes hors transferts  
du compte de la protection sociale

	en millions de F					en structure (%)				
	1995	1996	1997	1998	1999	1995	1996	1997	1998	1999
Cotisation totales	1 749 434	1 827 982	1 840 776	1 739 448	1 817 245	75,0	74,8	73,0	66,4	66,8
Cotisations effectives	1 534 860	1 600 562	1 614 493	1 504 525	1 572 531	65,8	65,5	64,0	57,4	57,8
Cotisations d'employeurs	891 644	916 767	947 957	983 306	1 022 182	38,2	37,5	37,7	37,5	37,6
Cotisations de salariés	528 547	555 795	540 263	423 305	445 438	22,6	22,8	21,4	16,2	16,4
Cotisations des travailleurs indépendants	94 583	103 273	100 928	89 639	96 284	4,1	4,2	3,9	3,4	3,5
Cotisations sur prestations	16 017	21 512	23 038	5 292	5 539	0,7	0,9	0,9	0,2	0,2
Autres cotisations	4 069	3 215	2 307	2 983	3 088	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Cotisations fictives	214 574	227 420	226 283	234 923	244 714	9,2	9,3	9,0	9,0	9,0
Impôts et taxes affectés	168 336	177 031	232 565	425 887	448 327	7,2	7,2	9,2	16,3	16,4
Contributions publiques	334 659	359 023	369 847	377 529	376 083	14,3	14,8	14,7	14,4	13,8
Produits financiers	24 264	23 878	22 343	23 169	24 245	1,0	1,0	0,9	0,9	0,9
Autres recettes	58 562	54 370	55 168	53 345	56 131	2,5	2,2	2,2	2,0	2,1
<b>Total des recettes</b>	<b>2 335 255</b>	<b>2 442 284</b>	<b>2 520 699</b>	<b>2 619 378</b>	<b>2 722 031</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Source : DREES - Compte de la protection sociale.

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 % des cotisations en 1999.

En 1999, les cotisations d'employeurs ont enregistré avec un montant de 1 022,2 milliards de francs une progression de 4 % par rapport à l'année précédente. Cette hausse est supérieure à l'évolution moyenne constatée sur la période 1995-1999 (+3,5 %) et fait suite à trois années de croissance continue. Les salaires bruts se sont accrus de 3,9 % (comme en 1998) et les taux de cotisation ont augmenté pour les régimes complémentaires (accords d'avril 1996). Le montant global des exonérations de charges est du même ordre qu'en 1998 (après leur fort développement en 1996 et 1997).

Les exonérations de charges s'élèvent au total à 78 milliards de francs en 1999. En leur sein, un peu moins de 19 milliards de francs ne donnent pas lieu à compensation aux régimes de protection sociale par le budget de l'État, montant qui a évolué modérément entre 1995 et 1999 (+ 29 %), les dispositifs d'exonération de charges mis en place depuis 1994 étant compensés.

L'augmentation très rapide des exonérations de cotisations sociales compensées par l'État en début de période (+23,7 milliards en 1996 et +12,3 milliards en 1997) s'explique surtout par le

**E•2**

### Les régimes de protection sociale

- **Les régimes d'assurances sociales**  
*L'affiliation à ces régimes est obligatoire pour les individus, en vertu de la législation. 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 : PTT, 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**  
*Les mutuelles sont définies 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 guerre...) 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, Armée du salut, ...).*

développement des dispositifs d'allègement des charges sur les bas salaires, notamment la réduction dégressive sur les cotisations patronales de Sécurité sociale qui est venue prendre le relais et amplifier les effets de l'exonération des cotisations d'allocations familiales. En 1998, en revanche, les exonérations diminuent

de 5,1 milliards de francs, principalement du fait de la réforme de l'allègement de charges sur les bas salaires. Le mode de calcul des allègements est modifié par proratisation en fonction de la durée du travail, et le plafond de salaire ouvrant droit à l'allègement est réduit de 1,33 à 1,3 fois le SMIC. Les exonérations bais-

sent à nouveau de 0,8 milliard, en 1999, également en raison du recul des allègements sur les bas salaires. En 2000, les allègements de charges liés à la réduction du temps de travail devraient se traduire par un accroissement substantiel des exonérations de cotisations prises en charge.

### **La CSG représente en 1999 plus des trois quarts des impôts et taxes affectés**

Compte tenu de ces transferts d'assiette, le montant des impôts et taxes affectés au financement de la protection sociale est passé de 168,3 milliards de francs à 448,3 milliards entre 1995 et 1999. Leur part dans le total des ressources s'est ainsi très rapidement accrue pour passer de 7,2 % de l'ensemble des ressources hors transferts en 1995 à 16,4 % en 1999. Cette progression notable est liée à la création (ou l'affectation) de certaines taxes, mais surtout au développement de la CSG en 1997 et 1998. De 98 milliards de francs en 1996, la CSG passe à 149 milliards en 1997, 336 milliards en 1998 et 354 milliards en 1999.

Les impôts et taxes affectés en viennent donc à représenter 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 en représente désormais plus de 79 %, les principaux impôts affectés sont les droits sur les alcools et sur le tabac, le prélèvement de 1 % sur les revenus des capitaux et des valeurs mobilières et la fraction de TVA versée au régime des exploitants agricoles. Plus de la moitié des impôts et taxes affectés est destinée au financement des prestations santé (58 %), 17 % au Fonds de solidarité vieillesse (FSV) et 13 % à la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF).

### **La structure de financement de la protection sociale (hors transferts) dans l'Union européenne en 1997**

En 1997, près des deux tiers du financement de la protection sociale dans l'Union européenne sont assurés, en moyenne, par les cotisations sociales ; le solde est constitué principalement des contributions publiques et des impôts et taxes affectés (graphique 2). Bien que ces sources de financement soient com-

munes 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 schématiquement les pays en deux groupes : ceux dit 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 sont 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 8 points entre 1996 et 1999.

Entre 1990 et 1997 la part des cotisations a diminué de 2,6 points pour 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 baisse assez généralisé, 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 se situent toutefois en dehors de cette évolution ; 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 bénéficiaires de prestations sociales s'est légèrement accrue, phénomène évident dans les pays nordiques et aux Pays-Bas. Dans d'autres pays, comme en France, en Irlande et au Royaume-Uni, 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 un peu

6

E 3

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

Les comptes de la protection sociale sont établis depuis 1999 selon la base 1995 des Comptes nationaux. Les principales modifications induites par le changement de base sont :

- 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 ;
- 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 ;
- la modification des nomenclatures des régimes et des risques.

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 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.

plus de 32 % dans les recettes de protection sociale en 1997, contre moins de 29 % en 1990. Le mouvement de hausse est assez général dans les pays où la part des cotisations était importante. À l'inverse, au Danemark, l'introduction 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 moins de 68 % en 1997.

### Le retour à l'équilibre se confirme pour l'ensemble des régimes de la protection sociale

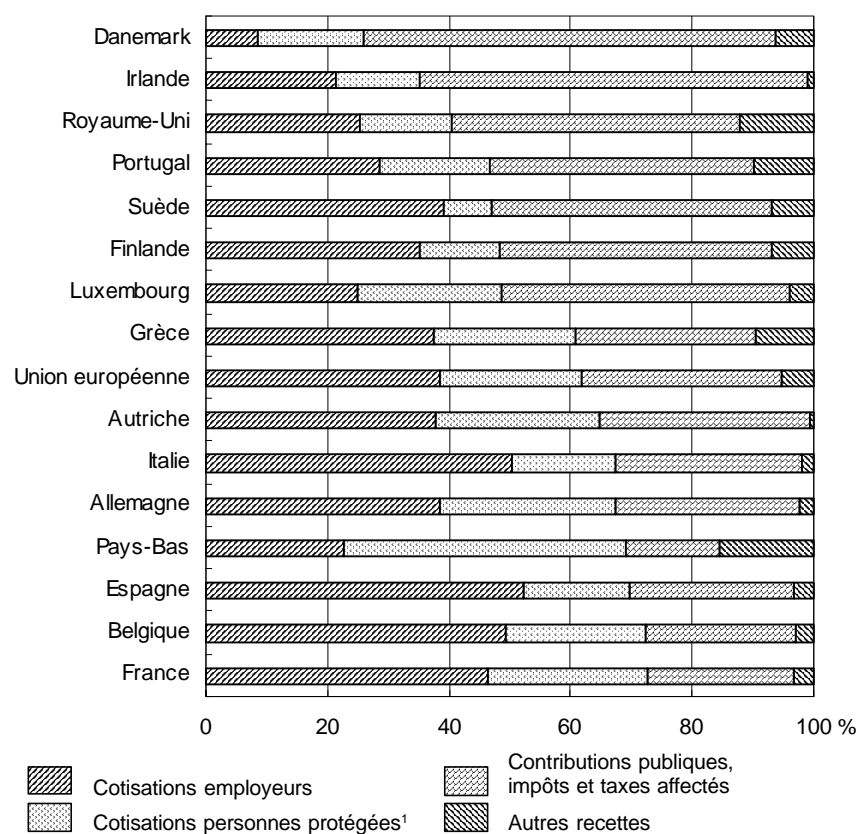
Entre 1995 et 1999, la croissance des ressources du compte de la protection sociale a été plus rapide que celle des emplois, de sorte que le déficit s'est d'abord réduit en 1996 et en 1997, puis le solde est devenu excédentaire en 1998. En 1999, presque tous les régimes dégagent un solde positif, sachant que la nouvelle base de la Comptabilité nationale conduit à raisonner en « droits constatés », et donc en tenant compte de la date d'origine des recettes et des dépenses<sup>4</sup>.

4. Cela n'est pas le cas dans les Comptes de la Sécurité sociale.

5 En base 95, l'enregistrement sur la base des droits constatés majore le montant des cotisations comptabilisées en ressources. Dans les comptes nationaux, un ajustement correspondant aux cotisations dues au titre de l'année et qui ne seront jamais payées (admissions en non-valeur), est enregistré en transfert dans le compte des opérations en capital. Cependant, le compte de la protection sociale ne retrace pas les opérations en capital et son solde, l'épargne brute, ne reflète pas la situation réelle des régimes, en ce qui concerne les opérations courantes. C'est donc l'analyse de ce solde « corrigé des admissions en non-valeur » qui est présentée ici.

G02

### structure du financement de la protection sociale dans l'Union européenne en 1997



1. Cotisations de salariés, d'indépendants et sur prestations.

Source : Eurostat.

Toujours en nouvelle base, l'appréciation du solde du compte de la protection sociale nécessite cependant un ajustement, pour tenir compte des cotisations dues au titre de l'année, mais qui ne seront jamais versées<sup>5</sup> ; le solde du compte ainsi corrigé redevient alors également excédentaire en 1998 (graphique 3).

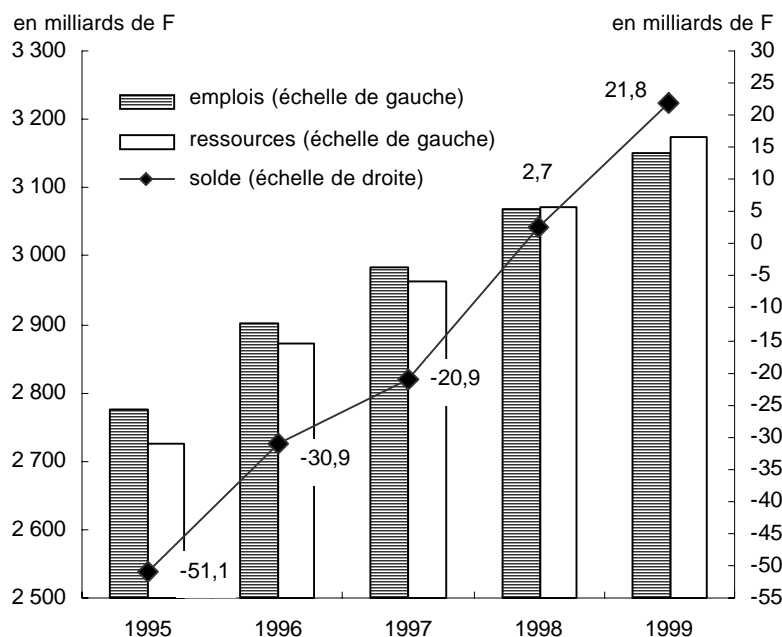
La réduction du déficit depuis 1995 - 1996 a été acquise grâce, d'une part, au maintien de l'affectation à la protection sociale de recettes fiscales en croissance et à la forte progression des cotisations en 1995 et 1996, et d'autre part, au ralentissement global de la croissance des prestations versées. La moindre réduction constatée en 1997 résulte de la dégradation du solde des régimes d'indemnisation du chômage. Globalement, en 1998, hors transferts internes, les recettes des régimes ont augmenté d'un point plus vite que les dépenses et le solde est redevenu positif de près de 3 milliards. L'amélioration du solde est de 19 milliards en 1999 et concerne la majorité des régimes.

En ce qui concerne le régime général de Sécurité sociale, l'amélioration progressive s'explique notamment par le report de frais financiers sur la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) en 1996, et par la substitution CSG-cotisations amorcée en 1997 et amplifiée en 1998 (se traduisant par un apport de la CSG supérieur aux pertes de cotisations estimées) [graphique 4]. Malgré l'accélération des dépenses de santé, la croissance des prestations a pu être contenue en 1998 du fait de la mise sous condition de ressources des allocations familiales. En 1999, les cotisations et les taxes et impôts affectés au régime général ont augmenté plus rapidement (4,6 %) que les prestations (+3,2 %), en lien avec la croissance de la masse salariale et le dynamisme des revenus du patrimoine.

La contribution des régimes d'indemnisation du chômage, forte en début de période, s'est sensiblement réduite depuis 1997, sous l'effet de la reprise de la croissance des prestations et de la modération

G  
03

évolution du solde annuel  
du compte de la protection sociale<sup>1</sup>



1. Après prise en compte des admissions en non-valeur.  
Source : DREES - Compte de la protection sociale.

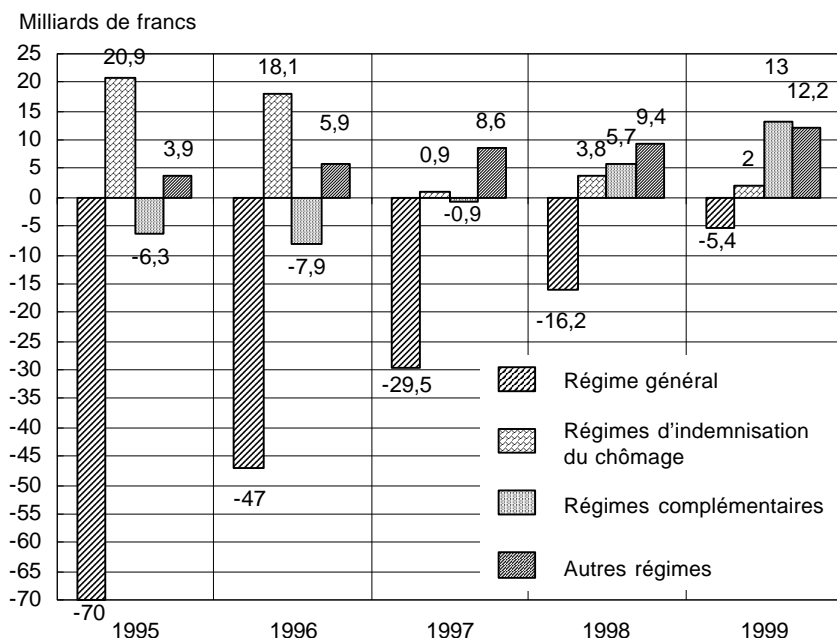
des cotisations (accords Unedic du 19 décembre 1996 revalorisant les allocations de 10,5 % et réduisant le taux de cotisation de 0,42 point). En 1999, la nette progression de l'allocation de remplacement pour l'emploi (ARPE) et la montée en charge de l'Allocation chômeur âgé (ACA) ont toutefois pesé sur le compte de l'UNEDIC, sachant que le régime a en outre bénéficié d'un versement de 10 milliards de francs de la part de l'État au titre de remboursement d'emprunt<sup>6</sup>.

Les régimes complémentaires ont quant à eux réduit leur déficit dès 1997 et sont devenus excédentaires en 1998, en liaison avec la forte hausse des cotisations et de la modération des revalorisations (accords AGIRC-ARRCO du 25 avril 1996). En 1999, l'excédent est porté à 12,2 milliards, les cotisations augmentant au même rythme qu'en 1998. Cependant, le compte de l'AGIRC reste déficitaire, en droits constatés, en 1999, sous l'effet de la régularisation des majorations familiales pour un montant de 2,8 milliards de francs, suite à l'arrêt de la Cour de cassation du 23 novembre 1999<sup>7</sup>.

8

G  
04

contribution des régimes au solde de la protection sociale  
de 1995 à 1999<sup>1</sup>



1. Après prise en compte des admissions en non-valeur.  
Source : DREES - Compte de la protection sociale.

6. Ce versement est enregistré en transfert en capital et n'apparaît pas dans le compte de l'UNEDIC présenté ici, qui n'intègre pas les opérations en capital.

7. L'accord AGIRC du 9 février 1994, conclu entre les partenaires sociaux pour assurer l'équilibre du régime, s'est traduit, entre autres mesures, par une réduction des majorations familiales (des cadres retraités ayant eu trois enfants et plus). Cette dernière disposition a été invalidée par l'arrêt de la Cour de cassation du 23 novembre 1999 retenant le principe de l'intangibilité des pensions liquidées. Les droits des retraités concernés et dont la pension a été liquidée avant 1994 (un tiers des affiliés au régime) sont donc rétablis et les sommes afférentes restituées.