

Études & Résultats

DIRECTION DE LA RECHERCHE, DES ÉTUDES, DE L'ÉVALUATION ET DES STATISTIQUES



MARS
2017
NUMÉRO
1002

55 ans de diversification des financements de la protection sociale

Depuis 1959, les recettes de la protection sociale ont plus que doublé en proportion de la richesse nationale, passant de 16 à 34 points de PIB en 2015. Leur structure s'est également fortement modifiée : la part des impôts et taxes affectés (ITAF), au premier rang desquels se trouve la contribution sociale généralisée (CSG), a nettement augmenté. Cela a diminué d'autant la part des cotisations sociales – qui demeurent néanmoins la première ressource du système – et des contributions publiques. Ainsi, les ITAF représentent 24,5 % des ressources en 2015 (contre 0,4 % en 1968, à la date de leur création), tandis que la part des cotisations sociales a été ramenée de 77 % en 1959 à 61 % en 2015.

Malgré cette modification de la structure de financement, la part des ressources de la protection sociale par assiette de prélèvement est restée relativement stable entre 1981 et 2015, la part de l'assiette correspondant à la rémunération des salariés ayant néanmoins diminué.

Les ratios de prélèvement ont cependant évolué à la hausse, principalement pour les revenus de la propriété, en lien avec le développement des ITAF assis sur cette assiette.

Timothée Barnouin et Aurore Doms (DREES)

Entre 1959 et 2015, les ressources de la protection sociale¹ ont plus que doublé en proportion de la richesse nationale. Elles passent de 16 à 34 points de PIB², ce qui traduit l'élargissement continu du champ de la protection sociale. Cette augmentation des recettes découle de celle des dépenses, de niveau comparable. L'équilibre entre dépenses et ressources évolue cependant de manière différenciée selon les périodes. Les ressources tendent, en effet, à diminuer lors des épisodes de dépression économique, alors que les dépenses connaissent au contraire des hausses en période de crise. Ce phénomène est à l'origine de l'apparition des premiers déficits de la protection sociale, à partir de 1993 (graphique 1).

Après 30 ans d'excédents, l'apparition de déficits

Pendant les Trente Glorieuses, les ressources de la protection sociale – ainsi que ses dépenses – sont très dynamiques, notamment en lien avec la croissance économique soutenue et la hausse des taux de cotisations sociales. A la suite du ralentissement de la croissance consécutif au second choc pétrolier (1979) et de la mise en place d'une politique de rigueur en 1983, la dynamique des ressources s'infléchit pendant la décennie 1980, en parallèle de celle des dépenses : des excédents continuent ainsi à être dégagés. Au début des années

...

1. La protection sociale couvre les risques sociaux (santé, vieillesse-survie, maternité-famille, emploi, logement, pauvreté-exclusion sociale) auxquels les ménages sont exposés. Son champ, plus large que celui de la Sécurité sociale, comprend l'ensemble des régimes (issus de la sphère publique et pour partie de la sphère privée) chargés d'assurer cette couverture dans un cadre de solidarité sociale.

2. Ces chiffres sont issus d'un travail de révision des séries des comptes de la protection sociale (CPS) : les données ainsi obtenues sont conceptuellement homogènes sur la période 1959-2015. Il subsiste néanmoins une rupture de série en 2006, correspondant à l'intégration des opérations du compte de capital dans les CPS.

...

3. L'assiette est le montant qui sert de base au calcul d'une cotisation, d'un impôt ou d'une taxe. À taux de prélèvement constant, un élargissement d'assiette permet donc d'augmenter le rendement obtenu.

4. Hormis pour les cotisations vieillesse complémentaires.

5. Déplafonnement complet des cotisations maladie en deux temps (1980 pour la partie salariés et 1984 pour la partie employeurs), des cotisations veuvage en 1982, des cotisations famille en 1989-1990, des cotisations accidents du travail-maladies professionnelles (AT-MP) en 1991.

1990, un ralentissement économique puis la récession de 1993 induisent un rebond des dépenses de la protection sociale, tandis que ses ressources évoluent moins rapidement. Les premiers déficits de la protection sociale apparaissent dès lors en 1993, soit une quinzaine d'années après les premiers déficits constatés sur le champ plus restreint de la Sécurité sociale. De 1994 jusqu'au début des années 2000, le retour de la croissance et une plus grande modération des dépenses de protection sociale, liée à la baisse du chômage, à la réforme des retraites de 1993 et à la création de l'Objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) en 1996, permettent un retour aux excédents. Ceux-ci se résorbent par la suite progressivement, en raison d'une dégradation de la conjoncture et d'une diminution des ressources perçues (sans modification du niveau de dépenses), si bien que des déficits réapparaissent dès 2004. La crise qui débute en 2008 engendre une forte divergence des évolutions des dépenses et des recettes sociales en 2009 (divergence qui n'est pas propre à la France mais touche l'ensemble des pays européens) et creuse considérablement le déficit de la protection sociale. Depuis, celui-ci se résorbe peu à peu en raison d'une maîtrise accrue des dépenses et de l'apport au système de ressources nouvelles.

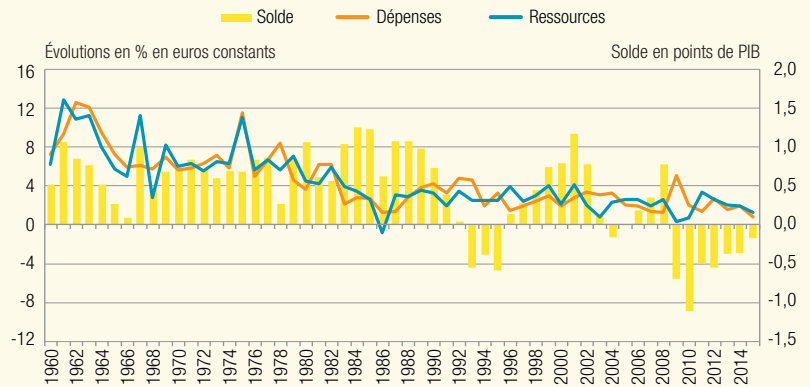
Un déplafonnement progressif des cotisations sociales afin d'élargir l'assiette de ressources

Depuis 1959, en cohérence avec sa logique bismarckienne (qui privilégie une protection assurantielle de la population), les cotisations sociales représentent la majeure partie des ressources du système de protection sociale, loin devant les contributions publiques, qui correspondent aux dotations budgétaires versées par l'État (graphique 2). Au cours de la période 1959-1975, la structure des ressources est stable. L'assiette³ de prélèvement des cotisations, qui étaient jusqu'alors calculées sur la fraction des salaires inférieure au plafond de la Sécurité sociale⁴, est progressivement élargie par déplafonnement à partir de 1967. À partir des années 1980⁵, la plupart des cotisations sont ainsi prélevées sur l'intégralité des salaires pour chacun des risques sociaux.



GRAPHIQUE 1

Solde de la protection sociale et évolution des dépenses et des ressources

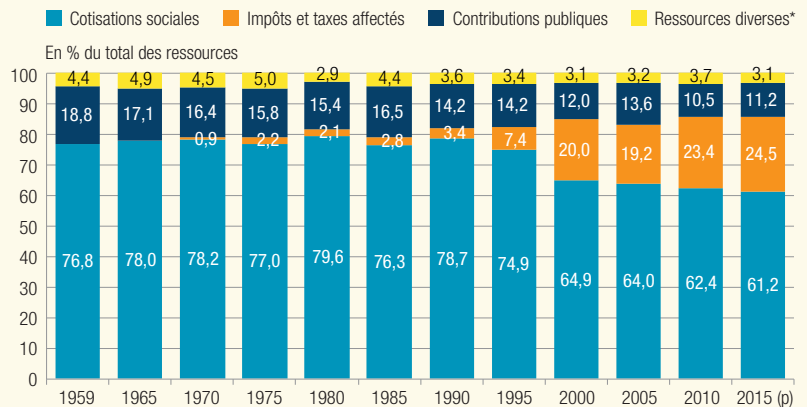


Note • À partir de 2006, les dépenses et recettes du compte de capital sont prises en compte, ce qui induit une rupture de série.
Sources • DREES, comptes de la protection sociale ; INSEE, comptes nationaux.



GRAPHIQUE 2

Évolution de la structure des ressources de la protection sociale



(p) : données provisoires.

* Comprend notamment les produits financiers, les recours contre tiers, les récupérations sur successions, etc.

Note • Afin de présenter des séries homogènes sur toute la période, les ressources du compte de capital n'ont pas été intégrées ici.

Source • DREES, comptes de la protection sociale.

Une diversification des modes de financement de la protection sociale

Progressivement, de nouvelles sources de financement sont recherchées pour faire face à l'augmentation des dépenses. Cette diversification entraîne l'affectation d'impôts et taxes affectés (ITAF) au financement de la protection sociale, assis sur d'autres sources de revenus que les seuls salaires. Elle permet notamment une plus grande stabilité des ressources en période de conjoncture difficile. La mesure la plus emblématique de ce changement a été

l'instauration de la contribution sociale généralisée (CSG) en 1991.

Son assiette inclut les revenus d'activité, mais également les revenus de remplacement (pensions de retraite, allocations chômage, etc.) et les revenus du capital (revenus du patrimoine ou de placement). La CSG a été instituée initialement au taux de 1,1 %. Celui-ci a été progressivement relevé, notamment en 1998 où il est passé de 3,4 % à 7,5 %. Cette hausse du taux de CSG s'est faite en parallèle d'une baisse des taux de cotisations, principalement maladie : le taux de cotisation d'assurance

ENCADRÉ 1

Au-delà de cette stabilité, une hausse des ratios de prélèvements sociaux

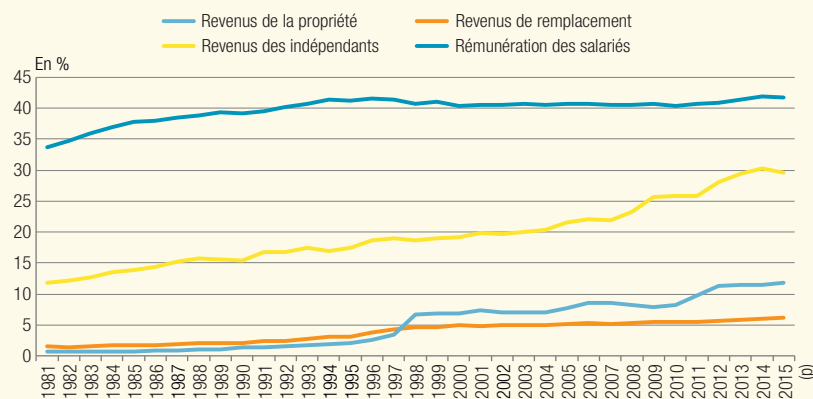
Le montant de ressources perçu dépend à la fois de la dynamique de l'assiette sur laquelle se fonde le prélèvement, et de son taux. À partir des affectations entre ressources et assiettes macroéconomiques, il est possible d'estimer un ratio de prélèvement en rapportant le montant des ressources collectées à leur assiette respective, estimée à l'aide des agrégats de comptabilité nationale¹.

Le ratio de prélèvement sur les salaires, principale assiette de prélèvement, a fortement augmenté dans les années 1980 (+7,4 points entre 1981 et 1995) [graphique encadré 1] puis il est resté relativement stable depuis le milieu des années 1990. Depuis 2011, ce ratio est cependant en légère hausse (hors CICE)², du fait des réductions d'exonérations de cotisations sociales portant sur les bas salaires et les heures supplémentaires.

Le ratio de prélèvement sur les revenus de la propriété a fortement progressé, de 11,1 points entre 1981 et 2015. La principale hausse est intervenue avec l'augmentation du taux de la CSG en 1998, cet ITAF étant à l'époque le principal prélèvement sur cette assiette. Le ratio de prélèvement a cependant augmenté tout au long de la période, reflétant la mise à contribution croissante des revenus du patrimoine au financement de la protection sociale. Ces prélèvements connaissent notamment un regain de dynamisme en 2011 et 2012, à la suite de l'augmentation de l'assiette taxable des plus-values de cessions de valeurs mobilières et du relèvement de 1,2 point du taux du prélèvement social sur les revenus du capital.

Entre 1981 et 2015, l'augmentation du ratio de prélèvement sur la rémunération des indépendants s'avère également dynamique (+17,8 points) et il se rapproche progressivement de celui des salariés. Enfin, le ratio de prélèvement sur les revenus de remplacement, bien que partant d'un niveau moindre, est lui aussi orienté à la hausse. Il augmente de 4,6 points sur la période.

Graphique - Évolution des ratios de prélèvement dédiés à la protection sociale, par assiette



(p) : données provisoires.

Note • Le PIB n'a pas été inclus, car les montants prélevés sont trop faibles par rapport à la masse totale du PIB.

Sources • DREES, comptes de la protection sociale ; INSEE, comptes nationaux.

1. Pour cette analyse, sont considérées les assiettes macroéconomiques disponibles qui se rapprochent le plus des revenus auxquels se rapportent les prélèvements étudiés (par exemple le « revenu mixte brut » du compte des ménages pour les revenus des indépendants, ou la « rémunération des salariés » du compte des ménages pour les salaires). Ces assiettes ne sont qu'un agrégat imparfait des assiettes microéconomiques associées sur lesquelles porte chacun des prélèvements. Par exemple, l'agrégat « rémunération des salariés » intègre la participation et l'intéressement, sur lesquels tous les prélèvements ne s'appliquent pas (ils sont notamment exonérés de cotisations sociales).

Les ratios de prélèvement affichés dans cet encadré ne sont donc pas des taux de prélèvements effectifs mais apparents.

2. Le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) est un avantage fiscal qui concerne les entreprises employant des salariés et équivaut à une baisse de leurs cotisations sociales. Il représente 17,6 milliards d'euros en 2015, soit 1,5 % de l'assiette « rémunération des salariés ».

maladie à la charge des salariés est en effet réduit de 6,05 points entre 1996 et 1998, pour s'élever à 0,75 %.

De leur mise en place à la fin des années 1960 jusqu'à la création de la CSG, la contribution des ITAF au financement de la protection sociale reste très marginale (moins de 4 % des ressources totales jusqu'en 1990).

Ce n'est qu'avec l'instauration de la CSG et l'augmentation progressive de son taux que les ITAF atteignent 17,5 % des ressources en 1998. Conséquence de ce changement, et alors que la part des contributions publiques reste stable pendant les années 1990, la part des cotisations sociales diminue : elles ne représentent plus que 64,9 %

des ressources en 1998 contre plus des trois quarts jusque-là.

Des exonérations de cotisations pour abaisser le coût du travail

Afin de soutenir l'emploi, des exonérations de cotisations sociales sur les bas salaires sont mises en place à partir de 1993, pour servir de levier de relance en abaissant le coût du travail. Depuis 1994, la loi impose à l'État une compensation du coût de ces exonérations à la Sécurité sociale afin de ne pas amoindrir les ressources de cette dernière.

Dans un premier temps, ces exonérations sont compensées par une hausse des dotations budgétaires (correspondant aux contributions publiques versées par l'État). À partir de 2000 et jusqu'à sa suppression en 2003, le Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de Sécurité sociale (FOREC) vise à financer ces exonérations par l'affectation de recettes fiscales. En 2004 et 2005, la compensation de recettes intervient à nouveau par dotation budgétaire, jusqu'à la réforme de 2006 qui remet en place l'affectation d'ITAF versés directement aux organismes de Sécurité sociale.

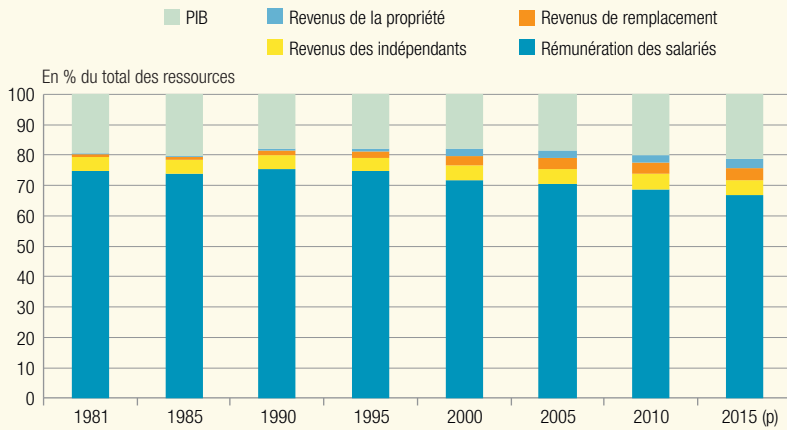
Ces ressources viennent renforcer ou compléter les assiettes de prélèvement existantes. De nouveaux prélèvements sont institués, comme la taxe sur les salaires. Certains ITAF liés à la consommation voient leur part affectée au financement de la protection sociale augmenter, comme les taxes sur les alcools ou les tabacs.

Conséquence de ces changements, la part des ITAF augmente en 2000 et en 2006, pour s'établir à 24,5 % des ressources totales de la protection sociale en 2015, contre 17,5 % en 1998 (et 3,4 % en 1990, avant la création de la CSG). Parallèlement, les parts des contributions publiques et des cotisations sociales se réduisent de plus de 3 points chacune : elles ne représentent respectivement plus que 11,2 % et 61,2 % des ressources totales en 2015.

Bien que le rôle des cotisations sociales reste prépondérant, la montée en charge des ITAF constitue le changement majeur des vingt-cinq dernières années en matière de financement de la protection sociale. Le modèle français de protection sociale s'est ainsi éloigné d'une logique purement bismarckienne, à l'instar du mouvement observé dans plusieurs autres pays européens de même

GRAPHIQUE 3

Évolution de la structure des ressources de la protection sociale par assiette



(p) : données provisoires.

Note • Dans un souci de comparabilité, les ressources du compte de capital n'ont pas été intégrées ici. De même, les ressources propres (moins de 5 % du total des ressources sur la période) ne sont pas incluses. Les données antérieures à 1981 ne présentent pas un niveau de détail suffisant pour réaliser cet exercice de répartition par assiette.

Source • DREES, comptes de la protection sociale.

tradition. Au-delà du seul aspect financier, ces ITAF peuvent, en outre, avoir un objectif sanitaire (taxes sur les tabacs, alcools, médicaments, etc.) ou social (prélèvements sur le capital, les jeux, etc.) bien défini.

La structure des ressources par assiette demeure relativement stable

Malgré cette modification notable de la structure de financement qui fait évoluer

les ratios de prélèvement (encadré 1), la répartition des ressources⁶ par assiette de prélèvement est relativement stable entre 1981 et 2015. Dans un objectif de synthèse macroéconomique, les prélèvements peuvent être rattachés à une ou plusieurs assiettes, qui correspondent aux ressources sur lesquelles portent ces prélèvements. Les ressources de la protection sociale ont ainsi été ventilées selon cinq assiettes : la rémunération des salariés, le revenu des indépendants, les revenus de remplacement, les revenus de la propriété et le PIB⁷.

La part des ressources prélevées sur les salaires diminue, passant de 74,8 % en 1981 à 66,7 % en 2015 (graphique 3). Les prélèvements se reportent partiellement sur les assiettes des revenus de remplacement et de la propriété, qui augmentent respectivement de 3,0 points et 2,8 points durant la même période. La hausse de la part de ces deux assiettes reflète la montée en charge des ITAF comme la CSG. Cependant, ces nouveaux prélèvements reposent aussi très majoritairement sur les salaires et ne modifient donc, au total, que faiblement les assiettes de prélèvement.

•••

6. Hors produits financiers et non financiers, qui ne correspondent pas à une assiette de prélèvement.

7. Cette assiette concerne les prélèvements qui touchent à la production (taxes sur les tabacs et les alcools, taxe sur la valeur ajoutée, etc.) et impactent donc la valeur ajoutée des entreprises.

POUR EN SAVOIR PLUS

- **Barnouin T., Doms A.**, 2016, « Les prestations sociales de 1981 à 2014 : trois décennies de maîtrise des dépenses de santé et de vieillesse », *Études et Résultats*, DREES, n° 949, février.
- **Beffy M., Roussel R.**, 2015, « L'emploi et les politiques sociales en Europe à l'épreuve de la crise » dans *La protection sociale en France et en Europe en 2013*, DREES, coll. « Études et Statistiques ».
- **Beffy M., Roussel R. et al.** (dir), 2016, *La protection sociale en France et en Europe en 2014*, DREES, coll. « Panoramas de la Drees - social ».
- **Hennion M.**, 2010, « Cinquante ans de financement de la protection sociale » dans *Les comptes de la protection sociale en 2008*, DREES, coll. « Études et Statistiques ».
- **Koubi M., Simon C., Solard J., Zaidman C.**, 2012, « Une comparaison sur une longue période de la dynamique des assiettes de prélèvement finançant la protection sociale » dans *La protection sociale en France et en Europe en 2010*, DREES, coll. « Études et Statistiques ».
- **Mikou M., Barnouin T.**, 2016, « Compte provisoire de la protection sociale : une baisse du déficit en 2015 », *Études et Résultats*, DREES, n° 983, novembre.

LA DREES SUR INTERNET

Retrouvez toutes nos publications sur notre site drees.social-sante.gouv.fr

Retrouvez toutes nos données sur www.data.drees.sante.gouv.fr

Pour recevoir nos avis de parution drees.social-sante.gouv.fr/etudes-et-statistiques/publications/avis-de-parution

Directeur de la publication : Franck von Lennep
Responsable d'édition : Souphaphone Douangdara
Secrétaires de rédaction : Sabine Boulanger, Fabienne Brifault et Mathilde Deprez
Composition et mise en pages : Stéphane Jeandet
Conception graphique : Julie Hiet et Philippe Brulin
Imprimeur : Imprimerie centrale de Lens
Pour toute information : drees-infos@sante.gouv.fr
 Reproduction autorisée sous réserve de la mention des sources •
 ISSN papier 1292-6876 • ISSN électronique 1146-9129 • AIP 0001384