Flash éco AFEP : Le financement de la protection sociale en France

Jeudi 8 Novembre 2012

Le financement de la protection sociale est au cœur des débats actuels. En effet, celui-ci fait face à une double contrainte de taille : d'une part, des comptes sociaux structurellement dégradés et, d'autre part, l'enjeu croissant de compétitivité de l'économie. Le Haut conseil du financement de la protection sociale (HCFPS), organisme placé auprès du Premier ministre, vient de remettre un rapport au Gouvernement qui dresse un état des lieux complet sur le sujet.

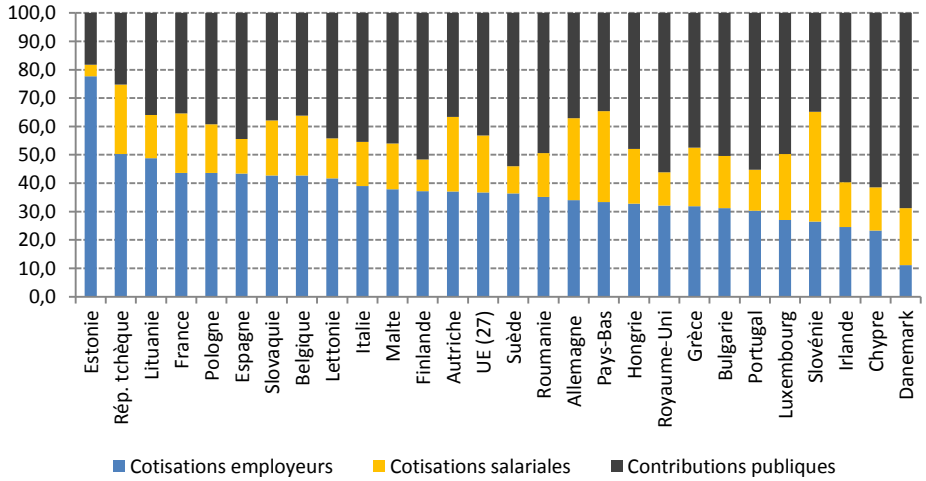
1. Dépenses et recettes : vue d'ensemble

Le système de protection sociale en France met en jeu des masses financières considérables : **654Md€ de dépenses** en 2010, soit 34 % du produit intérieur brut. Au sein de cet agrégat, l'ensemble des prestations versées par l'ensemble des secteurs institutionnels (administrations publiques, sociétés financières et non financières, institutions sans but lucratif) représente **620Md€**. Sa décomposition montre que les dépenses de protection sociale reposent à 90 % sur la sphère publique (dont 73 % sur les administrations de sécurité sociale).

Le niveau de ressources est du même ordre de grandeur : **633Md€**. Ce montant dépend pour plus de la moitié des cotisations sociales (56 %, dont 35 % pour les cotisations patronales), pour 13 % sur la CSG et pour 11 % environ sur les impôts et taxes (taxe sur les salaires, droits sur les tabacs et sur les alcools…). Le complément (20 %) provient principalement de ressources internes à la sphère publique (dotations budgétaires, transferts…). Au niveau européen, la France est le quatrième Etat dans lequel le financement pèse le plus sur les cotisations employeurs (*cf.* graphique).

Par catégorie d'assiette, l'analyse fait ressortir un chiffre souvent commenté : **77 % du financement de la protection sociale repose sur les revenus d'activité**, suivi très loin derrière par les contributions publiques (10 %). S'ils représentent une masse globale d'environ 65Md€, les prélèvements sur la consommation (5 %), sur les revenus de remplacement (2,5 %), sur les revenus du capital (2 %) et sur la production (1 %) pèsent relativement peu lorsqu'on les analyse séparément. Selon le HCFPS, cette structure du financement reflète le caractère « contributif » du système français de protection sociale, un nombre important de dispositifs (retraite, invalidité, chômage, accidents du travail, indemnités journalières) étant conçus comme des revenus de remplacement, différés ou non dans le temps.

Structure du financement de la protection sociale dans l'UE en 2009



Source : Eurostat.

2. L'évolution des cotisations sociales depuis 20 ans

Si le taux de cotisations sociales (patronales et salariales) sur les salaires[1] a doublé entre 1945 et 1990 du fait de la mise en place de la sécurité sociale dans une période de forte croissance économique, la progression des cotisations depuis cette date a été plus limitée : **+ 6,3 points de cotisations** entre 1990 et 2012, dont 2,7 points sur les cotisations patronales et 3,6 points sur les cotisations salariales. Dans le détail, les cotisations chômage ont très légèrement baissé (- 0,3 point, dont - 0,2 sur la part patronales), les cotisations de sécurité sociale (maladie, famille, retraite, accidents du travail) ont baissé sur le volet patronal (- 0,7) et augmenté sur le volet salarial (+ 1,8) et, enfin, les cotisations de retraite complémentaire et autres (apprentissage, formation…) ont nettement augmenté (+ 3,6 sur la part patronale, + 1,9 sur la part salariale). En 2012, le taux global de cotisation sur les salaires est de **65,6 %**, dont 44 points de cotisations patronales et 21,6 points de cotisations salariales. La mise en place des allègements généraux de cotisations sociales sur les bas salaires dans le courant des années 1990 a modifié la nature de ces prélèvements, à l'origine proportionnels et désormais progressifs : en effet, la création d'un allègement de cotisations patronales maximum au niveau du SMIC puis linéairement dégressif jusqu'à 1,6 fois le SMIC a eu pour conséquence une forte réduction du coût du travail au niveau du salaire minimum. Ainsi, il n'y a désormais plus de cotisations de sécurité sociale au niveau du SMIC[2] dans les très petites entreprises.

3. Protection sociale et coût du travail

L'intérêt du rapport du HCFPS tient à son analyse des incidences du mode du financement de la protection sociale sur le coût du travail. Se basant sur une étude détaillée de l'INSEE[3], il *« conclut à l'absence de lien statistiquement significatif entre le taux de cotisations sociales patronales et le niveau du coût horaire au sein des pays de l'ex UE à 15 »*[4]. L'étude cite en exemple le Danemark et la Suède, dont les coûts horaires sont proches, mais dont les structures de financement diffèrent nettement : dans le premier cas, l'essentiel du financement repose sur la fiscalité (impôt sur le revenu) alors que, dans le second cas, la protection sociale est principalement financée par les cotisations sociales. Il est néanmoins indiqué clairement que ce résultat se vérifie à long terme et qu'il *« ne dit rien sur les effets à court terme d'une baisse du taux de cotisations sociales employeurs dans un pays »*. Par ailleurs, la comparaison France – Allemagne fait apparaître des résultats bien connus : le coût horaire a augmenté de 58 % dans l'Hexagone entre 1996 et la mi-2012 contre 24,8 % outre-Rhin. Sur le périmètre des coûts salariaux unitaires (qui intègrent l'évolution de la productivité), **la dégradation de la position relative de la France est évaluée à environ 15 %**. Le HCFPS juge que la cause principale de cet écart réside dans la divergence des salaires entre les deux pays, l'Allemagne ayant mené une politique de modération salariale entre 2003 et 2007.

***

La France dispose d'un haut niveau de protection sociale assuré pour l'essentiel par des dépenses publiques. De ce fait, le financement du système mobilise des ressources conséquentes, assises aux trois quarts sur les revenus d'activité (salaires). Cette structure de financement a pour caractéristique d'être très sensible à la conjoncture économique, l'évolution de la masse salariale étant un paramètre clé de la trajectoire suivie par les comptes sociaux. Si le coût du travail dépend avant tout du niveau des salaires et traitements bruts (entre 66 % et 90 % du coût horaire dans l'UE), l'architecture des prélèvements en France fait peser une part conséquente de ce coût sur les cotisations patronales (un tiers) qui ont poursuivi leur hausse depuis 20 ans, bien qu'à un rythme plus modéré qu'auparavant.

---

[1] Au niveau du plafond de la sécurité sociale (3 031€/mois depuis le 1er janvier 2012).
[2] Entreprises de moins de 20 salariés. Pour les autres, le taux est de 2,1 %.
[3] On lira avec grand intérêt l'annexe 7 du rapport : *« Le coût de la main d'œuvre : comparaison européenne 1996-2011 »*, INSEE.
[4] Autrement dit, seul importerait à long terme le niveau global de prélèvements obligatoires, et non sa répartition.