

Évolution de la structure des recettes finançant la protection sociale

Note
Février 2021

Le HCFiPS effectue à intervalles réguliers un bilan de l'évolution de la structure des recettes des organismes de sécurité sociale.

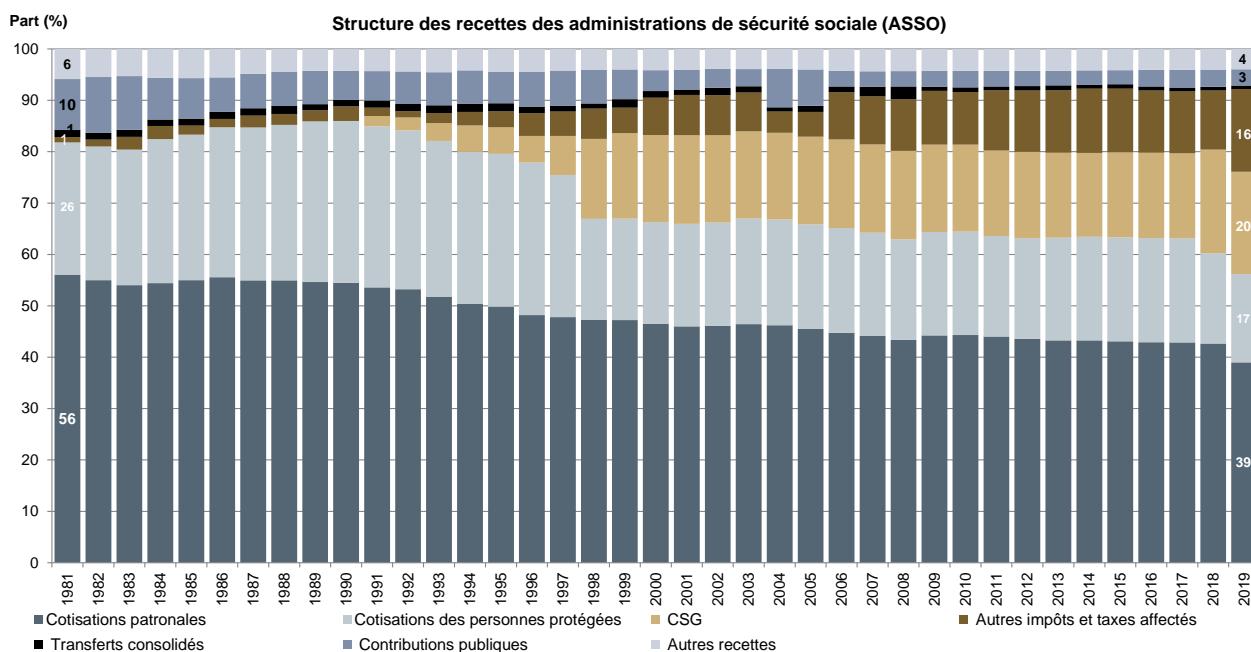
Au-delà des évolutions de long terme rappelées ici (diversification des ressources de l'ensemble des régimes de base de sécurité sociale, avec une part croissante du financement assuré par des recettes fiscales et des contributions sociales), il en ressort que le mode de financement de certaines branches a significativement évolué au cours des derniers exercices.

La branche maladie sera ainsi financée pour une part très significative par la TVA (20%), le produit de la TVA se rapprochant du produit de CSG qui lui est affecté (24%).

L'assurance chômage a connu également d'importantes évolutions, avec la substitution de la CSG sur les revenus d'activité aux contributions salariales, et avec une compensation par la branche recouvrement des pertes de recettes induites par l'élargissement des allègements généraux sur les bas salaires aux contributions d'assurance chômage et de retraite complémentaire.

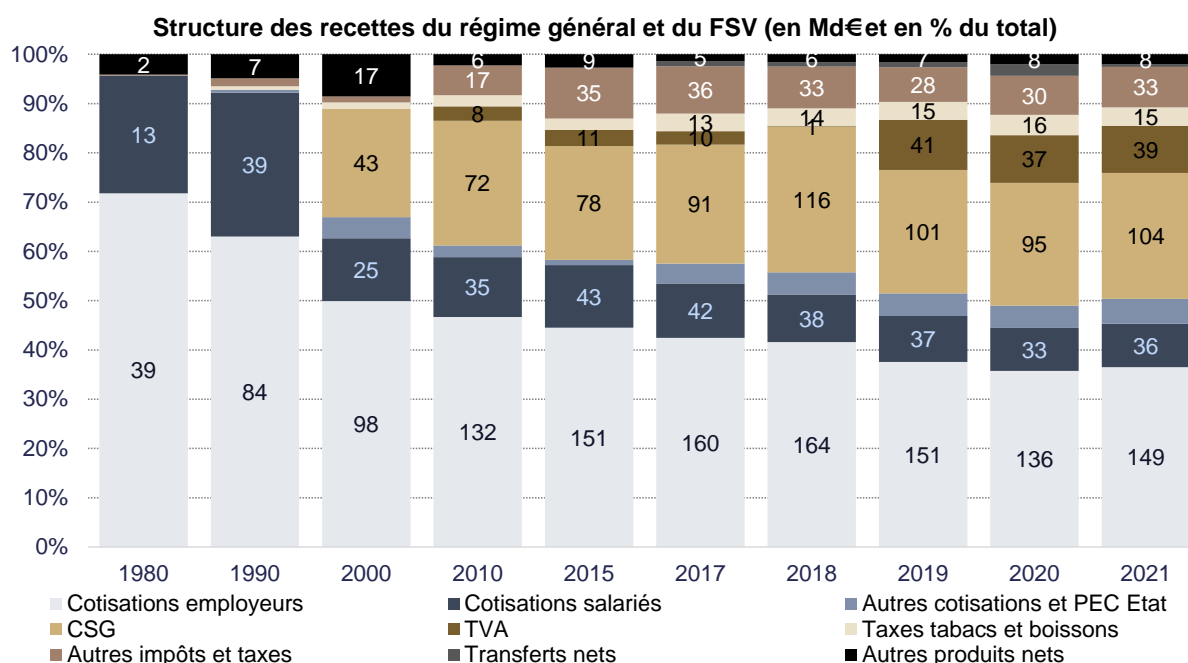
■ Une structure des recettes qui a significativement évolué au cours des derniers exercices

[1] Le financement du système de protection sociale a profondément évolué depuis trente ans, comme le montre le graphique ci-dessous issu des REPSS annexés au PLFSS pour 2021 :



Source : REPSS financement annexé au PLFSS pour 2021

- [2] En 1981, les cotisations sociales représentaient 82% des recettes de l'ensemble des administrations de sécurité sociale (ASSO), le reste provenant de ressources diverses, mais surtout de contributions publiques (10%).
- [3] Au cours des années 1990-2000, la CSG s'est substituée aux cotisations salariales, et les impôts et taxes affectées aux cotisations patronales, avec l'essor des allègements généraux dégressifs sur les bas salaires.
- [4] Ce mouvement s'est poursuivi au cours des années 2010. En 2019, les cotisations sociales ne représentaient plus que 56% des recettes, et les contributions publiques 3%. La CSG pèse pour 20% des recettes et les recettes fiscales et autres contributions sociales pour 16%.
- [5] Ces évolutions reflètent notamment celles du régime général et du FSV, qui concentrent environ 70% des recettes des ASSO.

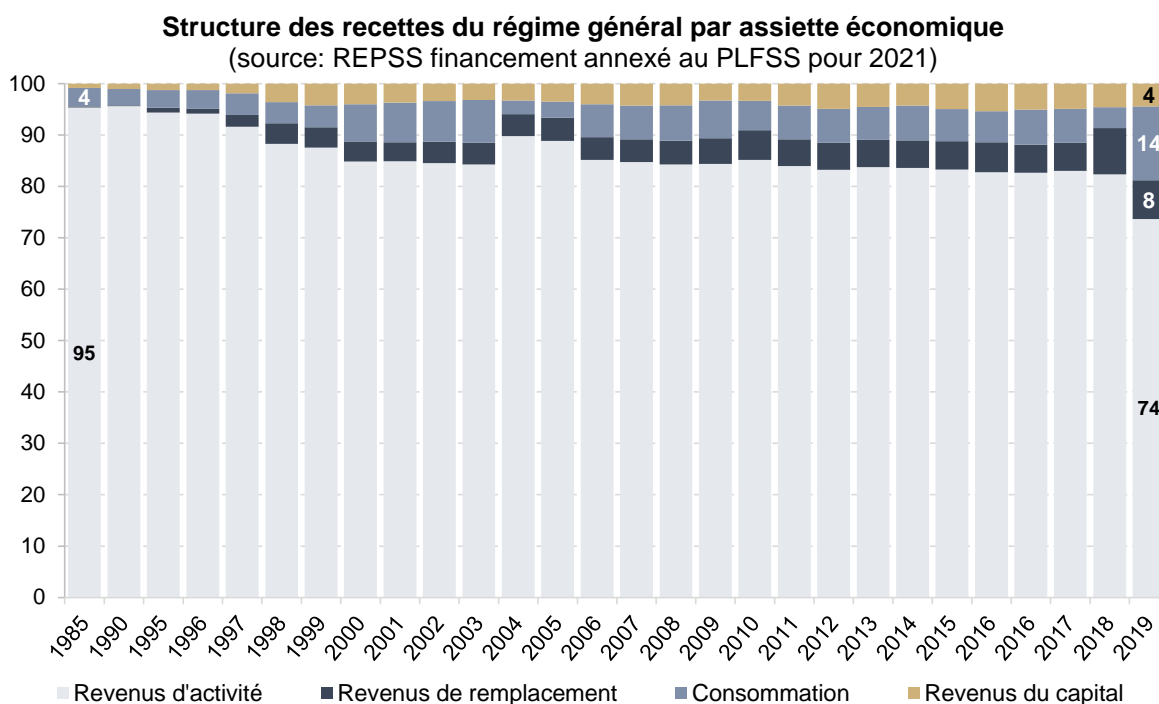


- [6] La mise en place des premières exonérations de cotisations sur les bas salaires, en 1993, et leur essor au cours des années 1990 et 2000, a conduit à une très nette diminution de la part des cotisations employeurs dans le financement. Ce mouvement s'est poursuivi depuis 2015, avec les mesures décidées dans le cadre du pacte de responsabilité¹ (renforcement des allègements généraux, réduction du taux de cotisation d'allocations familiales), puis la transformation du CICE en allègement pérenne de cotisations et l'élargissement des allègements généraux aux contributions d'assurance

¹ Et par la création du CICE en 2013, avant le pacte de responsabilité ; cette mesure prenant la forme d'un crédit d'impôt n'apparaît pas directement dans les comptes des régimes de sécurité sociale avant sa transformation en allègement pérenne en 2019.

chômage et de retraite complémentaire. La part des contributions des employeurs dans le financement du régime général et du FSV est ainsi passée de 72% en 1980 à 50% en 2000 et 36,5% en 2021.

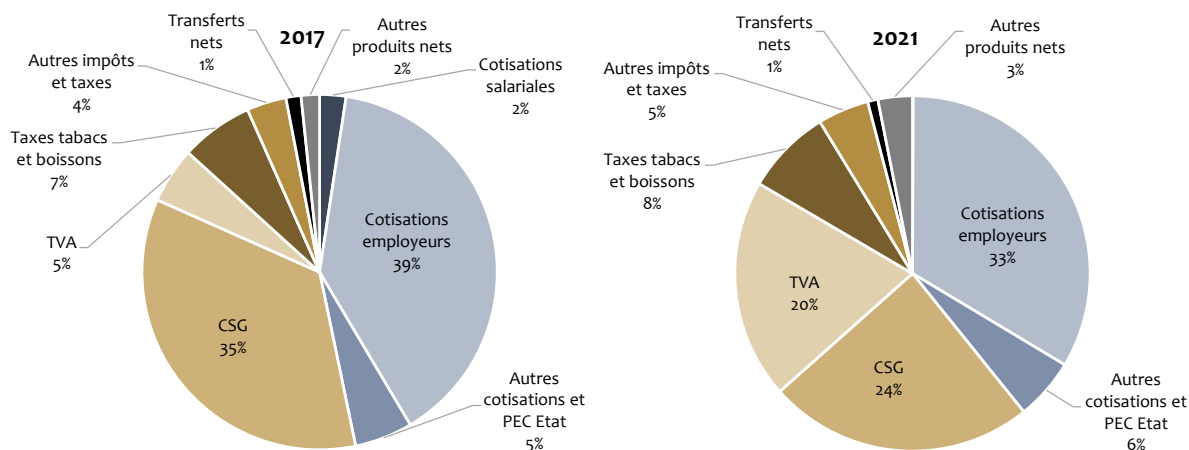
- [7] La substitution progressive de la CSG aux cotisations des salariés, au cours des années 1990 d'abord, puis en 2018 (suppression de la cotisation salariale d'assurance maladie et des contributions salariales d'assurance chômage) explique la baisse de la part des cotisations des salariés dans le financement du régime général, passée de 23,9% en 1980 à 12,8% en 2000 et 8,9% en 2021. Parallèlement, la CSG représenterait 25,6% des recettes du régime général et du FSV en 2021.
- [8] L'affectation de recettes fiscales, notamment en compensation des allègements généraux de cotisations employeurs, et la création de taxes et contributions sociales propres à la sécurité sociale (forfait social, prélèvements sur les stock-options, prélèvements sur les revenus du capital, taxes sur les tabacs et les boissons...) ont permis de compenser le coût des exonérations d'une part, et de diversifier le financement des régimes de sécurité sociale. La part des contributions sociales (hors CSG) et des recettes fiscales dans le financement du régime général et du FSV est ainsi passée de 0,2% en 1980 à 2,5% en 2000 et 21,5% en 2021.
- [9] En complément de l'approche juridique, les transformations du financement de la sécurité sociale s'apprécient également en regardant les assiettes économiques : alors que 95% du financement était assis sur les revenus d'activité en 1985, cette part est désormais de 74%.



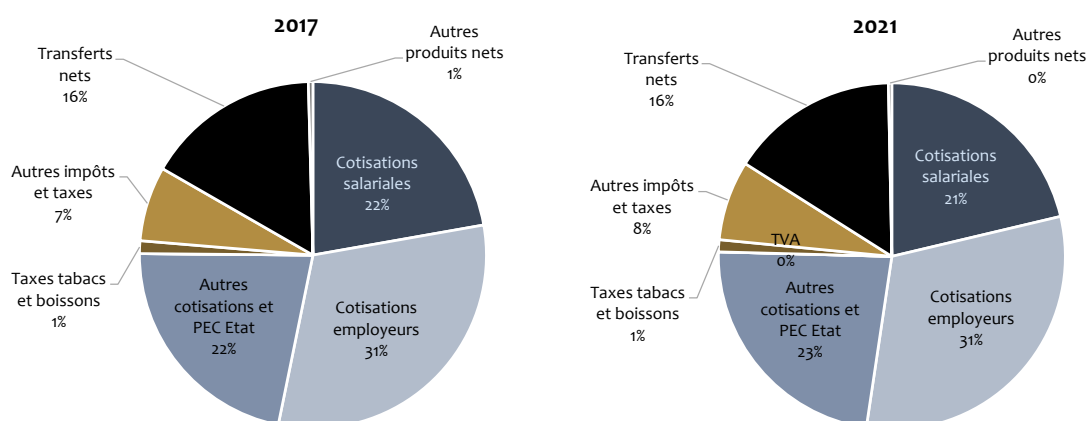
- [10] Le financement repose désormais plus sur des prélèvements assis :
- sur les revenus de remplacement (8% en 2019, contre 4% en 2000 et 5% en 2009) ;
 - sur les revenus du capital (4% en 2019, contre 0,8% en 1985) ; ces prélèvements représentaient déjà 4% des recettes en 1999 ou en 2008, et leur part est passée de 3,3% en 2009 à 5,4% en 2016, avant de diminuer progressivement, suite au transfert des prélèvements sociaux sur les revenus du capital au budget de l'État en contrepartie d'une fraction de TVA) ;
 - et surtout, sur la consommation (14% en 2019 contre 4% en 1985) ; une partie de cette évolution est directement liée à la compensation des allègements généraux par un panier de recettes fiscales à compter des années 2000 (sauf en 2004-2005), constitué notamment de droits de consommation sur les tabacs et les alcools, ainsi que de TVA sectorielles (sur les tabacs, les boissons ou les produits pharmaceutiques). L'autre partie est liée à la compensation par la TVA de la transformation en 2019 du CICE en allègement pérenne de cotisations employeurs.

Des différences selon les branches

- [11] Les graphiques suivants permettent d'illustrer les principales évolutions intervenues depuis 2017 sur les branches du régime général et sur l'assurance chômage.
- [12] C'est la branche **maladie-maternité** qui a connu les évolutions les plus notables sur la période.
- [13] La part des contributions des employeurs a baissé de 6 points, reflétant notamment la transformation du CICE en allègement pérenne de 6 points du taux de cotisation d'assurance maladie pour les rémunérations inférieures à 2,5 SMIC. Les cotisations salariales (2% en 2017) ont été supprimées en 2018. La part de la CSG a connu des évolutions heurtées entre 2017 et 2021, mais a globalement baissé puisqu'une fraction de la CSG a été affectée au financement des dépenses de la nouvelle branche en charge de la perte d'autonomie. La part des recettes fiscales a plus que doublé, passant de 16% à 33% entre 2017 et 2021.

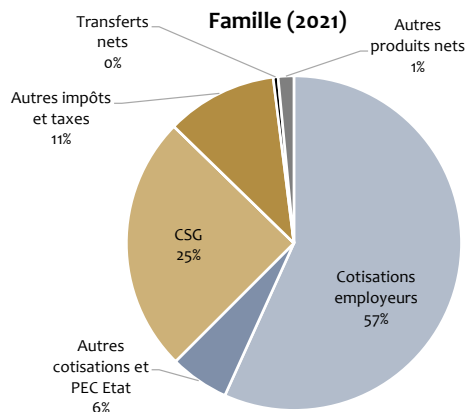
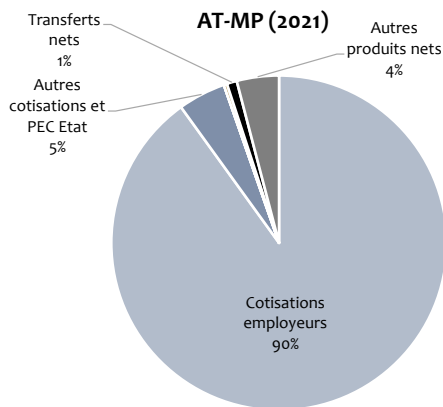


[14] La branche **vieillesse** (sur l'ensemble des régimes de base) a en revanche peu évolué, les cotisations sociales représentant toujours environ trois quarts des recettes. La part des recettes fiscales est restée stable, et le poids important des transferts tient aux transferts en provenance du **FSV**².



[15] La structure du financement des branches AT-MP et famille n'a pas non plus évolué significativement depuis 2017. La branche **AT-MP** demeure financée quasi-exclusivement par des cotisations sociales des employeurs (90%), tandis que le financement de la branche **famille** demeure relativement diversifié.

² La structure du financement du FSV n'a pas non plus fondamentalement évolué depuis 2017. En 2017, ses recettes étaient composées pour deux tiers par une fraction de CSG assise sur les revenus du capital, et pour un tiers par d'autres prélèvements sociaux sur les revenus du capital. En 2021, l'intégralité de ses recettes est de la CSG, pour l'essentiel assise sur les revenus du capital, et pour une petite fraction, de la CSG assise sur les revenus de remplacement.

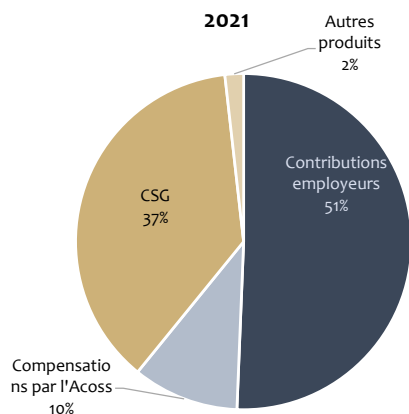
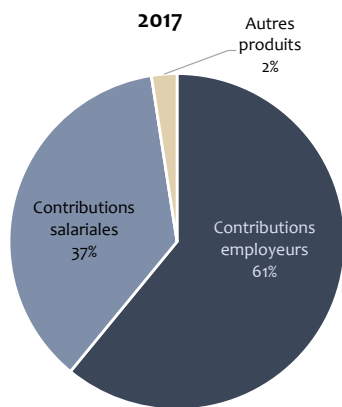


[16] La cinquième branche relative à la **perte d'autonomie** sera financée essentiellement par une fraction de CSG assise sur les revenus d'activité (90%), et dans une moindre mesure par la contribution solidarité autonomie (CSA) et la CASA, assises respectivement sur les revenus d'activité des salariés et sur les retraités.

[17] En revanche, la structure du financement de **l'assurance chômage** a significativement évolué depuis 2017. La suppression de la contribution salariale d'assurance chômage en contrepartie d'une hausse du taux de la CSG s'est traduite par l'affectation directe d'une fraction de CSG à l'assurance chômage depuis 2019. Il s'agit toutefois d'une fraction de la seule CSG assise sur les revenus d'activité, mais la dynamique de l'assiette est différente de celle des cotisations salariales du seul secteur privé, puisqu'elle intègre également la CSG assise sur les rémunérations du secteur public, des travailleurs indépendants, etc.

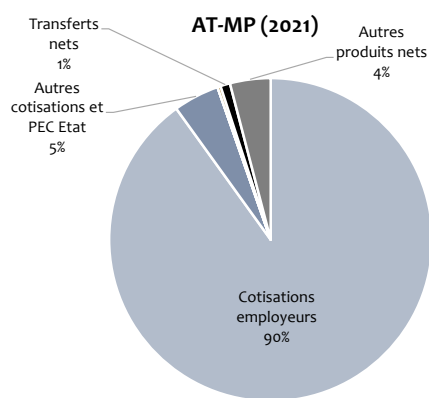
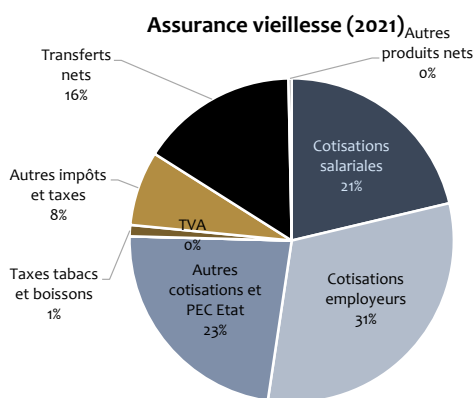
[18] Depuis 2019, les allègements généraux de cotisations ont été étendus aux contributions d'assurance chômage. Une garantie de ressource a été accordée à l'Unedic en contrepartie : les montants exonérés donnent lieu à une stricte compensation par l'Acoss. L'essentiel du financement du régime continue néanmoins d'être assuré par les contributions patronales, directement (51%), ou indirectement *via* la compensation des exonérations de contributions par l'Acoss³ (10%)

³ En contrepartie, l'Acoss perçoit une fraction de la TVA (5,18%, soit environ 9,1Md€). Pour mémoire, ce rôle dévolu à l'Acoss de « chambre de compensation » s'est traduit en 2018 par une « perte » de 0,1Md€ en 2018 et par un « gain » de 0,2Md€ en 2019 (impacts répartis entre les branches du RG).

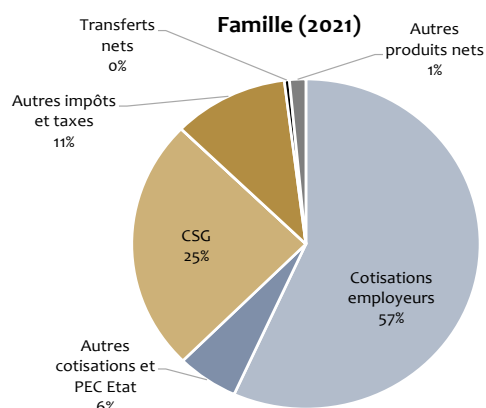
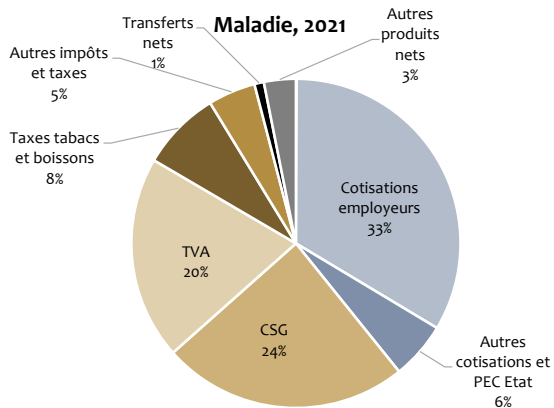


[19] Au global, en 2021, la structure du financement par branche est relativement contrastée entre :

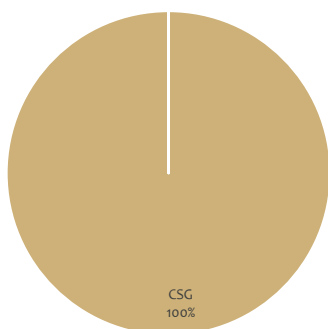
- les branches principalement « contributives » que sont l'assurance vieillesse et la branche AT-MP, dont le financement est très majoritairement assuré par des cotisations sociales ;



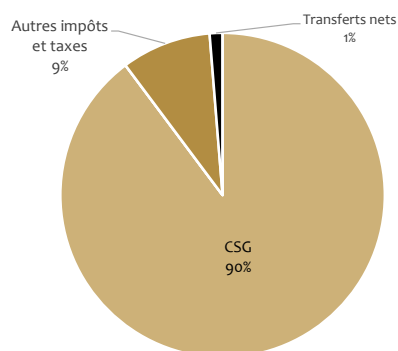
- les branches ou organismes peu ou pas contributifs (maladie-maternité-invalidité-décès, famille, FSV et autonomie), dont le financement est largement assuré par des impositions de toute nature, y compris CSG ;



FSV, 2021



Autonomie, 2021



- la situation de l'assurance chômage apparaît à ce titre atypique, puisqu'une fraction importante de son financement est assurée par la CSG.

