
L'évolution des ressources de la protection sociale (1959-1999)

*Pierre VOLOVITCH **

Un système de protection sociale peut être décrit à partir de ses dépenses ¹. On établira alors la liste des risques sociaux pris en charge, on rendra compte du niveau des prestations, de leur caractère universel ou au contraire ciblé. Un système de protection sociale peut également être décrit à partir de son financement. Unicité ou diversité des sources de financement, place de chaque financement dans l'ensemble des ressources, mode de financement des prestations. Les transformations des ressources dont dispose un système de protection sociale ont à voir avec la place et les fonctions de la protection sociale.

Le mode de financement de la protection sociale dit beaucoup de choses sur la vision qu'une société a de son propre fonctionnement

D'un point de vue macro-économique on peut démontrer que le choix entre tel ou tel mode de financement de la protection sociale a finalement peu d'impact sur les équilibres économiques. Il n'en reste pas moins que le mode de financement dit beaucoup de choses sur la vision qu'une société a de son propre fonctionnement. Faire reposer le financement de la protection sociale sur un système de double cotisation (cotisation « patronale », cotisa-

* Chercheur à l'IRES.

1. Cet article reprend l'essentiel du Document de travail IRES 01.03 : « Les ressources de la protection sociale ». Dans un souci de clarté de la présentation, les séries statistiques n'apparaissent que sous forme abrégée. Le lecteur qui voudrait pouvoir disposer de l'intégralité des séries statistiques peut se reporter au Document de Travail 01.03.

tion « salariale ») c'est affirmer que la responsabilité sociale des entreprises, au-delà de la rémunération du travail, s'étend à la couverture des risques sociaux. Suivant les systèmes de protection sociale, cette responsabilité sociale peut rester proche du salaire et se limiter à couvrir les risques de perte de revenu (indemnités journalières en cas de maladie, chômage, retraite) ou elle peut au contraire s'étendre en couvrant un champ plus large (soins de santé, prestations familiales...). Cette responsabilité sociale peut se limiter à l'entreprise ou s'étendre à la branche, à l'ensemble du salariat, voire prendre en charge des populations inactives. L'évolution des cotisations, la part respective de la cotisation patronale et de la cotisation salariale, le champ des risques couverts grâce à un financement par des cotisations, le fait que les cotisations financent des régimes particuliers ou au contraire une couverture générale, tous ces éléments nous informent du type de responsabilité sociale de l'entreprise et de son évolution ².

Dans un pays comme l'Allemagne, le maintien, stable, à travers les vicissitudes de l'histoire d'un partage 50/50 de la cotisation sociale entre la cotisation patronale et la cotisation salariale manifeste le caractère formel de la distinction entre ces deux formes de la cotisation. Dans un pays comme la France, le caractère inégal et fluctuant de la répartition de la cotisation entre part patronale et part ouvrière donne à cette distinction un caractère symbolique fort.

La question de la nature de la cotisation s'articule évidemment également avec le caractère plus ou moins contributif et « actuariel » de la prestation financée par cette cotisation. Plus le régime des prestations est solidaire, atténuant voire faisant totalement disparaître le lien entre la cotisation et le niveau de la prestation (soins de santé) et moins la question du caractère personnel de la cotisation a de sens. Mais plus la prestation est contributive et actuarielle (évolutions récentes dans le domaine des prestations de chômage et de retraite) et plus la question du caractère personnel de la cotisation peut se poser.

Un double financement ne conduit pas nécessairement à la dualisation du système de protection sociale

La source de financement d'un système de protection sociale n'est jamais unique. A côté des cotisations d'autres sources de financement existent. La façon dont les différentes sources de financement interviennent dans le système de protection sociale nous permet de suivre l'évolution du caractère plus ou moins dual d'un système de protection sociale. Un double financement, par exemple par des cotisations et par l'impôt, est évidemment une

2. Pierre Volovitch, « Qui doit payer le travail », *Droit Social*, n°4, 1999, pp. 326-329.

condition nécessaire à la dualisation du système. Il ne me semble pas qu'elle soit suffisante. Si deux sources de financement se combinent dans une caisse unique pour financer des prestations qui seront les mêmes que le bénéficiaire ait cotisé ou non, alors la dualité du financement n'entraîne pas de dualisation du système de protection sociale. Si, au contraire, chaque source de financement finance, chacune de son côté, des prestations spécifiques, seuls les cotisants ayant droit aux prestations financées par les cotisations, les non cotisants n'ayant droit qu'aux prestations financées par l'impôt, alors il y a dualisation du système de protection sociale. Plus que le volume même des financements publics, il semble important d'examiner quelles prestations sont alimentées par ce type de ressources.

Il ne s'agit pas de dire que le maintien d'un système solidaire suppose que toutes les prestations soient financées par des cotisations. La question des charges indues, même si on peut discuter du périmètre et de l'appellation, existe bien. Mais il y a deux façons de résoudre cette question. Soit les charges indues sont financées grâce à l'apport de financements publics qui concourent, avec les cotisations, à financer un système unique de prestations. Alors la protection sociale demeure solidaire. Soit les charges indues sont isolées, séparées du reste du système de protection sociale, elles sont alors financées par des financements publics directement affectés à des prestations spécifiques. Alors la protection sociale est dualisée.

Peut-on connaître l'évolution des ressources de la protection sociale française sur une longue période ? La source la plus connue des financements de la Sécurité sociale est la publication, deux fois par an, du rapport de la Commission des comptes de la Sécurité sociale. C'est lui qui permet aux médias d'annoncer de manière plus ou moins tragique la profondeur du trou de la Sécu. Cette source a plusieurs inconvénients. La Commission des comptes de la Sécurité sociale n'existe que depuis 1987. Les comptes qu'elle publie n'englobent qu'une partie de la protection sociale. Si les comptes de la Commission retracent régulièrement les comptes du Régime Général (42 % des ressources de la protection sociale), s'ils retracent le plus souvent, mais pas toujours, les comptes de certains régimes particuliers de salariés et de non salariés, ils ne disent rien des régimes complémentaires, de l'indemnisation du chômage, des régimes particuliers d'employeurs... Enfin jusqu'à ces dernières années le mode de comptabilisation des comptes (en encaissement/décaissement et non en droits constatés) faisait que les comptes publiés étaient l'objet de polémiques régulières quant à leur réalité. J'ai donc utilisé une source moins connue, les Comptes de la protection sociale (voir encadré 1) qui permet d'embrasser l'ensemble du champ de la protection sociale sur des bases cohérentes et qui permet de remonter certaines séries sur une quarantaine d'années. Les enseignements que l'on peut tirer de cette observation sont évidemment dépendants des catégories qui sont utilisées pour construire le compte (en particulier la distinction cotisations/financement public). Dans

le travail qui suit, j'utilise les catégories des Comptes sans renoncer à certaines reconstructions quand elles me paraissent utiles et possibles.

Trois enseignements principaux

Quels enseignements l'évolution de ces ressources peut-elle nous apporter sur l'évolution de notre système de protection sociale ? Dans le domaine de la protection sociale les décisions, nombreuses et variées, sont le plus souvent prises sans que le débat déborde beaucoup d'un petit cercle de spécialistes. Ceux qui décident mettent plus souvent en avant la pression financière et les contraintes techniques que des choix de société. L'intérêt de suivre l'évolution du financement de la protection sociale sur une assez longue période est de voir si l'on peut faire apparaître des lignes de force qui n'étaient pas forcément visibles à l'époque, ou si l'on peut mettre à jour des transformations qui n'étaient pas forcément recherchées par les décideurs du moment.

De ce passage dans le passé des comptes on peut tirer trois enseignements principaux :

- Manifesté par la place prépondérante des cotisations dans le financement de la protection sociale, le rôle des entreprises dans la couverture des risques sociaux demeure important. Mais la diminution de la part de la cotisation patronale dans l'ensemble du financement manifeste une tendance à réduire cette responsabilité sociale de l'entreprise.

- La focalisation croissante des financements publics vers des prestations spécifiques rend compte d'une dualisation croissante de notre système de protection sociale. L'unité du système de protection sociale, moyen de lutte contre les phénomènes de segmentation à l'œuvre sur le marché du travail et dans la société est aujourd'hui mise à mal par la séparation croissante entre un système contributif dit d'assurance et un système non contributif dit, par antiphrase, de solidarité.

- Enfin, parce qu'elles ont à voir avec le rôle et la place de la protection sociale, les évolutions du financement de la protection sociale devraient faire l'objet d'un débat public. Dans la mesure où plusieurs transformations récentes opacifient un système de financement déjà peu lisible, elles deviennent un obstacle à ce débat.

Entre 1959 et 1999 le poids des ressources de la protection sociale dans la richesse nationale a pratiquement doublé, passant de 16 % à 30,8 % du PIB. Jusqu'au début des années 90, cette augmentation des ressources de la protection sociale³ se réalise sans que la structure apparente de ces ressour-

3. Ressources hors transferts (voir encadré 1)

Encadré 1

Les comptes de la protection sociale

Pour suivre l'évolution des ressources et des dépenses de la protection sociale sur les 40 dernières années, j'ai utilisé un document très riche et malheureusement trop peu exploité : les Comptes de la protection sociale¹. Les Comptes de la protection sociale, compte satellite de la comptabilité nationale, ont pour fonction de regrouper l'ensemble des prestations attribuées personnellement aux ménages pour couvrir un risque de protection sociale. On peut y retrouver des séries qui portent sur l'ensemble des ressources qui permettent le financement de ces prestations.

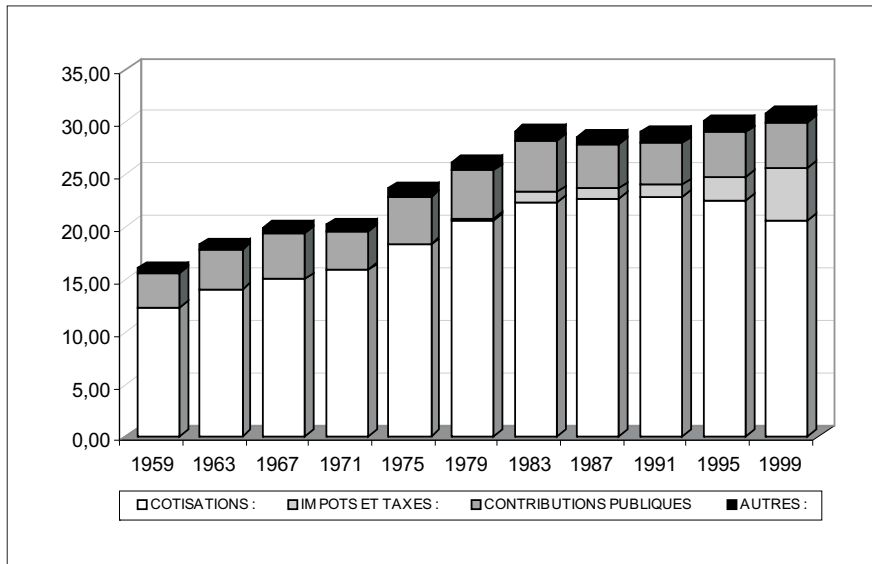
Sur la période 1959-1999, on dispose en fait de trois séries de Comptes de la protection sociale : la série des Comptes 1959-1985 établis par rétroprojection, au début des années 1980 ; les Comptes de la protection sociale 1981-1997 établis sur la base dite « 80 » de la comptabilité nationale ; les Comptes de la protection sociale 1990-1999 établis selon la méthodologie SEC 95 (Système Européen des Comptes) des comptes nationaux.

Le fait de devoir travailler à partir de trois séries de comptes qui utilisent des nomenclatures et des regroupements différents pose de nombreux problèmes si l'on veut rentrer dans le détail de telle ou telle opération ou régime. Dès lors que mon objectif n'est pas de descendre dans le détail mais au contraire de faire apparaître les grandes tendances d'évolution du financement de la protection sociale, cet inconvénient peut être minimisé, à condition de prendre quelques précautions. Ainsi, alors que les « prestations fiscales » (déductions d'impôts liées à un risque de protection sociale) étaient prises en compte dans les Comptes 1959-1985 et 1981-1997, elles ont disparu des Comptes 1990-1999. Les ressources présentées ici sur la période 1959-1999 sont données hors « contrepartie des prestations fiscales ».

Figure dans le compte, en Emplois comme en Ressources, une ligne Transferts qui retrace les transferts financiers entre régimes de protection sociale. Pour chaque régime, ou groupe de régimes, il est intéressant de faire apparaître des transferts nets. Pour l'ensemble de la protection sociale, les transferts en Emplois équilibrent évidemment les transferts en Ressources. Nous traiterons spécifiquement des transferts plus loin. Pour les autres développements les Ressources sont présentées hors transferts.

1. Nourrir et faire vivre les Comptes de la protection sociale représente un travail considérable réalisé antérieurement au SESI et aujourd'hui à la DREES par une toute petite équipe. Je voudrais remercier les membres successifs de cette équipe pour leur disponibilité et leur accueil. Ce travail n'aurait tout simplement pas été possible sans l'aide de Gérard Abramovici, Rodolphe Mathieu et Marie-Odile Rattier à qui j'adresse mes plus chaleureux remerciements.

**Tableau 1. Structure des ressources de la protection sociale
(en % du PIB)**



ces soit profondément modifiée. Les cotisations sociales, au-delà de fluctuations qui demeurent peu importantes, occupent une place légèrement croissante. Alors qu'elles apportaient déjà plus des trois quarts des ressources au début des années 60, elles en fournissent les quatre cinquièmes à la fin des années 1980. La décennie 1990 enregistre au contraire une montée forte des financements publics⁴ dont la part dans les ressources passe de moins d'un cinquième à près d'un tiers. Ce résultat souffre cependant d'une forte ambiguïté.

La montée des financements publics est largement nourrie par la mise en place de la CSG⁵. On sait que le statut de la CSG est largement discuté. La CSG a trois assiettes : les revenus d'activité, les revenus de remplacement et les revenus de patrimoine. Compte tenu des conditions réelles de la mise en place de la CSG, il serait intéressant d'observer la structure des ressources obtenue après « affectation » de la CSG en fonction de ses différentes assiettes respectivement aux cotisations d'actifs, cotisations sur presta-

4. Les comptes de la protection sociale distinguent deux formes de financements publics, les Contributions publiques et les Impôts et taxes affectés. Alors que les impôts et taxes affectés sont des ressources explicitement destinées au financement de la protection sociale les contributions publiques sont des ressources transférées du budget général de l'Etat à tel ou tel régime de protection sociale.

5. Dans les Comptes de la protection sociale, la CSG est enregistrée dans les financements publics.

tions et impôts. La série complète et fiable de la CSG par assiette d'origine n'existe malheureusement pas. La question reste posée et nous y reviendrons plus loin.

Cette stabilité apparente de la place respective des cotisations et des financements publics au cours des 30 premières années, comme la forte modification de la dernière décennie, s'accompagnent en fait de changements importants dans la structure interne des cotisations (diminution de la part des cotisations patronales, déplafonnement, extension des cotisations aux revenus de remplacement) et dans l'assiette même des cotisations (politiques d'exonération, place croissante des éléments de rémunération qui échappent aux cotisations). De même la structure interne des financements publics est profondément modifiée (création de nombreux impôts et taxes affectés, affectation des contributions publiques à la prise en charge de certaines prestations et surtout, comme nous venons de l'évoquer, mise en place de la CSG).

1. Les cotisations : la diminution de la part des cotisations d'employeurs, un financement différencié suivant les risques

1.1. Les cotisations patronales

Sur la période 1959-1999, exprimé en part de PIB, le poids des cotisations patronales passe de 9,4 % en 1959 à 15,5 % au milieu des années 1980. On note depuis lors une irrégulière décline qui ramène le poids des cotisations patronales dans le PIB à 14,4 % en 1999.

Tableau 2. Structure des cotisations de protection sociale (en % du PIB)

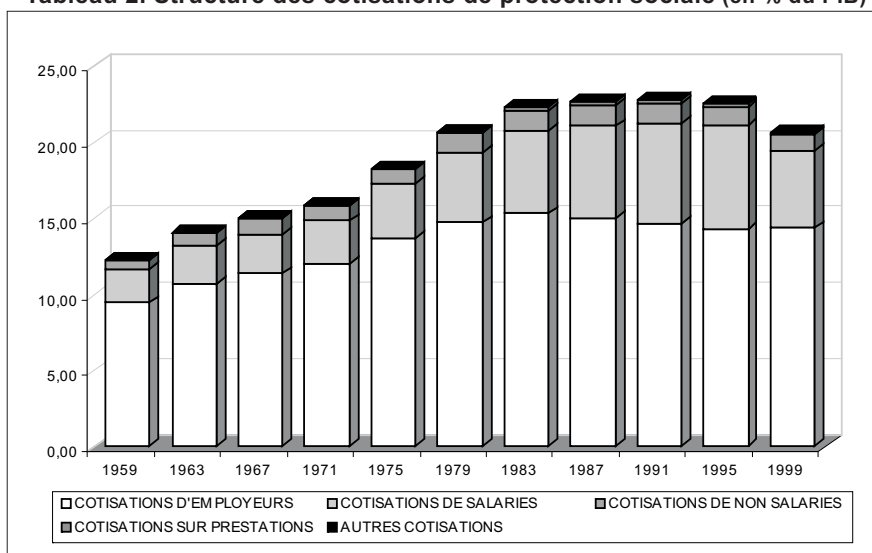
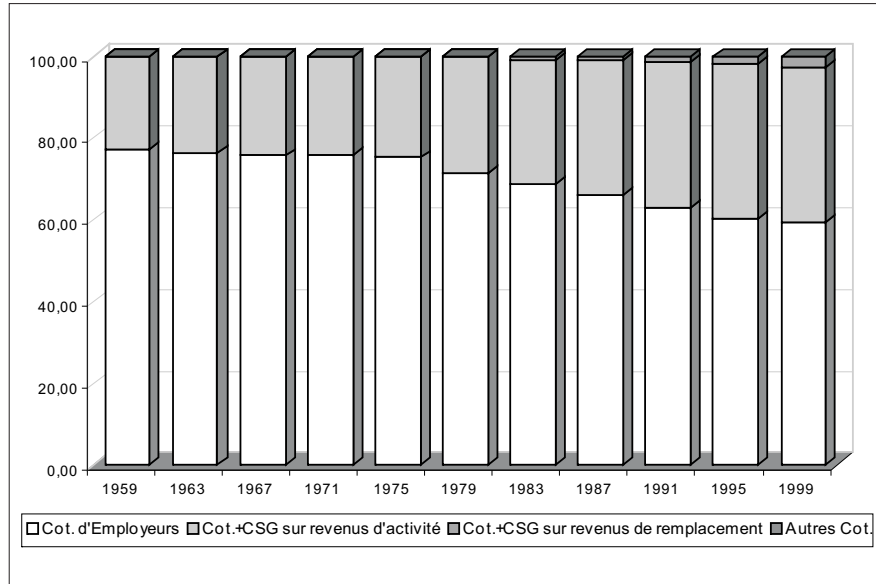


Tableau 3. Structure de l'ensemble cotisations sociales + CSG sur revenus d'activité et de remplacement (en % de l'ensemble Cotisations sociales + CSG)



Exprimé en pourcentage de l'ensemble des cotisations, le fait saillant est la diminution de la part relative des cotisations patronales⁶. Alors que les cotisations patronales représentaient 77 % de l'ensemble des cotisations en 1959, leur part n'était plus que de 62,6 % en 1996. A la fin des années 1990, le basculement d'une partie puis de l'intégralité de la cotisation salariés maladie vers la CSG, en diminuant fortement la masse même des cotisations, conduit mécaniquement à une hausse de la part des cotisations patronales qui remontent à près de 70 % de l'ensemble des cotisations en 1999. Toutefois, si l'on rapporte les cotisations patronales à un ensemble qui regrouperait les cotisations et la CSG payées par les actifs et les bénéfici-

6. On peut discuter de la réalité de la distinction macro économique entre cotisation patronale et cotisation salariale. Voir H. Sterdiniak et P. Villa : « Pour une réforme du financement de la sécurité sociale » - *Revue de l'OFCE*, octobre 1998 n°67, pp.155-205. En France, contrairement aux autres pays à mode financement « bismarckien » (cotisation salariale et patronale assises sur les salaires), cette part n'est ni égale, ni stable. L'évolution de la cotisation patronale s'articule alors autour des débats sur le coût du travail et plus largement autour de la vision de la place de l'entreprise dans la prise en charge des risques sociaux.

ciaires de certains revenus de remplacement ⁷, l'évolution de la part des cotisations patronales dans l'ensemble ne connaît pas l'inflexion décrite ci-dessus. Dans l'ensemble constitué par les cotisations et la CSG acquittée sur les revenus d'activité et les revenus de remplacement, la part des cotisations patronales continue à décroître et descend en dessous de 60 % en 1999 ⁸.

Cette évolution est le résultat tout à la fois de l'évolution comparée des taux de cotisation patronale et salariale et de la réduction de l'assiette (partie de la rémunération qui échappe à la cotisation, exonérations de cotisations)

1.2. Les cotisations de personnes protégées

1.2.1. Les cotisations sur revenus d'activité

Au cours de période 1959-1999, le poids des cotisations de salariés, exprimé en part de PIB, passe de 2,2 % en 1959 à 7 % en 1996. Depuis, du fait de la mise en place de la CSG, la part des cotisations de salariés proprement dite est redescendue à 5,1 % du PIB ⁹.

On retrouve ici le phénomène inverse de celui observé pour les cotisations d'employeurs. Exprimé en pourcentage de l'ensemble des cotisations, on observe une hausse de la part relative des cotisations de salariés. Alors qu'elles représentaient 17,8 % de l'ensemble des cotisations en 1959, leur part monte à 30,4 % en 1996. A la fin des années 1990, le basculement d'une partie puis de l'intégralité de la cotisation salarié maladie vers la CSG, en diminuant fortement la masse même des cotisations, conduit mécaniquement à la diminution de la part des cotisations de salariés qui redescendent à moins du quart de l'ensemble des cotisations en 1999. Toutefois, si l'on ajoute aux cotisations des actifs (salariés et non salariés) la CSG payée sur les revenus d'activité, l'évolution de la part des cotisations d'actifs ne connaît pas l'inflexion décrite ci-dessus. Dans l'ensemble constitué par les cotisations et la CSG acquittée sur les revenus d'activité et les reve-

7. L'absence de série fiable des montants de CSG décomposés par assiette fait qu'il ne peut s'agir que d'une évaluation. En 1993, la CSG sur les revenus d'activité représentait 75,6 % de l'ensemble de la CSG. En 1999, elle en représentait 73,4 %. J'ai ajouté aux cotisations d'actifs 73 % de la valeur de la CSG entre 1991 et 1999. La CSG sur les prestations représente quant à elle autour de 15 % de l'ensemble de la CSG. J'ai donc affecté 15 % de la CSG aux cotisations sur prestations. L'ensemble sur lequel sont calculés les pourcentages est donc constitué des cotisations auxquelles j'ajoute 88 % (73+15) de la CSG.

8. Cette diminution de la part des cotisations patronales dans l'ensemble des financements de la protection sociale est au demeurant une caractéristique commune à laquelle n'échappe aucun pays européen dans les années 1980. La tendance est moins claire dans les années 1990, la part des cotisations patronales continuant de diminuer dans plusieurs pays alors qu'elle augmente dans quelques autres.

9. Sur la même période, les cotisations de non salariés passent de 0,6 % du PIB en 1959 à 1,1 % en 1999 après avoir culminé autour de 1,4 % tout au long des années 80.

nus de remplacement, la part des cotisations et de la CSG acquittée sur les revenus d'activité se stabilise autour de 37 % de l'ensemble des cotisations.

1.2.2. Les cotisations sur prestations

La mise en place, sur la fin de la période, de cotisations sociales prélevées sur les prestations vieillesse et emploi est un phénomène qualitativement important mais dont l'importance quantitative demeure faible. En 1982, la place de ce type de cotisation était très faible : 0,6 % de l'ensemble des cotisations. En 1997, leur place restait encore faible : 1,3 % de l'ensemble des cotisations. Plutôt que de mettre en place des cotisations sur les seules prestations, on aurait pu s'inspirer de la situation allemande et aller vers un système dans lequel les bénéficiaires de prestations retraite payent la même cotisation maladie que les salariés tandis que les caisses de retraites acquittent de leur côté la même cotisation que les employeurs. De fait, la question de l'avenir des cotisations sur prestations n'est plus d'actualité. En développant la CSG on s'est au contraire orienté vers un système dans lequel, si les bénéficiaires de prestations participent effectivement au financement de la protection sociale, ce n'est pas par le biais d'une cotisation bipartite. L'ensemble cotisations sur prestations + CSG sur revenus de remplacement représente, en 1999, 2,8 % de l'ensemble cotisations + CSG sur revenus d'activités et de remplacement.

1.3. L'assiette des cotisations

L'assiette des cotisations a été réduite de deux façons : la mise en place, dans le cadre des politiques d'emplois, de nombreuses exonérations ciblées¹⁰ ; l'augmentation des parties de la rémunération qui échappent à la cotisation (mais pas à la CSG).

1.3.1. Les exonérations de cotisations

Pour retracer les effets des exonérations on peut utiliser les chiffres donnés lors des réunions annuelles de la Commission des Comptes de la Sécurité

10. Ces exonérations sont de deux types. Dans certains cas il s'agit de faire baisser les taux et il ne s'agit pas alors strictement d'une modification d'assiette. Mais, dans d'autres cas, il s'agit bien d'une exonération d'une partie ou de la totalité du salaire et il y a bien modification d'assiette.

rité sociale ¹¹. Deux enseignements ressortent de ces données :

Les exonérations (compensées et non compensées) jouent un rôle de plus en plus important. Alors qu'elles ne représentaient que 2,3 % des cotisations patronales au régime général en 1992, elles pesaient 11,2 % de ces mêmes cotisations en 1997.

La loi ayant prévu que les nouvelles exonérations mises en place après 1993 devaient être compensées, la part des exonérations compensées par un versement du budget de l'Etat est en croissance continue sur la période. Alors que les versements de l'Etat ne compensaient que 43,6 % des exonérations dans les ressources du Régime général en 1992, ils compensaient 77,7 % des exonérations en 1997 ¹². Cette compensation se traduit évidemment dans les comptes par une diminution des cotisations et une hausse des financements publics.

En 2000 et 2001, les choix faits autour du financement de la ristourne Jupé et du financement des 35 heures inversent totalement cette évolution.

1.3.2. Les rémunérations qui échappent aux cotisations

Le Compte de la protection sociale est évidemment muet sur cette question. Mais on sait que, sous certains plafonds, les sommes épargnées au titre de la participation et de l'intéressement, les sommes affectées par les entreprises au financement des régimes de retraite supplémentaires et une partie des sommes finançant les contrats de prévoyance échappent aux cotisations sociales. Quel est l'impact de ces exonérations sur le niveau des cotisations sociales ?

Pour les seuls intéressement et participation, le rapport de Jean-Pierre Balligand et Jean-Baptiste de Foucault ¹³ estimait pour 1998 qu'il en avait coûté 20,6 milliards de défaut de cotisations sociales (et 4,9 milliards de F.

11. Les Comptes de la protection sociale ne sont pas le bon outil pour observer les incidences de ces politiques d'exonération. Ils ne peuvent par construction mesurer l'effet des exonérations de cotisations non compensées. Pour les exonérations compensées par des versements publics, le compte établi dans le cadre des nomenclatures de la base 80 ne permettait pas de suivre leur incidence. Le choix avait alors été fait, au niveau des comptes nationaux, d'assimiler ces exonérations de cotisations à des subventions directes de l'Etat aux entreprises qui n'apparaissent évidemment pas dans les Comptes. Dans la nouvelle base, de façon plus réaliste, les exonérations diminuent effectivement les cotisations patronales, et les versements de l'Etat apparaissent comme des financements publics. Pour prendre en compte l'ensemble des exonérations de cotisations (compensées et non compensées) j'ai utilisé les données de la commission des comptes de la Sécurité sociale complétées par les données relatives aux exonérations qui figurent dans les Comptes de l'Emploi publiés par la DARES.

12. Entre ces deux dates, les évolutions des politiques d'emploi, et donc d'exonération, ont conduit à l'apparition de nouvelles mesures tandis que d'autres s'éteignaient.

13. J-P Balligand, J-B de Foucault (2000), *Epargne salariale au cœur du Contrat social*, Rapport au Premier ministre, La Documentation française, Paris.

de défaut de rentrées fiscales). Une étude de l'AGIRC ¹⁴ comparait le rendement du CRDS sur les revenus d'activité (30 MdF) à celui d'un point de cotisation famille dé plafonnée (28,7 MdF). Pour la même période, le rapport de J.F. Chadelat ¹⁵ évaluait la perte d'assiette liée à l'ensemble des réductions d'assiette à 200 milliards de F. Les réductions d'assiette s'appliquant aux cotisations mais ni à la CSG ni au CRDS, leur effet sur le partage cotisations d'employeurs / cotisations de salariés + CSG n'est évidemment pas neutre. Cette évolution participe à la réduction de la part des cotisations d'employeurs dans le financement de la protection sociale.

Ces différentes évolutions posent la question du devenir de la cotisation salariale. Même si on considère que la partie de la CSG prélevée sur revenu d'activité et de remplacement n'est, après tout, qu'une autre forme de la cotisation à assiette élargie, c'est le découplage de l'évolution de l'ensemble cotisation salariale / CSG sur revenu d'activité d'avec celle de la cotisation patronale qui en change la signification. Certes, on l'a vu, même avec une part qui diminue, la cotisation patronale représente encore aujourd'hui près des deux tiers de l'ensemble cotisations + CSG. Le financement de notre système de protection sociale continue donc d'affirmer une forte responsabilité sociale de l'entreprise. Il n'en reste pas moins que la distinction entre des prestations (familles et soins de santé) à caractère universel financées en partie par la CSG et d'autres prestations (retraite, chômage, indemnités journalières) à caractère professionnel financées par une cotisation bipartite est un élément de ce découplage. Ces évolutions peuvent-elles conduire à un salaire différé qui se réduirait à la couverture de certains risques (vieillesse, chômage, indemnités journalières) ¹⁶ dans lesquels le lien entre la prestation et la cotisation serait renforcé tandis que les prestations universelles seraient exclusivement financées par la CSG ? Cette séparation est-elle souhaitable, voulue ? La question mérite d'être posée car, si ces évolutions sont en cours, elles sont loin d'être achevées.

II. Le financement public : une importance croissante, un risque de dualisation

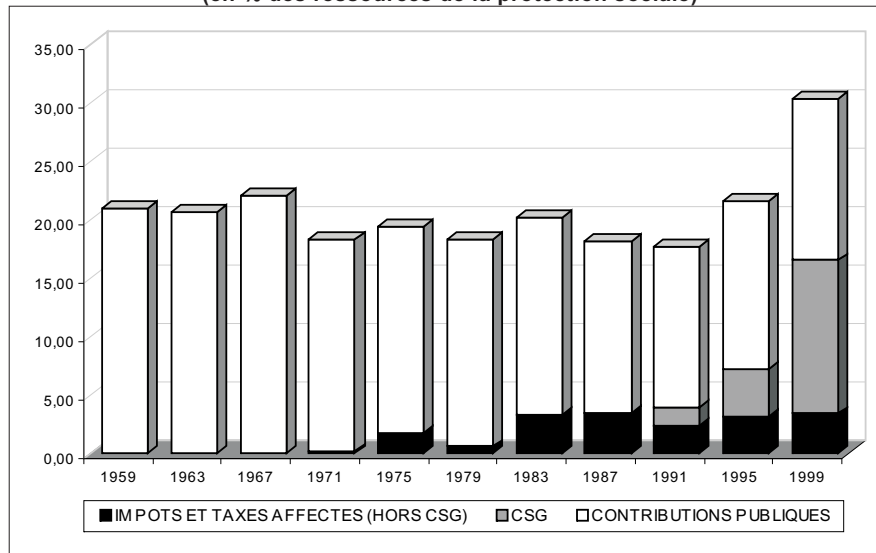
Alors que le financement public de la protection sociale pesait 3,3 % du PIB en 1959, il atteint 9,3 % du PIB en 1999 (voir tableau 1).

14. Document interne, AGIRC (1997), *Information sur les éléments de rémunération non soumis à cotisation sociale*, mai.

15. J.F. Chadelat (1997), *Sur la réforme des cotisations patronales de Sécurité sociale*, Rapport au Premier ministre, juin, Paris.

16. Le champ de la couverture de ces risques (couverture nationale, de branche, d'entreprise ?) et donc la nature des acteurs appelés à gérer ce salaire différé est aussi une question qui devrait être examinée.

**Tableau 4. Part des financements publics
(en % des ressources de la protection sociale)**



La part des financements publics dans l'ensemble des ressources de la protection sociale diminue légèrement et irrégulièrement de 1959 à 1990 puis augmente fortement sur la fin de période. Les comptes de la protection sociale distinguent deux formes principales de financements publics de la protection sociale : les Contributions publiques et les Impôts et taxes affectés. Alors que les impôts et taxes affectés sont des ressources explicitement destinées au financement de la protection sociale les contributions publiques sont des ressources transférées du budget général de l'Etat à tel ou tel régime de protection sociale.

L'évolution de ces deux ensemble est divergente. La part des contributions publiques dans le financement de la protection sociale diminue tout au long de la période. Alors qu'elles représentaient plus de 20 % des ressources de la protection sociale en 1959, elles ne représentent plus que 14 % de ces ressources en 1999. A l'inverse, la part des impôts et taxes affectés, pratiquement inexistantes en début de période, croît fortement à partir du début des années 1980. A 2 % des ressources en 1982 (pour la première fois elles passaient alors la barre des 1 %), elles atteignent 7 % en 1994 et dépassent 16 % en 1999. C'est évidemment la mise en place de la CSG en fin de période qui conduit à ce très fort accroissement de la place des impôts et taxes affectés dont le poids dans les ressources de la protection sociale dépasse, à partir de 1998, celui des contributions publiques.

D'un financement public de la protection sociale qui fonctionne sur la base de transferts financiers provenant du budget de l'Etat pour venir équi-

Encadré 2

Cotisations / impôts

L'analyse des comptes de la protection sociale et les comparaisons internationales de systèmes de financement de la protection sociale utilisent abondamment la distinction entre cotisation et impôt. Théoriquement, dans le cas de l'impôt, il n'y a pas de lien entre le paiement de l'impôt et l'ouverture de droits, alors que, dans le cas de la cotisation, c'est le paiement de cette dernière qui ouvre un droit. La réalité, bien plus complexe, fixe des limites à cette distinction.

On le voit bien avec le débat sans cesse renouvelé sur la nature de la CSG. Créée pour financer un droit qui était universel avant même la création de la CSG (les prestations familiales), elle a été une première fois étendue pour financer un droit non contributif (Fonds de solidarité vieillesse qui prend en charge les périodes valides pour la retraite sans versement de cotisation) et une seconde fois pour financer un droit que l'on voulait universel (maladie) mais qui n'est devenu universel que sur la base d'un autre financement (la CMU) dans laquelle la CSG n'entre pas.

Un certain nombre d'impôts affectés financent la protection sociale, parfois même un secteur précis de la protection sociale. On peut penser à la taxe sur les activités des coopératives agricoles qui sert à financer le régime agricole. S'agit-il encore d'un impôt ? Et quelle différence alors avec une cotisation qui serait acquittée par les exploitants agricoles ?

En comparaison européenne, le grand classique est d'opposer le Danemark qui finance massivement son système de protection sociale par l'impôt et la France où les cotisations restent prédominantes. Mais si on se souvient que l'impôt danois est prélevé à la source au premier franc (enfin à la première couronne) avec une première tranche très importante qui fait que pour tous les revenus compris dans cette tranche l'impact est celui d'un prélèvement proportionnel, on se dit que plutôt que, d'utiliser des découpages formels, il vaudrait peut-être mieux comparer les assiettes et les modes de calcul. Toujours en comparaison européenne, que dire de la « cotisation » britannique dont le mode de calcul en fait un prélèvement progressif qui finance globalement la protection sociale sans être affectée précisément à un risque particulier. Si la distinction impôt/cotisation n'était utilisée qu'à des fins de classement, l'inconvénient réel de l'imprécision de la distinction serait réel mais de peu d'impact. Le problème devient plus important si l'on se souvient que la distinction a aussi une dimension politique. Ainsi, en France, les partisans de la fiscalisation du financement de la protection sociale ont longtemps argumenté contre la cotisation en expliquant avec raison qu'il s'agissait d'un prélèvement dégressif (du fait de l'existence d'un plafond) qui de plus ne frappait que des individus alors qu'il ouvrait des droits à un ménage. Ainsi, la prise d'activité par une femme mariée faisait augmenter la cotisation maladie du ménage sans aucune amélioration de la couverture du même ménage en matière de soins.

...

•••

Les partisans de la fiscalisation plaidaient pour un financement universel, progressif, basé sur les revenus et la composition du ménage. Ce devait être trop compliqué d'expliquer tout cela, donc on parlait simplement de fiscalisation. Ce discours critique sur la cotisation n'a pas été sans poids au moment de la mise en place de la CSG. Mais si la CSG est universelle¹, c'est le seul point commun qu'elle conserve du projet initial. Alors que le dé plafonnement avait déjà largement réduit le caractère dégressif de la cotisation, la CSG n'est que proportionnelle et ne prend pas en compte la composition du ménage.

Le fait de savoir qui finance la protection sociale est important. Le financement par la cotisation porte en lui plusieurs messages forts sur la socialisation du salaire, sur le lien entre emploi et protection sociale, sur la responsabilité sociale de l'entreprise. La comparaison européenne des modes de financement de la protection sociale devrait, au-delà des étiquetages formels, pouvoir s'appuyer sur une comparaison de la réalité des modes de financement (assiettes des prélèvements, modes de calcul, modalités de paiement).

1. La CSG, au moins dans sa première version, touchant les revenus soumis à l'impôt sur le revenu, était aussi « universelle » que l'impôt sur le revenu, qui ne l'est pas totalement puisque de nombreux revenus y échappent.

librer les comptes de tel ou tel régime, on passe à un financement public affecté à la protection sociale.

2.1. Les « impôts et taxes affectés » hors CSG : Un ensemble disparate

Hors CSG et CRDS¹⁷, vingt-trois impôts et taxes sont affectés au financement de la protection sociale.

La plus ancienne est un « droit de plaidoirie » créé en 1921 qui finance la caisse nationale du barreau français. Mais la très grande majorité de ces taxes ont été mises en place dans les années 1990. Les écarts de rendements de ces divers impôts et taxes sont considérables, même en laissant de côté les plus anecdotiques¹⁸. Les montants encaissés en 1999 vont d'un peu plus de 100 millions à plus de 10 milliards. Chacune de ces taxes est affectée à une ou plusieurs caisses de sécurité sociale.

17. Le CRDS ne servant pas à financer des prestations mais à rembourser la dette de la Sécurité sociale, les sommes correspondant à cet impôt ne figurent pas dans les Comptes de la protection sociale. Les éclairages apportés ci-dessous s'appuient sur un « jaune » relatif au « projet de loi de finance pour 2000 » et consacré aux « impositions affectées à des organismes de sécurité sociale ».

18. « Droit de plaidoirie » déjà cité qui apporte 85 MF à la Caisse du barreau français, « Droit de fabrication sur les alcools » qui apporte 48 MF au FSV, « Redevance due par les titulaires de titres d'exploitation de mines d'hydrocarbure liquides ou gazeux » qui apporte 24 MF à la Caisse nationale de sécurité sociale dans les mines.

Les types de liens qui relient telle taxe à telle caisse sont éminemment variables ¹⁹.

- L'affectation à la CNAM du produit des taxes pesant sur l'alcool et le tabac pourrait relever d'une logique de taxation des causes de dépenses, mais l'affectation d'une partie des taxes sur l'alcool au FSV diminue la cohérence de la démarche.

- L'affectation, toujours à la CNAM mais aussi aux autres régimes d'assurance maladie, du produit des taxes sur l'assurance automobile, les marges des grossistes répartiteurs ou (ici CNAM seule) sur la publicité des laboratoires pharmaceutiques pourrait quant à elle relever d'une logique visant à faire participer à la dépense des entreprises qui, d'une façon ou d'une autre, bénéficient de cette dépense.

- L'affectation de la Contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) aux régimes de sécurité sociale des « non salariés non agricoles » s'articule à une logique de mutualisation de la couverture du risque à l'intérieur d'un groupe social. Il s'agit donc d'une logique tout à fait différente de celles qui précèdent et on peut observer que si elle s'applique aux « non salariés non agricoles » elle ne s'applique pas aux « non salariés agricoles ».

- Enfin quel était le lien entre la taxe sur les activités polluantes et la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale ?

Nous sommes donc ici face à un ensemble disparate qui apparaît plus organisé par une logique d'empilement que porteur d'une réelle cohérence. Les différentes manipulations subies, au cours de la discussion sur le financement des 35 heures, par l'affectation de certaines de ces taxes renforcent cette impression.

2.2. Une ou trois CSG ?

Mais la hausse importante du poids des impôts et taxes affectés dans les ressources de la protection sociale est principalement liée à la mise en place de la CSG ²⁰.

La CSG est successivement mise en place pour financer la CNAF (1991) puis le FSV (1994) ²¹ enfin la CNAMTS et l'ensemble des régimes d'assurance maladie (1997). Ces trois opérations sont notablement différentes.

Les promoteurs de la CSG-CNAF expliquent que le caractère universel des prestations familiales justifie la mise en place d'un financement univer-

19. On pourrait aussi tenter un classement des ces impôts et taxes en fonction de leur assiette : revenus du travail, revenus du capital, consommation, épargne.

20. La CSG avait été précédée par la mise en place, en 1983 et 1984, d'un prélèvement sur les revenus dit « 1 % Delors » qui fut abandonné par la suite pour les revenus d'activités mais maintenu pour certains revenus du capital.

21. La hausse de 1,3 point de la CSG intervient dès le 1/7/93 mais elle sera versée à la CNAF jusqu'à la fin de l'année 1993. Le FSV est destinataire de ces 1,3 % à partir du 1/1/94.

sel. Techniquement, l'opération est un peu compliquée car l'objectif est d'arriver à une opération neutre du point de vue des prélèvements alors qu'un prélèvement sur les salaires bruts va partiellement remplacer une cotisation patronale. Pour les salariés, la mise en place de la CSG au taux de 1,1 % est compensée par la diminution de la cotisation vieillesse plafonnée qui passe de 7,6 % à 6,5 %. Pour les salariés, la mise en place de la CSG-CNAF au taux de 1,1% est compensée par une diminution de 1,1 point de la cotisation vieillesse plafonnée qui passe de 7,6% à 6,5%. Pour éviter que cette baisse de la cotisation salarié ne conduise à une diminution des ressources de la CNAV, une cotisation vieillesse employeur sur la totalité du salaire au taux de 1,6 % est mise en place. Mais, pour les employeurs, la mise en place de cette cotisation vieillesse reste neutre puisque qu'elle s'accompagne d'une diminution de 1,6 point de la cotisation d'allocation familiale qui passe de 7 % à 5,4 %. Enfin, pour la CNAF, la perte de recette liée à la diminution du taux de la cotisation patronale est compensée par le rendement de la CSG dont le taux est certes plus faible mais qui s'applique à une assiette élargie. Pour la CNAF, la perte de recette liée à la diminution de la cotisation patronale est compensée par le rendement de la CSG sur une assiette élargie.

Au final, on a mis en place un prélèvement dont l'assiette est élargie par rapport à la cotisation et dont le produit est reversé à une caisse de sécurité sociale sans pré-affectation à une prestation ou à un type de prestation.

La mise en place de la CSG-FSV vise à résoudre un autre problème, celui du financement de la validation des périodes non contributives mais prises en compte dans le calcul de la retraite. Ici l'opération n'est pas neutre et la CSG-FSV au taux de 1,3 % augmente les prélèvements sur les salaires. Surtout, la CSG-FSV finance un fond spécifique affecté à une fonction spécifique. La thématique glissante de la distinction assurance / solidarité est du reste largement utilisée lors de la mise en place du FSV. Il y a ici introduction d'un risque de dualisation des prestations qui n'existait pas dans le cas de la CSG-CNAF.

La CSG-Assurance maladie (CSG-AM) reprend de la CSG-CNAF la thématique de l'universalité de la prestation. C'est pourquoi du reste elle ne s'applique qu'aux soins de santé et non aux indemnités journalières. Comme la CSG-CNAF, elle vise à une certaine neutralité en termes de prélèvement sur les salaires : alors que la CSG-AM passe en deux étapes à 5,1 % du salaire brut, la cotisation salariale d'assurance maladie diminue de 6,05 %. Pour l'assurance maladie, la baisse de la cotisation doit être compensée par le rendement d'un prélèvement dont l'assiette est élargie ²². Reste que le choix de mettre en place la Couverture Maladie Universelle

22. Reversée non à une caisse mais à tous les régimes d'assurance maladie, la CSG-AM pose, et posera, de délicats problèmes de répartition entre caisses.

(CMU) en la faisant financer non par la CSG-AM mais pour une partie par les assureurs complémentaires (mutuelles, institutions de prévoyance, assurances commerciales), rappelle que le caractère universel des prestations soins de santé délivrées par les caisses d'assurance maladie n'est pas réglé.

Les trois CSG ont certes en commun de rompre avec un financement de la protection sociale reposant sur des cotisations et affirmant donc un haut niveau de responsabilité sociale des entreprises. Au-delà de ce point commun, il s'agit de trois opérations différentes dont les effets éventuels sur la dualisation du système de protection sociale ne seront pas forcément les mêmes.

2.3. Les contributions publiques se concentrent de plus en plus sur les régimes publics : un risque de dualisation

Les Comptes de la protection sociale intègrent des « Régimes d'intervention sociale des pouvoirs publics » (RIPP). On retrouve ici les financements des interventions sociales directement financées par l'Etat (aide sociale, victimes de guerre) même si, dans certains cas, la gestion en a été confiée à des régimes de sécurité sociale (le RMI est financé par l'Etat mais sa gestion est confiée à la CNAF).

Au début de la période étudiée, l'extension de la couverture sociale et la diminution des dépenses liées aux prestations versées aux victimes de guerre ont concouru à faire diminuer la place des RIPP dans l'ensemble de la protection sociale. De 1959 à 1982, la place des RIPP dans l'ensemble protection sociale passe de 15,3 % à 8,4 %. A partir de la fin des années 1970, la mise en place, dans le domaine du logement, de prestations en partie financées par l'Etat ²³ (APL, ALS), la reprise par l'Etat du financement de certaines prestations qui relèveraient de la « solidarité » (chômage), la mise en place de prestations spécifiques pour les plus pauvres (RMI) font, malgré la poursuite de la diminution du poids des prestations liées aux victimes de guerre, ré-augmenter la place des RIPP dans l'ensemble de la protection sociale. En 1996, les RIPP rassemblent 12,4 % de l'ensemble des ressources de la protection sociale. Une légère décreue s'est manifestée depuis. En 1999, les RIPP représentaient encore 11,9 % de l'ensemble des ressources de la protection sociale.

Surtout, les Régimes d'intervention sociale des pouvoirs publics (RIPP), financés à plus de 80 % par des contributions publiques, sont des régimes non contributifs qui financent les prestations ciblées vers la population pauvre. De ce point de vue, il est intéressant de suivre l'évolution de

23. Il s'agit de prestations financées par l'Etat mais pour le financement desquelles l'Etat demande à la CNAF de lui reverser les sommes qu'elle économise, grâce à ces prestations, en non-paiement de prestations familiales qu'elles ont remplacées... C'est d'une clarté !

la part des financements publics qui leur sont affectés car cette mesure donne une assez bonne indication de la dualisation du système, c'est à dire de la séparation entre un système d'assurance qui ne verserait des prestations qu'aux seuls cotisants et un système d'assistance, dit de solidarité, qui réserverait ses prestations à ceux qui ne peuvent payer de cotisation. De 1959 aux années 70, on voit que la part des RIPP dans l'ensemble des financements publics diminue. La part des Contributions publiques qui vont aux RIPP passe de plus de 75 % à moins de 60 %. La montée en charge de la sécurité sociale, son extension à des couches sociales plus larges ont fait baisser l'importance des prestations dédiées aux « pauvres ». Attention, il n'y a pas diminution de l'effort public de financement de la protection sociale. Nous ne mesurons pas ici la valeur des financements publics de la protection sociale, mais leur concentration plus ou moins forte vers des régimes dédiés aux plus pauvres. Sur cette période, le financement public de la protection sociale est de moins en moins orienté vers des prestations spécifiques et va de plus en plus compléter les financements de régimes de sécurité sociale qui distribuent des prestations qui sont « communes » à défaut d'être réellement universelles. Le meilleur exemple de cette extension est la « généralisation » des prestations familiales à l'ensemble de la population. A partir de 1970, cette politique de généralisation stabilise la part des RIPP dans l'ensemble de la protection sociale. En 1976 et 1977 la mise en place de prestations nouvelles (ARS en 1974, AAH ²⁴ en 1975, API ²⁵ en 1976, APL en 1977) gonfle un moment la part des RIPP qui gagnent alors brusquement 8 points dans l'ensemble des financements publics. Mais la tendance à intégrer la plus grande part de la population au régime de protection de base reprend dès 1978. En 1983, les RIPP n'absorbent plus que 42,5 % des financements publics (50,3 % des contributions publiques et 2,7 % des impôts et taxes affectés). Ce sera le point bas de la courbe, le moment où

24. Les aventures du financement de l'AAH sont intéressantes. Elle est financée pendant deux ans par la CNAF (donc avec des cotisations). Elle sera reprise par l'Etat début 1983. Il est ici intéressant de noter que c'est la première prestation non contributive dont le financement est repris par l'Etat. Techniquement, cela veut dire que l'Etat verse à la CNAF une somme équivalente au coût de la prestation. L'AAH, est donc, comme le RMI, une prestation gérée par la CNAF, mais financée par l'Etat. Cependant, du fait de leur histoire différente, le RMI est dès sa création financé par l'Etat alors que l'AAH a été un temps financée par la CNAF. Ces deux prestations sont traitées différemment dans les Comptes de la protection sociale. Alors que le RMI est intégré aux prestations qui relèvent des RIPP, l'AAH figure dans les prestations CNAF financées par un transfert de l'Etat.

25. Dans une indifférence absolue, l'API, prestation familiale financée par des cotisations, est devenue une prestation financée par l'Etat à la suite des opérations successives entreprises autour de la mise sous conditions de ressources des allocations familiales abandonnée puis remplacée par un plafonnement du quotient familial. Il s'agissait, en faisant financer l'API par l'Etat, de compenser la dépense supplémentaire pour la CNAF du retour des allocations familiales à leur statut antérieur. Mine de rien on rapprochait ainsi l'API des autres minima sociaux. En attendant son alignement en valeur sur le RMI ?

Tableau 5. Part des financements publics allant aux RIPP, par type de financement public (en % de l'ensemble des financements publics)

	1959	1963	1967	1971	1975	1979	1983	1987	1991	1995	1999
des impôts et taxes affectés	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,7	12,9	13,8	8,4	3,7
des contributions publiques	75,1	76,1	65,7	59,5	59,6	63,4	50,3	62,8	69,5	76,4	81,9
des financements publics	75,1	76,1	65,7	58,8*	54,3	61,4	42,5	53,5	57,2	53,7	39,4
des financements publics hors CSG									62,6	66,1	69,4

* A partir de 1968, des impôts et taxes affectés à d'autres régimes de protection sociale que les RIPP sont mis en place. Ces versements sont invisibles sur ce tableau qui ne retrace que la part des RIPP dans l'ensemble des financements publics. Mais c'est leur présence qui fait apparaître un écart entre la deuxième et la troisième ligne du tableau à partir de cette date.

notre système de protection sociale a été le moins dual ²⁶. Il y a bien à cette date une rupture dans l'évolution du financement de la protection sociale. De 1984 à 1990, la montée de la part des financements publics absorbés par les RIPP est continue et culmine à 58,9 % des financements publics de l'ensemble de la protection sociale (68,6 % des contributions publiques et 15,8 % des impôts et taxes affectés). Cette évolution est principalement liée à la création, en 1984, d'un régime de solidarité dans le domaine du chômage, les fonds publics qui allaient à l'UNEDIC avant cette séparation ²⁷ vont alors aller aux RIPP à la suite de cette séparation. Après 1990, on assiste apparemment à une diminution de la concentration des financements publics sur les RIPP dont la part dans le financement public total tombe à 39,4 %. En fait cette évolution est totalement liée à la création de la CSG. La CSG qui ne finance pas les RIPP est classée dans le compte de la protection sociale en impôts et taxes affectés. La mise en place de la CSG produit donc tout à la fois un effet d'augmentation de la part des financements publics dans les ressources de la protection sociale et une diminution de la part des financements publics allant aux RIPP. Si l'on mesure la part des RIPP dans les financements publics hors CSG, on voit clairement que la concentration sur les RIPP continue de s'accroître. En 1999, la part des financements publics hors CSG concentrés sur les RIPP était de 63,4 %. L'in-

26. Cette situation ne tient pas uniquement à une volonté d'unité du système de protection sociale. Elle tient aussi au fait que les gouvernements de l'époque trouvent plus commode d'augmenter des cotisations sociales que de faire progresser l'impôt.

27. On avait là un autre exemple tout un fait intéressant d'un financement public qui complétait le financement par cotisations sans être spécialement affecté à des prestations spécifiques. Dans le système de financement mis en place pour les prestations chômage à la fin des années 70, l'Etat apportait à l'UNEDIC un financement correspondant à un tiers des dépenses liées à l'indemnisation du chômage. C'est ce système de financement qui est abandonné en 1984 quand la séparation est faite entre un régime d'assurance et un régime de solidarité.

Encadré 3

**Les transferts –
un monde encore largement inexploré...**

Au travers de toute la période, on observe une augmentation de la place occupée par les transferts entre régimes de protection sociale. Leur poids dans les ressources ¹, inférieur à 2,5 % au début des années soixante, dépasse 15 % en 1998 ².

Depuis 1982, les comptes de la protection sociale distinguent trois catégories de transferts. Les transferts de compensation, la prise en charge de cotisations, la prise en charge de prestations.

Les transferts de compensation sont censés compenser les déséquilibres cotisants / bénéficiaires qui existent entre régimes sociaux. Une première compensation est réalisée entre régimes de salariés, une seconde compensation est réalisée pour l'ensemble des régimes d'assurance sociale.

La prise en charge de cotisations est réalisée par un régime pour permettre aux bénéficiaires des prestations de ce régime d'accéder, en complément des prestations versées par le premier régime, aux prestations d'un autre régime (cotisations vieillesse de parents au foyer prises en charge par la CNAF et versées à la CNAV ; prise en charge par le FSV des cotisations vieillesse correspondant aux périodes de chômage ou de service national ; cotisations d'assurance maladie pour les femmes isolées prises en charge par la CNAF et versées à la CNAMTS ; et compensation par l'Etat des exonérations de cotisation).

La prise en charge de prestations correspond au fait qu'un régime finance des prestations gérées par un autre régime.

Au cours des vingt dernières années, on peut observer que dans un ensemble de transferts en progression la part des transferts de compensation diminue (de 78,3 % des transferts en 1982 à 43,8 % des transferts en 1999) tandis que les transferts de prise en charge et cotisation et les transferts de prise en charge de prestation voient leur part augmenter (de 10,8 % à 30,6 % pour les premiers, de 3,6 % à 19 % pour les seconds).

La complexité des transferts, le fait qu'ils se développent entre caisses d'un même régime, ou entre régimes d'un même groupe de régimes, le fait qu'ils soient de plus en plus des transferts croisés (un régime reçoit à un titre des transferts d'un autre régime à qui il verse, à un autre titre, des transferts) devrait conduire à une analyse plus détaillée du phénomène. Pour illustrer la complexité de la question on peut, en utilisant des travaux réalisés par l'équipe des Comptes, signaler qu'en 1995 alors que le Régime général versait 122 milliards de transferts, 54 milliards de ces sommes transférées circulaient entre caisses du régime général lui-même, tandis qu'au total (transferts en interne plus transferts reçus d'autres régimes) le Régime général recevait 107 milliards de transferts.

...

•••

L'existence de transferts entre régimes est certainement justifiée. Quand ils permettent d'étendre la couverture sociale ou qu'ils font jouer la solidarité nationale entre régimes professionnels qui connaissent des évolutions démographiques divergentes, ils sont un facteur de développement de la solidarité. Mais leur multiplication et surtout l'absence de règles générales stables et lisibles conduisent à faire des transferts un monde obscur. Un travail de lecture, d'explication, de transparence des transferts est aujourd'hui nécessaire.

1. Ressources mesurées ici en intégrant les transferts.

2. Les chiffres de la dernière année sont des chiffres provisoires qui sont systématiquement plus faibles que les chiffres définitifs. Le 14,7 % de 1999 sera vraisemblablement réévalué à la hausse.

flexion forte du mode de financement de la protection sociale qui intervient en 1983 est la conséquence de l'application, sur un plan plus général, d'une politique économique qui se donne comme objectifs prioritaires la diminution de l'inflation et la baisse, ou au moins la stabilisation, des prélèvements obligatoires.

Le développement des RIPP, même s'il est ralenti en fin de période, appuyé sur un financement de plus en plus spécifique, participe évidemment à une évolution duale de la protection sociale qui distingue de plus en plus des prestations contributives prises en charge par des régimes d'assurance sociale et des prestations non contributives prises en charge par des régimes de solidarité. Cette dualisation a deux causes principales : les transformations du marché du travail avec en particulier le développement du chômage de longue durée et de l'exclusion sociale, la volonté politique de couvrir des risques mal ou peu pris en charge : ainsi le handicap. Mais aucune force mécanique ne contraint à ce que l'évolution duale du marché du travail ou à ce que la prise en charge de nouveaux risques sociaux conduisent à une dualisation de la protection sociale. Les modifications auxquelles nous assistons sont bien le résultat de choix. On peut trouver l'illustration du caractère nullement inéluctable de ces évolutions dans le débat qui s'est déroulé autour de la mise en place de la prestation d'Aide personnalisée à l'autonomie (APA). Si certains voulaient, pour des raisons principalement financières, garder à cette prestation un caractère de prestation d'aide sociale (par son financement, son calcul, le maintien d'une possible récupération sur succession) d'autres voulaient que soit créée une prestation de sécurité sociale. La solution choisie ne tranche pas clairement la question.

Le suivi, sur une période de quarante ans, de l'évolution des ressources de la protection sociale fait apparaître deux tendances claires mais non totalement abouties dans leurs conséquences. La part des cotisations patronales

diminue, manifestant une volonté de réduire le champ de la responsabilité sociale des entreprises. Cette réduction n'est pas uniforme et une étude menée risque par risque permettrait d'affiner cette observation. Les financements publics, dans lesquels les impôts spécifiques prennent une place de plus en plus importante, se concentrent sur le financement des prestations non-contributives destinées à la partie la plus fragilisée de la population. Il y a dualisation de notre système de protection sociale. Les transformations des ressources de la protection sociale modifient la place et les fonctions de la protection sociale. Elles mériteraient donc un débat public. Elles sont au contraire le plus souvent décidées dans l'urgence, les choix réalisés étant affichés comme la simple prise en compte des contraintes financières. Plus grave, plusieurs transformations récentes en opacifiant un système de financement déjà peu lisible, deviennent un obstacle à ce débat.

La nomenclature des comptes dans la base « 80 » était organisée de la façon suivante :

- 100 Régimes d'assurance sociales
 - 110 Régimes généraux
 - 111 Régime général de la Sécurité sociale
 - 112 Indemnisation du chômage
 - 113 Fonds spéciaux
 - 120 Régimes particuliers de salariés
 - 121 Régimes directs (Retraites Etat, PTT, SNCF, RATP, EDF, GDF)
 - 122 Salariés agricoles
 - 123 Autres régimes particuliers (22 dont Mines, CNRACL, Assurance maladie SNCF, RATP, EDF, Banque de France....)
 - 124 Régimes complémentaires (AGIRC, ARRCO)
 - 130 Régimes de non salariés
 - 131 Exploitants agricoles
 - 132 Non salariés non agricoles (CANAM, ORGANIC, CANCAVA...)
- 200 Régimes d'employeurs
(prestations extra légales – principalement famille)
- 300 Mutualistes
- 400 Régimes d'intervention des pouvoirs publics RIPP
(aide sociale, victime de guerre, RMI)
- 500 Régimes d'intervention des administrations privées (ONG)

Dans le présent travail, les régimes 122 (salariés agricoles) et 131 (exploitants agricoles) sont regroupés sous le terme Agrics.

La structure du financement des différents groupes de régimes est évidemment très différente. Si on prend par exemple les données 1998 on peut distinguer :

- les régimes dont le financement repose très largement sur les cotisations sociales (de 62,5 à 100 %). Régimes généraux (111 et 112), régimes complémentaires(124), mutuelles(300), régimes directs(121), et régimes d'employeurs(200) ;

- ceux dont le financement est plus partagé, les cotisations sociales représentent alors de la moitié des ressources des régimes à moins du quart. C'est le cas des autres régimes particuliers (123), des régimes des non salariés non agricoles (132) et massivement des régimes agricoles (non salariés et salariés) ;

- ceux enfin dans lesquels les cotisations ont une part pratiquement nulle (RIPP).

La place moindre des cotisations est compensée par l'apport de ressources publiques ou des transferts. On remarque que l'on peut distinguer les régimes pour lesquels les transferts en Emplois sont plus importants que les transferts en Ressources (Régimes généraux, régimes directs) et qui donc

globalement financent les autres régimes et les régimes qui au contraire, par le jeu des transferts sont financés par les autres régimes ²⁸.

Sur le graphique précédent sont présentées les structures de financement des différents régimes ou groupes de régimes. Les différences de largeur figurent (de façon très sommaire) l'importance relative des régimes les uns par rapport aux autres

28. Les « autres régimes particuliers de salariés » ressemblent des régimes qui financent largement d'autres régimes (CNRACL) et au contraire des régimes largement financés par des transferts (Mines, marine...)

		1959	1970	1981	1985	1990	1995	1997	2000
		01/01/59	01/08/70	01/01/81	01/01/84	01/01/90	01/01/95	01/01/97	01/01/00
Assurances sociales	Maladie		2	4,5	12,6	12,6	12,8	12,8	12,8
	PP<Plafond		10,25	8,95					
	PO(sur total)		1	5,5	5,5	5,9	6,8	5,5	0,75
	PO<Plafond		2,5						
	PP(sur total)						1,6	1,6	1,6
Vieillesse	PP<Plafond		5,75	8,2	8,2	8,2	8,2	8,2	8,2
	PO<Plafond		3	4,7	5,7	7,6	6,5	6,55	6,55
	PP<Plafond	12,5	18	21,65	20,8	20,8	21	21	21
	Total	6	6,5	10,2	11,2	13,5	13,3	12,05	7,3
Prestations familiales	PP (sur total)					7	5,4	5,4	5,4
	PP<Plafond	14,25	10,5	9	9				
Total cotisations	PP<Plafond	26,75	28,5	30,65	29,8	27,8	26,4	26,4	26,4
	PO<Plafond	6	6,5	10,2	11,2	13,5	13,3	12,05	7,3
	Total<Plafond	32,75	35	40,85	41	41,3	39,7	38,45	33,7
	PP>Plafond	0	2	4,5	12,6	19,6	18,2	18,2	18,2
	Au dessus du plafond								
CSG	PO>Plafond	0	1	5,5	5,5	5,9	6,8	5,5	0,75
	Total>Plafond	0	3	10	18,1	25,5	25	23,7	18,95
	CNAF						1,1	1,1	1,1
CRDS	FSV						1,3	1,3	1,3
	CNAM							1	5,1
Prélèvement social	Sur salaire brut	6	6,5	10,2	11,2	13,5	15,7	15,95	15,3
	Total<Plafond	32,75	35	40,85	41	41,3	42,1	42,35	41,7
	Sur salaire brut	0	1	5,5	5,5	5,9	9,2	9,4	8,75
	Total<Plafond	0	3	10	18,1	25,5	27,4	27,6	26,95

PP : part patronale ; PO : part ouvrière

Sources : Construction PV.

