

En 1998, les dépenses de protection sociale se sont accrues de 2,9 % en francs courants.

Les prestations de protection sociale perçues par les ménages – qui représentent 94,8 % des dépenses – s'accroissent de 2,9 % en francs courants et de 2 % en termes réels.

Ce sont les prestations liées à la pauvreté et à la santé qui ont connu la croissance la plus vive par rapport à 1997.

Plus des trois quarts des prestations sont versées au titre de la vieillesse-survie et de la santé,

soit respectivement 43,4 % et 33,4 % du total en 1998.

Le poids des prestations sous condition de ressources (environ 13 % du montant total des prestations) est, quant à lui, très contrasté selon les risques et évolue peu sur la période.

Enfin, la part des cotisations se réduit au profit

du financement public : les impôts et taxes affectés

représentent désormais près de 16 % des recettes, conséquence directe

du transfert d'assiette entre les cotisations maladie et la contribution sociale généralisée (CSG).

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

Les comptes de la protection sociale en 1998

En 1998, le montant des prestations de protection sociale versées par l'ensemble des régimes de protection sociale s'élève à 2 496 milliards de francs. La part des prestations dans le PIB, appelée taux de redistribution sociale, s'établit à 29,2 %, en retrait de 0,4 point sur l'année précédente (tableau 1).

Les prestations de protection sociale en 1998 : +2 % en termes réels

Les dépenses de protection sociale (hors transferts entre régimes, y compris les frais de gestion et frais financiers) s'accroissent de 2,9 % en francs courants en 1998 pour une évolution moyenne de 3,1 % par an sur la période 1995-1998 (tableau 2). En 1998, les prestations de pro-



T
01 poids de la protection sociale

	1995	1996	1997	1998
Taux de redistribution sociale	29,3%	29,7%	29,6%	29,2%
PIB en valeur (en milliards de francs)	7 752,4	7 951,4	8 224,9	8 564,7
Prix de la consommation effective des ménages (taux d'évolution)	-	1,9%	1,4%	0,9%

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

tection sociale reçues par les ménages, qui constituent 94,8 % des dépenses, se sont accrues en francs courants de 2,9 %, comme en 1997 mais moins rapidement qu'en 1996 (+3,9 %). En moyenne annuelle sur la période 1995-1998, l'évolution des prestations de protection sociale est

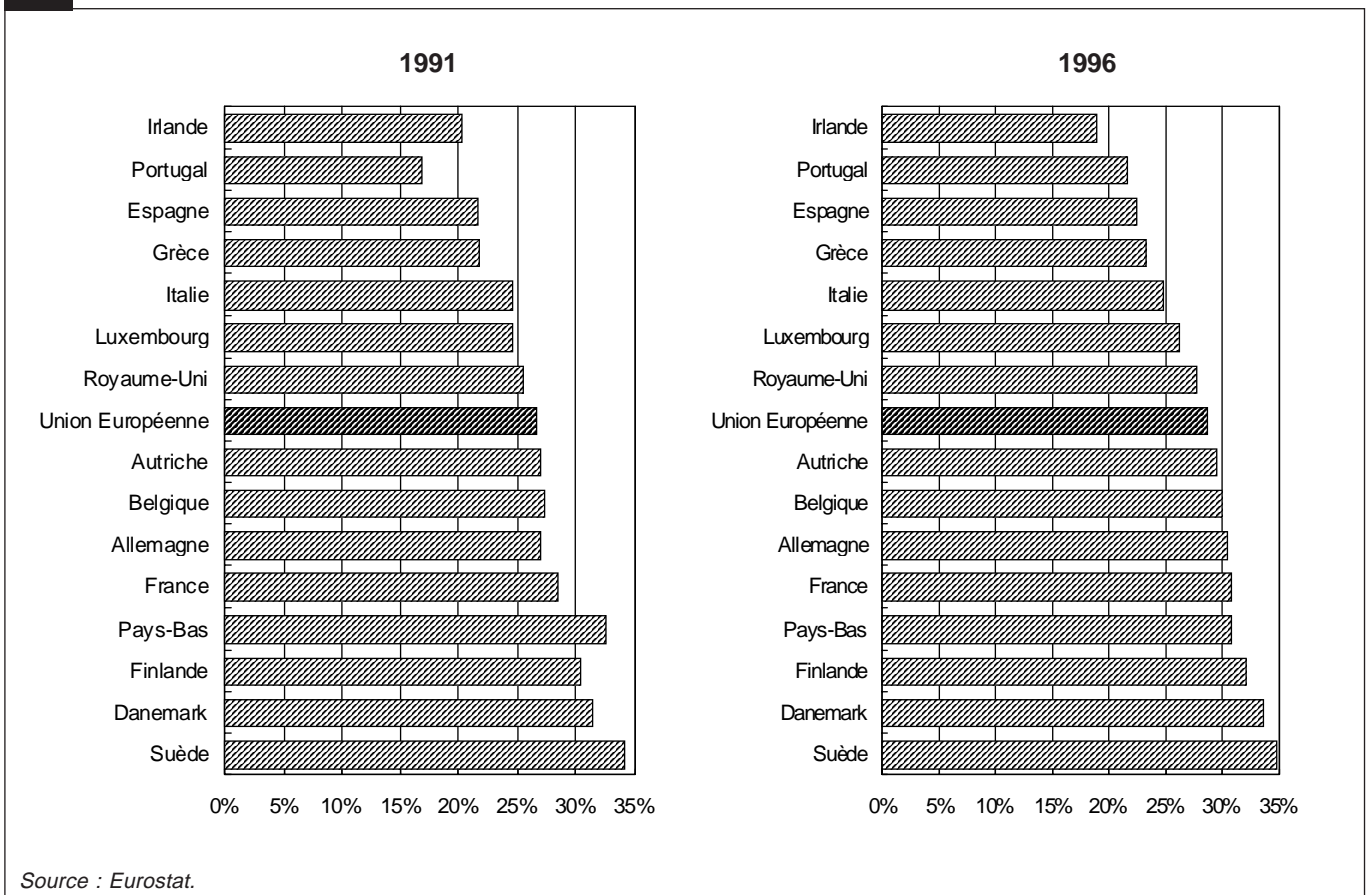
T
02 évolution des dépenses du compte de la protection sociale

	Montants en millions de francs				Évolution en %			
	1995	1996	1997	1998	1998/1995 ¹	1996/1995	1997/1996	1998/1997
Prestations de protection sociale	2 268 658	2 357 733	2 425 229	2 495 829	3,2	3,9	2,9	2,9
Prestations sociales	2 021 644	2 103 851	2 166 778	2 229 188	3,3	4,1	3,0	2,9
Prestations en espèces	1 532 834	1 595 951	1 642 821	1 685 188	3,2	4,1	2,9	2,6
Prestations en nature	735 824	761 782	782 408	810 640	3,3	3,5	2,7	3,6
Prestations de services sociaux	247 014	253 882	258 451	266 641	2,6	2,8	1,8	3,2
Frais de gestion	94 231	98 368	100 624	103 880	3,3	4,4	2,3	3,2
Transferts	398 608	438 907	456 126	457 945	4,7	10,1	3,9	0,4
Frais financiers	16 421	5 197	6 092	3 548	-40,0	-68,4	17,2	-41,8
Autres dépenses	17 839	18 836	18 464	20 455	4,7	5,6	-2,0	10,8
Total des dépenses	2 795 757	2 919 041	3 006 535	3 081 657	3,3	4,4	3,0	2,5
Total des dépenses hors transferts	2 397 149	2 480 134	2 550 409	2 623 712	3,1	3,5	2,8	2,9

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

2

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



T prestations de protection sociale
03 par risque

Montants en millions de francs courants	1995	1996	1997	1998
SANTÉ (Maladie + Invalidité + Accidents de travail)	762 579	791 638	805 285	835 128
Part des prestations sous condition de ressources	5,0%	5,1%	5,1%	5,1%
VIELLESSE - SURVIE	976 141	1 018 340	1 050 463	1 083 770
Part des prestations sous condition de ressources	3,8%	3,7%	3,4%	3,2%
MATERNITÉ - FAMILLE	235 178	242 611	254 262	252 469
Part des prestations sous condition de ressources ¹	39,9%	40,5%	40,4%	41,1%
EMPLOI	194 788	203 603	204 908	207 416
Part des prestations sous condition de ressources	7,4%	7,6%	8,1%	8,4%
LOGEMENT (sous condition de ressources)	72 313	72 358	79 416	83 456
PAUVRETÉ - EXCLUSION SOCIALE (sous condition de ressources)	27 659	29 183	30 895	33 590
TOTAL DES PRESTATIONS DE PROTECTION SOCIALE	2 268 658	2 357 733	2 425 229	2 495 829
dont prestations sous condition de ressources	282 805	292 754	306 404	315 828
dont minima sociaux	79 311	82 388	85 292	87 626
Part des prestations sous condition de ressources	12,5%	12,4%	12,6%	12,7%
Évolution annuelle en francs courants	1998/1995²	1996/1995	1997/1996	1998/1997
Santé	3,0%	3,8%	1,7%	3,5%
Vieillesse - Survie	3,5%	4,3%	3,2%	3,2%
Maternité - Famille	2,6%	3,2%	4,8%	-0,2%
Emploi	2,1%	4,5%	0,6%	1,2%
Logement	4,9%	0,1%	9,8%	5,1%
Pauvreté - Exclusion sociale	6,7%	5,5%	5,9%	8,7%
Ensemble des prestations	3,2%	3,9%	2,9%	2,9%
Évolution annuelle en termes réels	1998/1995²	1996/1995	1997/1996	1998/1997
Santé	1,6%	1,9%	0,3%	2,6%
Vieillesse - Survie	2,1%	2,4%	1,7%	2,3%
Maternité - Famille	1,2%	1,2%	3,4%	-1,1%
Emploi	0,7%	2,6%	-0,7%	0,3%
Logement	3,4%	-1,8%	8,2%	4,1%
Pauvreté - Exclusion sociale	5,2%	3,5%	4,4%	7,8%
Ensemble des prestations	1,8%	2,0%	1,4%	2,0%

1. Hors allocations familiales et AGED en 1998.

2. Évolution moyenne annuelle : le déflateur utilisé est l'indice du prix de la consommation effective des ménages des comptes nationaux.

Source : *Compte de la protection sociale - DREES.*

de 3,2 % en francs courants et de 1,8 % en termes réels (tableau 3). De 2 % en 1998, cette croissance des prestations en termes réels est plus vive qu'en 1997 (+1,4 %), en particulier pour les prestations liées à la pauvreté et à la santé.

Les prestations de protection sociale sont composées à hauteur de 89 % des prestations sociales *stricto sensu*, et pour les 11 % restants des prestations de services sociaux, constituées en majeure partie par la dotation globale hospitalière et qui augmentent plus faiblement (+1,2 % en moyenne entre 1995 et 1998). L'évolution des frais financiers est fortement liée à la situation de la trésorerie du régime général qui connaît des

difficultés importantes en 1995. La reprise de la dette du régime général par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) à partir du 1^{er} janvier 1996 entraîne une forte chute des frais financiers en 1996 et leur maintien à un bas niveau les années suivantes.

Le poids des dépenses de protection sociale dans l'Union européenne de 1991 à 1996

La part des dépenses de protection sociale dans le produit intérieur brut (PIB) s'élève à 28,7 % en moyenne dans l'Union européenne en 1996 (graphique 1). C'est en Irlande qu'elle est la plus faible (18,9 %) et en Suède la plus élevée (34,8 %). Les pays du sud de l'Eu-

rope (Espagne, Grèce, Italie, Portugal) consacrent généralement une part moins importante de leur PIB à la protection sociale, alors que les pays nordiques (Danemark, Finlande, Suède) 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 19 200 SPA¹ de PIB par habitant, en redistribue 34,8 %, alors que le Portugal avec 13 000 en redistribue 21,6 %. Cette tendance n'est cependant pas systématique et d'autres facteurs influent sur le niveau des dé-

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

penses sociales : ainsi l'Italie a un niveau de PIB par tête du même ordre que celui de la Suède, mais consacre 10 points de moins à la protection sociale. Intervenient à cet égard des causes structurelles, comme la pyramide des âges, la structure des ménages ou le taux de chômage, mais aussi et surtout d'autres facteurs touchant aux différences dans les systèmes nationaux de protection sociale, aux solidarités familiales, etc.

Le poids des dépenses de protection sociale dans le PIB s'est accru jusqu'en 1993 pour redescendre ensuite légèrement, sauf dans des pays comme l'Allemagne, la Belgique, la Grèce, le Luxembourg et le Portugal. 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 économique, 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.

4 L'évolution de l'ensemble des prestations est conditionnée par celles de la vieillesse-survie et de la santé

Plus des trois quarts des prestations sont versées au titre de la vieillesse-survie et de la santé, avec respectivement 43,4 % et 33,4 % du total en 1998. Les prestations liées à la maternité et à la famille pèsent pour un dixième des prestations. La part dans les prestations des risques « emploi » et « pauvreté-exclusion » – lequel recouvre principalement le Revenu minimum d'insertion (RMI) et les prestations versées par les organismes caritatifs – égale un dixième du total. Les prestations logement représentent enfin, en 1998, un peu plus de 3 % du total.

Les contributions à la croissance des prestations pour les dépenses liées à la vieillesse-survie et à la santé sont de ce fait prépondérantes pour expliquer la croissance globale des dépenses (tableau 3 et gra-

phique 2). Cette contribution est de l'ordre de la moitié pour la vieillesse-survie, en raison de la hausse continue des pensions de retraites et de réversion. La contribution des dépenses de santé intervient à hauteur d'environ 40 % de la croissance totale en 1998, contre 20 % en 1997, cet infléchissement étant dû à la modération de la hausse des dépenses maladie.

L'augmentation des prestations maternité et famille est un peu moins rapide que la hausse moyenne de l'ensemble des prestations sur la période ; en 1998, le recul de ce risque est principalement dû à la mise provisoire sous conditions de ressources des allocations familiales (de mars à décembre). S'y ajoute la stabilisation de l'allocation parentale d'éducation (APE), après la montée en charge des années précédentes. Par ailleurs, l'âge limite pour le versement des prestations familiales a été porté de dix-huit à dix-neuf ans au 1^{er} janvier 1998.

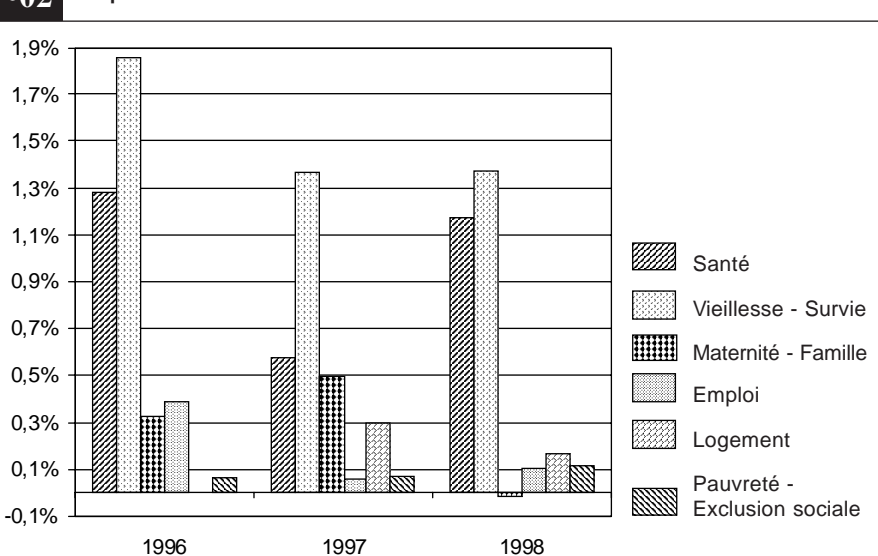
Le poids du risque « emploi » dans la croissance globale des prestations est généralement faible. Sa contribution est en recul de 0,3 point en 1997 par rapport à 1996. Si les prestations liées au chômage et à la préretraite se maintien-

ent, les dépenses d'insertion et de réinsertion sont en recul. Les prestations liées au risque « pauvreté-exclusion », dont le poids s'est accru rapidement au début des années 90 avec la mise en place du RMI en décembre 1988, contribuent désormais faiblement à la croissance des prestations. Il en est de même des allocations de logement qui avaient augmenté très rapidement au début des années 90, du fait de l'extension de leur champ d'application, et en particulier, de l'ouverture de l'allocation de logement social aux étudiants en 1991. Leur progression s'est ensuite ralentie et donc leur contribution à la croissance des prestations.

Les prestations de protection sociale par fonction dans l'Union européenne en 1996

Dans la plupart des pays, les prestations vieillesse et survie représentent le poste le plus important : 44,8 % du total en moyenne dans l'Europe des Quinze en 1996. Seuls quatre pays (Finlande, Irlande, Pays-Bas et Portugal) font exception. L'Irlande avec 20 % et l'Italie avec près de 66 % sont situés aux extrêmes de la distribution. En Irlande la proportion des personnes âgées est beaucoup moins élevée que partout ailleurs dans l'Union européenne (11 % de plus de soixante-cinq ans

G.02 contribution des risques à la croissance des prestations



Source : Compte de la protection sociale - DREES.

en 1996 contre 16 % pour l'Union européenne). En Italie, les préretraités pour motif économique sont classés dans cette fonction et non avec le chômage, comme le font la plupart des pays ; en outre, la part des retraités dans la population est plus importante que dans les autres pays européens.

Le second poste de dépenses sociales est celui des dépenses de santé (35,4 % pour l'ensemble de l'Union européenne). Prépondérant dans les dépenses en Finlande, en Irlande, aux Pays-Bas et au Portugal, il représente plus de 30 % du total des dépenses dans les autres pays, à l'exception du Danemark (28,4 %) et de l'Italie (28,6 %).

Les prestations liées à la famille représentent globalement 7,9 % du total des prestations dans l'Union européenne. Parmi les pays y consacrant une part assez importante de leurs dépenses (plus de 10 %), on trouve, à côté du Luxembourg, de l'Irlande et de l'Autriche, les pays du Nord de l'Europe, caractérisés par l'importance des prestations en nature dispensées par les services sociaux. La part des allocations logement est généralement faible (2 % en moyenne), sauf au Royaume-Uni (7,2 %), où ces prestations sont ciblées sur les ménages démunis.

Les prestations sous condition de ressources représentent environ 13 % des prestations

Certaines prestations de protection sociale sont attribuées aux ménages sous réserve que leurs ressources ne dépassent pas un plafond ; le revenu plafond est propre

à chaque prestation. En 1998, la mise sous condition de ressources des allocations familiales (de mars à décembre) et de l'allocation de garde d'enfant à domicile (AGED) s'est effectuée avec un plafond de ressources beaucoup plus élevé que ceux des autres prestations, ce qui a conduit à les considérer différemment et à ne pas les inclure dans cet ensemble.

Le poids de ces prestations sous condition de ressources varie très fortement selon les risques (tableau 3). Rapportée à l'ensemble des prestations de protection sociale, leur part évolue peu sur la période 1995-1998 (12,5 % en 1995 et 12,7 % en 1998), mais elle connaît, pour chacun des risques, des évolutions plus contrastées.

Parallèlement à l'aide médicale et à l'action sociale² (17,5 % des prestations sous condition de ressources en 1998), trois grands ensembles formés par les prestations familiales, les prestations regroupées sous l'appellation de « minima sociaux » (encadré 1) et les allocations logement constituent le socle des prestations sous condition de ressources.

Après une phase de croissance rapide au début des années 90 sous l'effet de la revalorisation de certaines prestations et de l'augmentation du nombre des bénéficiaires, la progression des prestations familiales sous condition de ressources s'est ralentie (+3,6 % par an en moyenne entre 1995 et 1998). La

hausse observée en 1996 est due à la mise sous condition de ressources de l'allocation pour jeune enfant « courte » à partir du 1^{er} janvier 1996.

Les minima sociaux se sont, pour leur part, accrus un peu plus lentement (+3,3 % par an), avec des situations très contrastées. Les dépenses liées au minimum vieillesse décroissent de 6,5 % par an en moyenne sur la période, avec la croissance des durées de cotisations et des droits acquis par les nouveaux retraités (en premier lieu les femmes). Les dépenses d'allocation de parent isolé (API) ont diminué de 3 % entre 1995 et 1998, corrélativement à l'extension de l'APE aux familles de deux enfants. À l'inverse, les prestations du régime de solidarité du chômage s'accroissent rapidement (+6,7 % par an) en raison de l'effet retardé de la conjoncture sur l'augmentation du chômage de longue durée. L'augmentation est sensiblement du même ordre pour le RMI (+6,3 % par an) : la poursuite de la croissance des entrées après la période de forte montée en charge du début des années 90 est à la fois liée aux difficultés du marché du travail et à l'extension du chômage non indemnisé. Les dépenses au titre de l'allocation aux adultes handicapés restent dynamiques (+6 % par an), avec une croissance très rapide des bénéficiaires de cette prestation et notamment de son complément « autonomie ».

Enfin, sur la période 1995-1998, ce sont les allocations logement qui ont augmenté le plus vite (+5 % par an), en liaison avec l'augmentation du nombre de bénéficiaires (+4,7 %), plus particulièrement pour l'allocation de logement à caractère social (ALS).

E•1

Les minima sociaux

Le volet solidarité du système français de protection sociale comporte actuellement huit allocations différentes, dites minima sociaux, qui permettent de garantir un minimum de ressources aux personnes non (ou insuffisamment) couvertes par le système d'assurance. En dehors du RMI, chacun d'eux concerne une catégorie spécifique de personnes justifiant d'un risque de pauvreté, lié à l'éloignement du marché de l'emploi [allocation spécifique de solidarité (ASS), allocation d'insertion (AI)], à un mauvais état de santé, à la monoparentalité, au veuvage ou à l'âge.

Ces allocations sont rattachées aux différents risques de la protection sociale : risque santé pour l'AAH et l'allocation supplémentaire d'invalidité, risque vieillesse-survie pour l'allocation supplémentaire vieillesse et l'assurance veuvage, risque famille pour l'API, risque emploi pour l'ASS et l'AI et risque pauvreté-exclusion sociale pour le RMI.

2. Ce poste comprend l'aide médicale générale, l'aide sociale à l'enfance et l'action sociale (aide ménagère, aide aux vacances, crèches...).

La part des cotisations se réduit 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 2). De 24,8 % en 1995, ce taux s'accroît de 0,4 point en 1996, puis à nouveau faiblement en 1998, pour s'établir à 25,3 % (tableau 4). La part de l'ensemble du prélèvement social (cotisations + impôts et taxes affectés) dans le total du financement des dépenses, passe de 81,4 % en 1996 à 81,5 % en 1997 et 82,1 % en 1998 (tableau 5). La dernière année, cette progression s'accompagne d'une baisse de la part des contributions publiques (-0,5 point), autre composante importante des ressources.

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 concernant des taux de cotisations et des exonérations de cotisations compensées ou non par l'État. L'augmentation du financement public (encadré 2), plus particulièrement du financement fiscal, a d'abord été liée à la volonté de

T 04 évolution du taux de pression sociale

	1995	1996	1997	1998
Cotisations / PIB	22,6%	23,0%	22,3%	20,4%
Impôts et taxes affectés / PIB	2,2%	2,2%	2,8%	4,9%
(Cotisations + impôts et taxes affectés) / PIB	24,8%	25,2%	25,1%	25,3%

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

mieux distinguer le financement de la solidarité nationale de celui de l'assurance (financement de prestations familiales, puis 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'introduction de la contribution sociale généralisée (CSG) en 1991, puis l'augmentation de son taux en 1993 sont révélatrices de ces tendances.

Les majorations intervenues en 1997, et surtout en 1998, ont voulu assoier le financement de la protection sociale sur une assiette plus large que les salaires, en tenant mieux compte de la capacité contributive des ménages. Assise sur une assiette étendue aux revenus du patrimoine et aux retraites, la CSG est ainsi devenue l'instrument principal de financement de l'assurance maladie.

Les cotisations ont donc vu leur part dans le financement de la pro-

tection sociale diminuer 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 1 point de CSG élargie au 1^{er} janvier 1997. L'année 1998 est celle de la montée en charge de la CSG destinée aux régimes d'assurance maladie avec une majoration de 4,1 points sur les revenus au 1^{er} janvier, excepté les revenus de remplacement pour lesquels l'augmentation a été de 2,8 points. En contrepartie, la cotisation maladie sur les salaires a été réduite de 4,75 points et supprimée sur les revenus de remplacement. Ainsi, l'ensemble des cotisations diminue de 4,7 % en 1998.

Les cotisations d'employeurs se sont, quant à elles, accrues de moins de 3 % en 1996 et 1997, sous l'effet d'une croissance modérée des rémunérations et du fort développement des exonérations de charges. En 1998, les cotisations d'em-

T 05 recettes hors transferts du compte de la protection sociale

	Millions de francs				Structure			
	1995	1996	1997	1998	1995	1996	1997	1998
Cotisations totales	1 749 434	1 827 982	1 836 737	1 751 118	74,3%	74,3%	72,3%	66,3%
Cotisations effectives	1 534 860	1 600 562	1 610 530	1 518 675	65,2%	65,1%	63,4%	57,5%
Cotisations d'employeurs	891 644	916 767	943 608	999 480	37,9%	37,3%	37,2%	37,9%
Cotisations de salariés	528 547	555 795	541 155	425 806	22,4%	22,6%	21,3%	16,1%
Cotisations des travailleurs indépendants	94 583	103 273	100 403	89 224	4,0%	4,2%	3,9%	3,4%
Cotisations sur prestations	16 017	21 512	23 057	2 881	0,7%	0,9%	0,9%	0,1%
Autres cotisations	4 069	3 215	2 307	1 284	0,2%	0,1%	0,1%	0,0%
Cotisations fictives	214 574	227 420	226 207	232 443	9,1%	9,2%	8,9%	8,8%
Impôts et taxes affectés	168 336	177 031	232 941	416 613	7,1%	7,2%	9,2%	15,8%
Contributions publiques	354 675	376 217	388 732	391 871	15,1%	15,3%	15,3%	14,8%
Produits financiers	24 264	23 878	21 765	22 979	1,0%	1,0%	0,9%	0,9%
Autres recettes	58 068	53 890	58 603	57 256	2,5%	2,2%	2,3%	2,2%
Total des recettes	2 354 777	2 458 998	2 538 778	2 639 837	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Source : Compte de la protection sociale - DREES.

ployeurs enregistrent une progression de 5,9 % par rapport à l'année précédente, résultant d'une triple évolution. Les salaires bruts se sont accrus de 3,9 %, les taux de cotisation ont augmenté pour les régimes complémentaires (accords d'avril 1996), le montant global des exonérations de charges s'est infléchi à la baisse.

En 1998, les exonérations de charges s'élèvent au total à un peu moins de 77 milliards de francs. En leur sein, 17 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 1998 (+16 %), 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 (+21 milliards en 1996 et +12,3 milliards en 1997) s'explique principalement par le 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 d'environ 5,6 milliards de francs, en raison principalement de la réforme de l'allègement de charges sur les bas salaires. Le montant des allègements a en effet été proratisé en fonction de la durée du travail et le plafond de salaire ouvrant droit à l'allègement réduit de 1,33 à 1,3 fois le SMIC.

La CSG représente en 1998 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

E•2

Les comptes de la protection sociale

Les comptes de la protection sociale sont établis depuis cette année 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 ;
- l'introduction de deux définitions du revenu (cf. infra).

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.

E•3

Risques et prestations

Les prestations **santé** regroupent les prestations liées à la maladie, 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 accessoirement des prestations extra-légales des régimes spéciaux. Les allocations de logement sont : l'allocation de logement à caractère familial (ALF), l'allocation de logement à caractère social (ALS) et l'aide personnalisée au logement (APL).

La prise en charge de l'exclusion sociale constitue l'essentiel du risque **pauvreté et exclusion sociale**.

416,6 milliards entre 1995 et 1998. Leur part dans le total des ressources s'est ainsi très rapidement accrue pour passer de 7,1 % de l'ensemble des ressources hors transferts en 1995 à 15,8 % en 1998. 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 et 326 milliards en 1998.

Les impôts et taxes affectés représentent, par le biais de la CSG, une composante croissante du financement des prestations : familiales d'abord, puis vieillesse et enfin maladie. À côté de la CSG qui représente désormais plus de 78 % du total, 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 (56 %), 18 % au Fonds de solidarité vieillesse (FSV) et 14 % à la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF).

La structure de financement de la protection sociale (hors transferts) dans l'Union européenne en 1996

En 1996, les 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 3). 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 schématiquement les pays en deux groupes : ceux dits 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 1998.

Entre 1990 et 1996 la part des cotisations a diminué de 1,5 point 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. Le Danemark, les Pays-Bas

et la Belgique se situent toutefois en dehors de cette évolution. Parallèlement la part des cotisations versées par les salariés, les indépendants et les bénéficiaires de prestations sociales s'est légèrement accrue, phénomène particulièrement net 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 du fait 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 près de 32 % dans les recettes de protection sociale en 1996, 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.

G.03 structure du financement de la protection sociale dans l'Union européenne en 1996

