

CHAPITRE 2

LE COMPTE DE LA PROTECTION SOCIALE EN 2002

Le Compte de la protection sociale décrit les flux annuels de dépenses et recettes des régimes de protection sociale tels qu'ils sont définis dans l'introduction (« Un compte satellite des Comptes nationaux ») et dans le chapitre 1.

À partir de 1995, année où le solde du Compte de la protection sociale était négatif, la croissance des ressources est redevenue plus rapide que celle des emplois (*tableau 6*), dans le contexte de la croissance économique retrouvée et de l'amélioration de la situation de l'emploi. Pendant cette période, l'amélioration de la situation du régime général et des régimes complémentaires a été régulière, et a compensé les déficits que les régimes d'indemnisation du chômage ont enregistrés jusqu'en 1998. En 1999, 2000 et 2001, toutes les catégories de régimes ont dégagé un solde positif. L'année 2002 semble confirmer le retournement de conjoncture amorcé au cours de l'année 2001 : les emplois croissent de nouveau plus vite que les ressources, et plusieurs régimes sont à nouveau en déficit.

I - L'ÉVOLUTION DES EMPLOIS

En 2002, les dépenses s'accroissent au rythme élevé de 5,7 % en valeur, après 4,3 % en 2001 et 3,8 % en 2000. L'évolution sur longue période (1990 – 2002, en moyenne annuelle) a été de +4,7 %, et seulement de +3,8 % entre 1995 et 2002 (*tableau 6*).

Cette forte accélération des dépenses résulte en majeure partie de celle des prestations de protection sociale dont le poids est prépondérant (près de 81 % en 2002 – *graphique 1*). Hors transferts – opérations entre régimes qui sont équilibrées en emplois et en ressources au niveau de l'ensemble du compte – la hausse des emplois est identique.

Après la modération observée entre 1998 et 2000, le rythme de croissance des prestations sociales en espèces s'est accéléré en 2001 (+4 %) et 2002 (+5,5 %). Le ralentissement observé auparavant s'explique, en 1998, par la diminution des allocations familiales, mises provisoirement sous conditions de ressources, et surtout en 1999 et 2000, par celle des indemnités de chômage dans un contexte de croissance économique et d'amélioration de la situation de l'emploi. Le retournement de la conjoncture au cours de l'année 2001 explique l'accélération observée pour les prestations en espèces.

L'évolution des prestations en nature dépend fortement de celle des dépenses de santé (remboursements de soins) qui en constituent l'essentiel : celles-ci augmentent fortement en 2000, 2001 et 2002 (+6,4 %, +5,5 % et +6,6 %, voir les prestations maladie, soins de santé dans le *tableau 11*), entraînant celle des prestations en nature, dont l'augmentation en valeur est supérieure à 6 % ces trois années.

La progression des prestations de services sociaux – pour l'essentiel, le service de santé quasi-gratuit offert par le service public hospitalier – est liée à l'évolution de la dotation globale hospitalière (93,4 % du poste en 2002). En augmentation de 5,5 % en 2002, la dotation globale contribue à l'accélération observée pour l'ensemble des prestations de services sociaux cette année-là (+4,9 %).

Les frais de gestion, qui représentent 3,9 % des emplois hors transferts, s'accroissent désormais, en moyenne annuelle, à un rythme un peu moins rapide que les prestations.

Tableau 6 - Évolution du Compte de la protection sociale

Montants en millions d'euros

	1990	1995	2000	2001	2002
EMPLOIS					
Prestations de protection sociale	267 937	342 878	401 662	419 631	443 269
Prestations sociales	239 609	305 146	357 985	374 242	395 671
<i>Prestations en espèces</i>	179 526	227 307	264 514	275 150	290 042
<i>Prestations en nature</i>	60 084	77 838	93 471	99 092	105 628
Prestations de services sociaux	28 328	37 732	43 677	45 389	47 598
Frais de gestion	11 411	14 365	16 858	17 465	18 398
Transferts	34 904	60 767	75 323	77 706	81 998
Frais financiers	280	2 503	823	953	1 005
Autres dépenses	2 039	2 720	3 538	3 827	4 270
TOTAL DES EMPLOIS	316 571	423 234	498 204	519 582	548 940
Total des emplois hors transferts	281 667	362 466	422 881	441 876	466 942
RESSOURCES					
Cotisations	227 363	266 699	289 120	300 912	312 760
Impôts et taxes affectés	8 913	25 663	80 814	87 200	88 908
Transferts	34 904	60 767	75 323	77 706	81 998
Contributions publiques	39 678	51 018	51 638	49 932	53 100
Produits financiers	3 413	3 699	3 815	4 162	4 205
Autres recettes	6 669	8 928	8 311	8 650	8 373
TOTAL DES RESSOURCES	320 940	416 775	509 021	528 563	549 344
Total des ressources hors transferts	286 036	356 007	433 698	450 857	467 346
SOLDE	4 369	-6 459	10 816	8 980	404

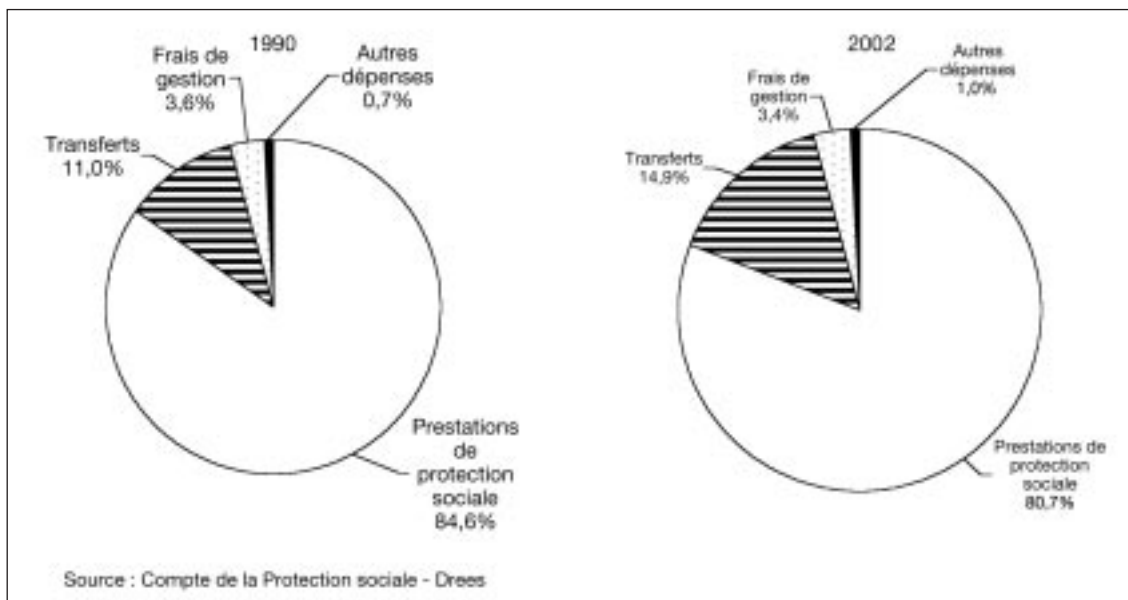
Evolution en %

	2002/1990 (1)	2002/1995 (1)	2000/1999	2001/2000	2002/2001
EMPLOIS					
Prestations de protection sociale	4,3	3,7	3,5	4,5	5,6
Prestations sociales	4,3	3,8	3,5	4,5	5,7
<i>Prestations en espèces</i>	4,1	3,6	2,5	4,0	5,4
<i>Prestations en nature</i>	4,8	4,4	6,6	6,0	6,6
Prestations de services sociaux	4,4	3,4	2,8	3,9	4,9
Frais de gestion	4,1	3,6	3,0	3,6	5,3
Transferts	7,4	4,4	6,3	3,2	5,5
Frais financiers	11,2	-12,2	5,8	15,8	5,5
Autres dépenses	6,4	6,7	-4,5	8,2	11,6
TOTAL DES EMPLOIS	4,7	3,8	3,8	4,3	5,7
Total des emplois hors transferts	4,3	3,7	3,4	4,5	5,7
RESSOURCES					
Cotisations	2,7	2,3	4,3	4,1	3,9
Impôts et taxes affectés	21,1	19,4	17,3	7,9	2,0
Transferts	7,4	4,4	6,3	3,2	5,5
Contributions publiques	2,5	0,6	-10,1	-3,3	6,3
Produits financiers	1,8	1,8	5,0	9,1	1,0
Autres recettes	1,9	-0,9	2,7	4,1	-3,2
TOTAL DES RESSOURCES	4,6	4,0	4,7	3,8	3,9
Total des ressources hors transferts	4,2	3,9	3,9	4,2	3,8

(1) Evolution moyenne annuelle

Source : Compte de la protection sociale - Drees

Graphique 1 - Structure des emplois du Compte de la protection sociale



Plus délicate à analyser, l'évolution des transferts peut avoir des causes diverses. À côté des changements dans la démographie des régimes qui sont à l'origine des transferts de compensation, des mécanismes nouveaux ont été mis en place, comme le transfert de l'ARRCO vers l'AGIRC à partir de 1997 au titre de la solidarité financière entre régimes complémentaires de retraite. Par ailleurs, des dispositifs existants ont été développés ou étendus, telles les compensations par l'État des exonérations de cotisations sociales, tandis qu'au contraire les transferts des départements vers la CNAM au titre de l'aide médicale ont été supprimés à compter de 2000. Ainsi, l'année 2000 s'est caractérisée par une forte augmentation des transferts largement due à la compensation des exonérations de cotisations, augmentation plus modérée en 2001, et à nouveau assez vive en 2002.

L'évolution des frais financiers est liée à la situation de la trésorerie du Régime général et au mode de gestion de la dette. La prise en charge du remboursement du capital et des intérêts de la dette par le FSV en 1994 et 1995 avait contribué à maintenir le montant des frais financiers des régimes de Sécurité sociale à un haut niveau (2,5 milliards d'euros en 1995). À partir du 1^{er} janvier 1996, la reprise de la dette du Régime général par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), classée en ODAC (*encadré 3*), a entraîné une forte chute des frais financiers en 1996 et leur maintien à un faible niveau les années suivantes (1 milliard d'euros en 2002).

Le poste *autres dépenses* comprend des transferts courants aux ménages et aux administrations publiques ainsi que des subventions aux ISBLSM. Leur évolution n'est pas directement liée à celle des prestations.

La structure des emplois du Compte de la protection sociale se modifie très peu d'une année sur l'autre, du fait du poids prépondérant des prestations de protection sociale (*graphique 1*). Celles-ci représentent en moyenne 81 % de l'ensemble des emplois. Sur le long terme, on peut noter un accroissement de la part des transferts, lié aux compensations d'exonérations de cotisations sociales.

ENCADRÉ 3

LA CAISSE D'AMORTISSEMENT DE LA DETTE SOCIALE (CADES)

La CADES a été instituée par l'ordonnance 96-50 du 24 janvier 1996, initialement pour une durée de 13 ans et un mois (1^{er} janvier 1996–31 janvier 2009). Cette durée a été prolongée de 5 ans (soit jusqu'au 31 janvier 2014) par la loi de financement de la Sécurité sociale pour 1998.

La CADES avait pour objet initial d'apurer la dette accumulée par le Régime général de Sécurité sociale de 1992 à 1995 (35 milliards d'euros) ainsi que le déficit initialement prévu en 1996 (2,6 milliards d'euros) et les déficits correspondants de la Caisse d'assurance maladie des non salariés non agricoles (CANAM) (0,5 milliard d'euros), soit au total 38 milliards d'euros. Sur les 35 milliards d'euros de dette, 16,8 milliards correspondent à la dette au 31 décembre 1993 prise en charge par l'État. La CADES se substitue au FSV pour le remboursement de cette dette dont l'État reste porteur. Ce dernier en assure le remboursement, mais est lui-même remboursé par la CADES.

Les ressources de la CADES sont constituées principalement :

- du produit des emprunts qu'elle contracte (pour un montant total de 21 milliards d'euros),
- de la Contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS),
- des produits liés à la gestion et à la cession du patrimoine immobilier privé à usage locatif des caisses nationales de Sécurité sociale,
- du reversement par la CNAMTS des sommes correspondant au remboursement de créances sur des organismes étrangers de Sécurité sociale afférentes à des prestations liquidées avant le 31 décembre 1995.

La loi de financement de la Sécurité sociale pour 1998 a transféré à la CADES les déficits cumulés du Régime général au 31 décembre 1997 (11,5 milliards d'euros), ainsi que son déficit prévisionnel pour 1998 (1,8 milliard d'euros). En contrepartie, la durée de vie de la CADES et la durée de perception de la CRDS sont prolongés de 5 ans, jusqu'en 2014.

La CRDS est perçue au taux uniforme de 0,5 % sur l'ensemble des revenus (hors minima sociaux et revenus du livret A et assimilés), soit sur une assiette plus large que celle de la CSG.

En comptabilité nationale, la CADES est classée dans le sous-secteur des Organismes divers d'administration centrale (ODAC) . Nonobstant son rôle dans la gestion financière du système, elle ne verse pas de prestation et ne fait donc pas partie, *stricto sensu*, du champ de la protection sociale.

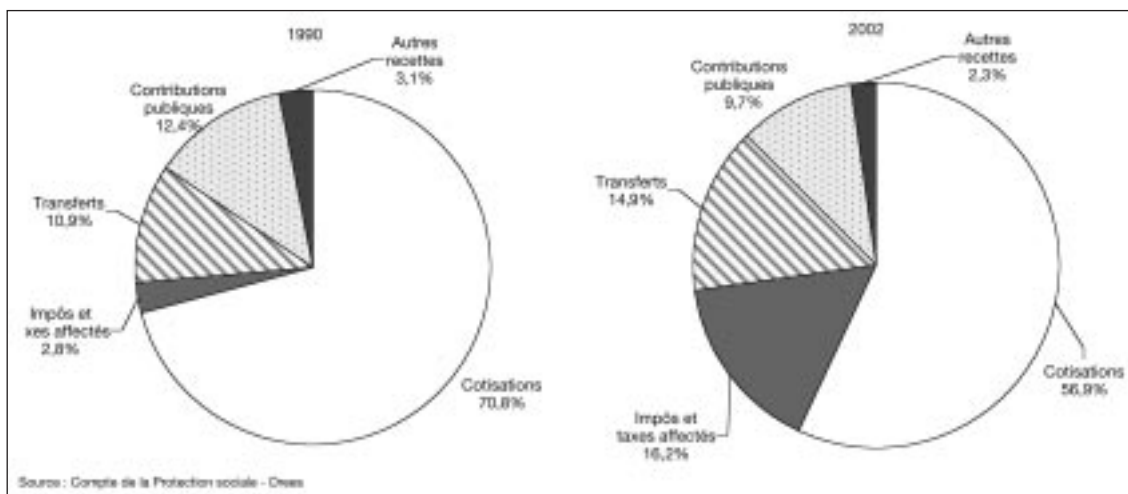
En 2002, avec près de 4,8 milliards d'euros, le montant de la CRDS est en hausse par rapport au montant perçu en 2001 (4,4 milliards), et la CADES dégage un excédent de 2,9 milliards d'euros.

II - L'ÉVOLUTION DES RESSOURCES

En 2002 comme en 2001, la croissance des ressources du Compte de la protection sociale a été moins rapide que celle des emplois (+3,9 % en 2002, après +3,8 % en 2001), le rythme de croissance de ces ressources a ainsi ralenti par rapport à la période précédente (+ 4 % par an en moyenne annuelle entre 1995 et 2000). Hors transferts entre régimes, l'évolution à moyen terme est du même ordre de grandeur, mais avec des profils annuels un peu différents. Les évolutions des composantes des ressources ont été diverses, ce qui a entraîné une modification de leur structure (*graphique 2*). En effet, la substitution de la CSG aux cotisations maladie amorcée en 1997 et poursuivie en 1998, ainsi que les exonérations de cotisations sociales intervenues en 2000 et 2001, ont considérablement modifié la hiérarchie des sources de financement.

En 2002, l'augmentation des cotisations sociales retrouve un rythme moyen (+3,9 %), légèrement supérieur à celui de la masse salariale. Elle fait suite à cinq années d'évolution plus heurtée. Ainsi, les cotisations sociales avaient fortement ralenti en 1997 (+0,7 %), du fait de la baisse des cotisations de salariés (remplacement de 1,3 point de cotisations maladie par un point de CSG élargie au 1er janvier 1997). L'année 1998 a été celle de la montée en charge de la CSG destinée aux régimes d'assurance maladie avec la majoration au 1er janvier de 4,1 points de la CSG prélevée sur les revenus (exceptés les revenus de remplacement pour lesquels la CSG était augmentée de 2,8 points). En contrepartie, la cotisation maladie sur les salaires a été diminuée de 4,75 points et supprimée sur les revenus de remplacement. De ce fait, les cotisations ont diminué de 5,5 % en 1998. En 1999, les cotisations (+4,5 %) ont bénéficié d'une évolution soutenue de la masse salariale, ainsi que du relèvement des taux en faveur des régimes complémentaires (AGIRC-ARRCO). En 2000 et 2001, l'augmentation des cotisations (+4,3 % et +4,1 % respectivement) a toutefois été un peu inférieure à celle de la masse salariale, en raison du développement des exonérations, ainsi que de la diminution des taux de cotisation à l'UNEDIC intervenue en 2001 en application de la nouvelle convention d'assurance chômage.

Graphique 2 - Structure des ressources du Compte de la protection sociale



L'évolution des impôts et taxes affectés est plus modérée en 2002 (+2 %). C'est encore plus net pour la seule CSG (+1,8 %) qui subit l'effet de la baisse des revenus du patrimoine et de placement. Sur moyenne période, le rythme d'augmentation des impôts et taxes affectés reste élevé. Conséquence des majorations de la CSG, ainsi que de l'extension ou de la création d'autres prélèvements (institution de la taxe sur le tabac en 1997, extension du prélèvement social sur les revenus du patrimoine et des placements en 1998, affectation au FOREC des droits sur le tabac, de la taxe générale sur les activités polluantes et création de la contribution sociale sur les bénéficiaires des sociétés en 2000), les impôts et taxes affectés se sont accru de près de 20 % par an en moyenne entre 1995 et 2002. Les accroissements les plus significatifs concernent les années 1997, 1998 et 2000. En 2001, la taxe sur les véhicules des sociétés et une partie de la taxe sur les conventions d'assurance ont été affectées au FOREC (et non plus à l'État). Désormais, les impôts et taxes affectés représentent 19 % des ressources hors transferts de la protection sociale, et presque un quart des ressources des seules administrations de Sécurité sociale.

Les contributions publiques (subventions d'équilibre des régimes d'intervention sociale des pouvoirs publics et prise en charge par l'État de certaines prestations, telle l'AAH) sont quant à elles pratiquement stables sur la période 1995–2002 (+0,6 % en moyenne annuelle), du fait du recul observé entre 1999 et 2001. Elles augmentent à nouveau en 2002. En 2000, le recul prononcé (–10,1 %) des contributions publiques a résulté de la contraction des dépenses des régimes d'intervention sociale des pouvoirs publics. Cette contraction concerne principalement l'État, du fait de la diminution des prestations versées et, notamment des transferts aux régimes de Sécurité sociale. En effet, l'État a réduit ses transferts au titre de la compensation des exonérations de charges, du fait de l'affectation directe de recettes fiscales nouvelles aux régimes de Sécurité sociale via le FOREC. De ce fait, les transferts de l'État au titre des compensations de charges sont passés de 10 milliards d'euros en 1999 à 4,2 milliards d'euros en 2000, ce qui a réduit d'autant le montant des contributions publiques. Ce double effet à la baisse – des prestations et des transferts – est atténué en 2001 et disparaît en 2002.

Les produits financiers, assez stables sur moyenne et longue période, avaient toutefois fortement augmenté entre 1999 et 2001 (+9 % en 2001), avant de retrouver un rythme très modéré en 2002 (+1 %). Les autres recettes en diminution de 3,2 % en 2002 accusent un recul plus marqué que sur moyenne période.

Si les cotisations constituent toujours la principale ressource du compte (les deux tiers des ressources hors transferts), leur évolution récente ainsi que celle des impôts et taxes affectés, ont fortement modifié la structure des ressources sur moyenne période (*graphique 2*).

La hausse de la part du financement fiscal a dans un premier temps été liée à la volonté de mieux distinguer le financement de la solidarité nationale et de la part contributive des assurances sociales, ainsi qu'au souci d'alléger les charges pesant sur le coût du travail. L'introduction de la CSG en 1991, puis l'augmentation de son taux en 1993 a été révélatrice de ces orientations, ce mouvement étant amplifié avec les majorations de janvier 1997 et surtout de janvier 1998. L'augmentation de la CSG a abouti à une extension de l'assiette des contributions à un ensemble de revenus plus large que les salaires, en particulier aux revenus issus du patrimoine et aux retraites.

La part des cotisations dans l'ensemble des ressources est ainsi passée de 70,8 % en 1990 à 56,9 % en 2002. Parallèlement, la part des impôts et taxes affectés a progressé sur la même période de plus de 13 points. Les autres composantes ont peu varié : le poids des transferts s'accroît, passant de 10,9 % à 14,9 %, et celui des produits financiers et des autres recettes baisse légèrement.

III. L'ÉVOLUTION DU SOLDE

Excédentaire depuis 1999, le solde du Compte de la protection sociale se dégrade depuis 2001, les emplois augmentant plus vite que les ressources. Si, pendant trois ans, tous les régimes ont dégagé un solde positif, ce n'est plus le cas en 2002 pour le Régime général et les régimes d'indemnisation du chômage. Si le solde courant est encore positif en 2002, le solde corrigé redevient déficitaire (-1,7 milliard d'euros) pour la première fois depuis 1998.

L'élaboration du Compte de la protection sociale selon les concepts de la base 1995⁹ des Comptes nationaux a une incidence sur la signification du solde. En particulier, enregistrer les cotisations sociales sur la base des droits constatés conduit en général à majorer les ressources des régimes. Dans les Comptes nationaux un ajustement correspondant aux cotisations dues au titre de l'année et qui ne seront jamais payées – les admissions en non-valeur – est enregistré dans le compte de capital (en Autres transferts en capital des administrations publiques en faveur du débiteur défaillant). Cependant le Compte de la protection sociale ne retrace pas les opérations en capital et son solde courant, équivalent à l'épargne des Comptes nationaux, surestime le niveau réel des ressources des régimes. C'est pourquoi un solde comptable « corrigé » prenant en compte les admissions en non-valeur est calculé ici (tableau 7).

Tableau 7 - Du solde courant (l'épargne) au solde corrigé

	en millions d'euros		
	2000	2001	2002
Solde courant (épargne brute)	10 816	8 980	404
Admissions en non valeur	-2 292	-2 194	-2 147
Solde corrigé	8 524	6 786	-1 743

Source : Compte de la protection sociale - Drees; Comptes nationaux - Insee

Excédentaire en 1990 (+3,5 milliards d'euros), le solde du compte s'est ensuite dégradé, les besoins de financement prenant une ampleur sans précédent entre 1993 et 1996 (jusqu'à 7,8 milliards d'euros en 1995). Ce déséquilibre a une composante conjoncturelle, les rentrées de cotisations, ainsi que les prestations liées au chômage, étant extrêmement sensibles à la conjoncture économique.

Le déséquilibre constaté au milieu de la décennie quatre-vingt-dix s'est ensuite progressivement réduit grâce, d'une part, au maintien de recettes fiscales élevées et à une forte progression des cotisations et d'autre part, au ralentissement de la croissance des prestations versées (graphique 3). En particulier, l'amélioration des comptes du Régime général et des régimes complémentaires ont contribué à la réduction du déficit. Le solde corrigé est redevenu positif en 1999, année pour laquelle il s'améliore de plus de 4,8 milliards d'euros. Ce mouvement se poursuit en 2000, avec encore 4,6 milliards

⁹ Les modifications apportées aux séries de la base 1995 par rapport à celles de la base 1980 sont de trois types :

- correction territoriale avec l'intégration des départements d'outre mer au territoire national ;
- corrections méthodologiques dont la principale est l'enregistrement des flux monétaires sur la base des droits constatés (pour le montant dû au titre de l'année) et non plus en termes d'encaissements et décaissements (pour le montant effectivement reçu ou versé) ;
- corrections d'évaluation par l'intégration de nouvelles sources statistiques et la correction d'erreurs de base.

d'excédent supplémentaire. Il se ralentit en 2001, l'excédent corrigé (+7,1 milliards d'euros) diminuant de 1,3 milliard par rapport à l'année précédente. Enfin le solde corrigé redevient négatif en 2002, se dégradant de 8,5 milliards d'euros.

Graphique 3 - Évolution du solde corrigé du compte de la protection sociale

