FICHES CONCOURS

FINANCES PUBLIQUES

Les ressources de la sécurité sociale

Mai 2017

Quentin Metsys, Le collecteur d'impôt

L'on regroupe sous le terme générique d'« administrations de sécurité sociale » (ou ASSO), tous les **régimes obligatoires** de sécurité sociale professionnels (une quarantaine), en y englobant le régime d'assurance chômage et les régimes complémentaires de retraite gérés par les partenaires sociaux. Les comptes des ASSO sont publiés, avec leurs dépenses et leurs recettes : l'ensemble est distinct des comptes de l'Etat, même si l'Etat fournit à la sécurité sociale certaines de ses ressources.

Les ASSO : des recettes diverses, une montée des recettes fiscales depuis 20 ans

Le financement de la sécurité sociale est assuré par plusieurs types de recettes :

1° <u>des cotisations sociales</u> : c'est le mode de financement traditionnel de la sécurité sociale, avec une distinction, dans les régimes de salariés, entre cotisations salariales et patronales. Les cotisations sont des versements obligatoires qui, à la différence des impôts, permettent d'acquérir des droits à protection (une pension de retraite s'acquiert ainsi par le versement de cotisations). Ce mode de financement s'accorde bien avec la vocation « assurantielle » de la sécurité sociale ; pour les salariés, la distinction entre cotisations patronales et salariales est un héritage, du temps où les salariés s'assuraient auprès d'une mutuelle avec un financement partagé entre l'employeur et le salarié ;

2° <u>des ressources de nature fiscale</u> (impôts et taxes affectés par l'Etat à un régime) : en affectant aux régimes le produit de certains impôts ou taxes, l'Etat les aide soit à s'équilibrer, soit à supporter des dépenses de solidarité considérées comme ne relevant pas de la

vocation d'un régime d'assurances sociales. L'Etat affecte également certains impôts et taxes au régime général pour compenser des charges qu'il lui impose (par exemple le manque à gagner lié à des exonérations de cotisations sur les bas salaires décidées au nom de la politique de l'emploi) ;

3° des contributions publiques (ou subventions) versées directement par le budget de l'Etat, par exemple pour aider certains régimes d'assurance vieillesse très déséquilibrés financièrement à atteindre l'équilibre. L'Etat verse ainsi sur son budget chaque année des subventions d'équilibre à plusieurs régimes spéciaux (RATP, SNCF, Marins…) ;

4° enfin, des transferts, soit entre régimes ou branches (la branche famille paye ainsi à la branche vieillesse les cotisations d'assurance retraite des parents au foyer, ce qui permet à ceux-ci d'acquérir des droits à pension), soit en provenance de fonds spécifique : le FSV, fonds de solidarité vieillesse, établissement public alimenté par des recettes fiscales, qui rembourse ainsi aux différents régimes d'assurance vieillesse certaines dépenses de solidarité (des prestations ne correspondant pas à des cotisations préalables).

En 2015, pour l'ensemble des ASSO, la part des cotisations reste dominante : elle atteint 63,3 % des ressources, celle des impôts et taxes affectés 29 % et le solde est assuré par des transferts ou des contributions publiques. La part des cotisations a fortement baissé depuis 30 ans : elle dépassait 90 % au début des années 80. Parallèlement, la part des impôts et taxes affectés a augmenté, surtout depuis la création de la CSG (contribution sociale généralisée) en 1991.

La montée de la fiscalisation est encore plus nette dans le principal régime de sécurité sociale, le Régime général, qui couvre la totalité de la population pour la famille, 80 % en maladie (les salariés, y compris de certains régimes spéciaux) et environ 65 % en retraite (les seuls salariés de l'industrie et du commerce). Là aussi la part des cotisations dépassait 90 % au début des années 80. Elle est désormais en 2015 de 57,2 %. La part des impôts et taxes est de 34 %, le solde étant couvert par des transferts ou contributions publiques.

Une fiscalisation différente selon les branches et dont la signification est variable

- Dès lors que la fiscalisation des ressources a pour vocation essentielle de contribuer au financement de prestations de solidarité ou de celles couvrant l'ensemble de la population tandis que les cotisations ont une vocation d'assurance, il est logique que le type de financement varie selon les risques couverts et donc selon les branches.

Ainsi, pour prendre l'exemple du régime général, la branche accidents du travail - maladies professionnelles couvre des risques étroitement liés à l'exercice d'une activité professionnelle : la part des cotisations dans les ressources est de 96%, et ces cotisations, exclusivement à la charge des employeurs, varient en fonction de la sinistralité constatée, dans un objectif d'incitation à la prévention.

Le financement de la branche vieillesse est plus composite : elle bénéficie, au-delà des cotisations (63 % de ses ressources), de transferts importants. Le FSV prend ainsi à sa charge les cotisations des demandeurs d'emploi, une part des améliorations dont bénéficient les

petites pensions (« minimum contributif ») et les pensions non contributives (ASPA, allocation de solidarité aux personnes âgées) attribuées sous condition de ressources aux personnes qui n'ont pas acquis de droits suffisants.

S'agissant des branches maladie et famille, les droits sont désormais ouverts à tous et la logique professionnelle d'origine s'est estompée. Pour autant, la branche maladie repose à 45 % sur des cotisations et pour le reste sur des impôts et taxes affectés. La branche famille reçoit encore davantage de cotisations (60 %) mais bénéficie aussi largement d'impôts et taxes affectés.

- Au sein des ressources fiscales affectées, la CSG (contribution sociale de solidarité) occupe une place dominante : or, cette contribution a été créée pour frapper d'autres revenus que les revenus du travail et, en particulier, les revenus du capital et de la propriété. C'est le cas également de certains prélèvements fiscaux affectés à la sécurité sociale (tel le « prélèvement social » de 4,5 % sur les revenus du capital qui bénéficie en 2016 au FSV). Outre le fait qu'il apporte des ressources nouvelles, cet élargissement de l'assiette est considéré comme « juste » : dès lors que la sécurité sociale couvre tout le monde, en maladie, en famille, en vieillesse, il est souhaitable que tous les revenus y contribuent, pas seulement les revenus professionnels.

- Enfin, depuis longtemps, la fiscalisation des ressources de la sécurité sociale a parfois une portée « comportementale », frappant certaines consommations créatrices de dépenses. La sécurité sociale reçoit ainsi le produit de taxes sur l'alcool, le tabac et la publicité pharmaceutique.

- Enfin, pour les régimes en difficulté démographique (régimes agricoles, certains régimes spéciaux), la fiscalisation représente, plus simplement, un apport permettant de rééquilibrer un rapport cotisants/retraités trop bas, au nom de la solidarité nationale.

La volonté d'alléger les charges des entreprises en réduisant les charges sociales

- **Pour les bas salaires**, depuis 1993-1994, des allégements ont été décidés aux alentours du SMIC, les pouvoirs publics considérant que le salaire minimum était trop élevé pour favoriser l'emploi peu qualifié, qui, de fait, diminuait lentement. Les salaires inférieurs à 1,6 fois le SMIC ouvrent donc droit à un allègement des cotisations patronales de sécurité sociale (maladie, maternité, invalidité, vieillesse, décès, accident du travail et allocations familiales) qui diminue en biseau jusqu'à 1,6 SMIC. En 2016, le coût est de 21,7 Mds, compensé par des affectations d'impôts. Les études tendent à montrer l'efficacité de telles exonérations : de fait, les emplois non ou peu qualifiés ont cessé de baisser. L'ambition de tels allègements est cependant moins d'aider les entreprises que de protéger l'emploi ;

- **Le Pacte de responsabilité mis en place en 2015 renforce l'allègement des charges :**

- Par une exonération totale de cotisations patronales des salariés payés au SMIC pour les charges dites ACOSS (régime général), avec une baisse en biseau jusqu'à 1,6 SMIC, dispositif qui se conjugue avec le dispositif des exonérations bas salaires, qu'il vient renforcer ;
- Par une réduction des cotisations famille de 1,8 point jusqu'à 1,6 SMIC, étendue

progressivement en 2016 aux salaires jusqu'à 3,5 SMIC ;
- Par une exonération partielle des cotisations famille des travailleurs indépendants ;
- Par une réduction de la charge fiscale des entreprises (notamment allégement de la C3S, contribution sociale de solidarité des sociétés).

Le coût total prévu du Pacte de responsabilité (y compris les allégements fiscaux) était de 41 Mds : l'Etat s'est engagé à compenser intégralement le manque à gagner pour la sécurité sociale, ce qu'il a fait en 2015, 2016 et 2017, notamment en mettant à la charge du budget de l'Etat l'ensemble des aides au logement qui étaient jusqu'alors à la charge de la branche famille de la sécurité sociale et en prenant à sa charge des dispositifs d'exonération ancien que, jusqu'ici, il ne remboursait pas.

L'ambition du Pacte était de permettre aux entreprises de reconstituer leurs marges affectées par la crise, d'investir et de développer l'emploi. Pour l'instant, joint au CICE (crédit d'impôt compétitivité emploi) mis en place en 2014, le Pacte de responsabilité a eu des conséquences positives sur les marges des entreprises et a favorisé à un niveau encore modeste les créations d'emploi, sans que cela se traduise cependant par une reprise nette des investissements et de l'emploi.

Les ressources de la sécurité sociale, éclairage

- **La fiscalisation, une évolution logique**

Pour les branches du régime général, l'importance respective des cotisations et de la fiscalité dans les ressources dépend de la place respective des « droits universels » et de l'assurance, ce qui est logique, même si le partage cotisations/impôts n'y est pas totalement rationnel. La part grandissante des impôts est en tout cas un des signes de l'évolution d'un système de sécurité sociale à l'origine bismarckien, fondé sur des régimes professionnels réservés à des personnes ayant cotisé (système dit « contributif »), à un système de plus en plus beveridgien, sur le modèle de pays anglo-saxons ou scandinaves, qui généralise la protection à tous les résidents et la fait financer par l'impôt, expression de la solidarité nationale. De fait, en France, la généralisation de la protection de la sécurité sociale, acquise parfois sans contribution préalable obligatoire, est allée de pair avec la fiscalisation des ressources.

- **La fiscalisation, une signification pourtant ambivalente, voire brouillée**

La plus grande part de la fiscalisation est liée à la CSG, contribution sociale généralisée. Or, historiquement, celle-ci ne s'est pas ajoutée aux cotisations existantes mais elle les a remplacées. Certes, la CSG est juridiquement un impôt, ce qui lui permet de frapper des revenus autres que ceux du travail, mais, dans l'entreprise, elle ne frappe que les revenus professionnels, se comportant alors exactement comme une cotisation. Comme 90 % du produit de la CSG viennent des revenus du travail, sa création a peu modifié l'assiette du prélèvement destiné à la sécurité sociale. Pour prendre l'exemple du régime général, en 1990, avant l'institution de la CSG, si l'on raisonne en termes d'assiette économique, les cotisations sur les salaires et les revenus de remplacement fournissaient 95,8 % des ressources, les impôts sur la consommation 3,2 % et les impôts sur les revenus du capital 1,1 %. Aujourd'hui, la part des prélèvements issus des revenus du travail et de remplacement a baissé (89 %) mais reste forte et celle des impôts sur la consommation et sur les revenus du

capital a augmenté (respectivement, 6,2 % et 4,9 %) en 2015 mais reste modeste. La fiscalisation constatée existe mais elle est, pour une part, un trompe l'œil ;

- **Le mode de financement de la sécurité sociale (avec une part dominante de cotisations pesant sur le travail) est-il vraiment défavorable à la compétitivité des entreprises ?**

La France se situe parmi les pays où le coût salarial d'ensemble est élevé, même si les salaires directs sont plus faibles que dans des pays limitrophes. Il est donc tentant de voir dans le poids des cotisations, qui occupent une place importante dans le coût salarial et pèsent sur le facteur travail, la source de sa faible compétitivité. De fait, le CICE et le Pacte de responsabilité ont voulu infléchir la dynamique du cout salarial pour réduire l'écart avec des pays où le coût salarial est moindre, comme l'Allemagne.

Cependant :

- Plus que les charges, la dynamique propre des salaires a beaucoup influé, dans la décennie qui vient de s'écouler, sur l'écart salarial avec l'Allemagne : selon le Haut Conseil du financement de la protection sociale, sur la période 2000-2014, c'est elle qui en explique l'essentiel ;
- Surtout, le coût salarial n'est pas la seule variable à prendre en considération : comptent également (voire davantage) la productivité et la qualité des produits ou services mis sur le marché.