



N° 826 • décembre 2012

## 50 ans d'évolution de la structure de financement de la protection sociale

Au cours des cinquante dernières années, la part de la richesse nationale consacrée à la protection sociale a doublé et son mode de financement, en adaptation à cette évolution, s'est profondément transformé. La crise économique qui a débuté en 2008 jette un éclairage nouveau sur la question du financement, car elle a creusé le déficit de la protection sociale à un niveau historique, par le fort ralentissement de la croissance de ses ressources qu'elle a entraîné.

Cette étude retrace la dynamique sur longue période du financement de la protection sociale, en privilégiant une approche par les assiettes économiques sur lesquelles repose le financement (salaires, revenus des non-salariés, revenus de remplacement, revenus du patrimoine et consommation). Les mutations du financement de la protection sociale, qui ont pérennisé le financement, favorisé l'emploi des travailleurs à bas salaires, et augmenté la redistribution monétaire effectuée *via* les prélèvements, ont entraîné une lente et partielle substitution, entre 1959 et 2010, d'assiettes diversifiées aux cotisations sur les salaires.

Cette étude est extraite de l'ouvrage « La protection sociale en France et en Europe en 2010 »,  
disponible sur l'espace Internet de la DREES : [www.drees.sante.gouv.fr](http://www.drees.sante.gouv.fr)

**Malik KOUBI, Cécile SIMON, Julie SOLARD, Catherine ZAIMAN (DREES)**

Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES)  
Ministère de l'Économie et des Finances  
Ministère des Affaires sociales et de la Santé  
Ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social

**D**epuis les années 1970, avec son élargissement progressif, le système de protection sociale français est régulièrement confronté aux enjeux de son financement. Son mode de financement actuel résulte de choix importants qui ont jalonné son histoire et ont cherché à concilier différents objectifs : équilibre des comptes, accompagnement de la croissance économique, soutien à l'emploi – notamment non qualifié –, équité sociale.

### La part des cotisations sociales dans l'ensemble des ressources de la protection sociale a nettement diminué

Jusqu'en 1990, la protection sociale est financée essentiellement par des cotisations sociales (80 % des ressources en 1959 comme en 1990) et des contributions publiques (18 % des ressources en 1959, 13 % en 1990). En 2010, les cotisations sociales ne représentent plus que 65 % des ressources et les contributions publiques 10 % (graphique 1).

Ceci traduit la forte montée en charge des impôts et taxes affectés depuis les années 1990 (23 % des ressources en 2010 contre 3 % en 1990). D'une part, la CSG a remplacé dans les années 1990 une partie des cotisations sociales salariales ;

d'autre part, la mise en place d'exonérations de cotisations patronales sur les bas salaires a conduit à un repli des cotisations sociales à la charge des employeurs, compensé par des impôts et taxes affectés.

### Mais les prélèvements sur les salaires demeurent la principale source de financement

Cette évolution de la structure des ressources de la protection sociale a modifié sensiblement la répartition du financement par assiette<sup>1</sup>. Les prélèvements sur les salaires demeurent, toutefois, la principale source de financement de la protection sociale, même si leur poids dans les ressources totales s'est réduit. Ils représentent 71 % du financement en 2010, contre 76 % en 1959 (graphique 2). À l'opposé, les poids des prélèvements assis sur les revenus de remplacement et des prélèvements sur les revenus du patrimoine, nuls en 1980, représentent aujourd'hui une part non négligeable du financement (2,8 % pour les revenus de remplacement et 2,3 % pour les revenus du patrimoine en 2010). Malgré la nette hausse des prélèvements sur ces revenus, leur poids relativement faible, comparé à celui des autres assiettes, n'a pas permis une substitution importante avec les prélèvements sur les salaires.

### Au total, les modifications des taux de prélèvements ont transféré 33 milliards d'euros de recettes de l'assiette des salaires vers d'autres assiettes

L'effet, en termes de masses collectées, de la substitution entre les prélèvements sur les salaires et les autres prélèvements peut être estimé en comparant les prélèvements observés et ce qu'ils auraient été si les taux de prélèvements sur les différentes assiettes avaient évolué parallèlement. Dans ce cas, en restreignant l'analyse à la période 1990-2009, les prélèvements sur les salaires auraient représenté 466 milliards d'euros en 2009, soit 33 milliards de plus que ce qui est effectivement observé. De même, les prélèvements affectés au PIB (essentiellement les contributions publiques et les impôts sur la production) auraient été plus importants de 11 milliards à évolution des taux de prélèvement parallèle. Au contraire, les prélèvements sur les revenus non salariaux et la consommation ont augmenté plus rapidement que la simple évolution de leur assiette ; cet accroissement relatif de la pression fiscale représente 12 milliards d'euros pour les revenus des non-salariés, 10 milliards pour les revenus de remplacement, 9 milliards pour les revenus du patrimoine des ménages et 13 milliards pour les prélèvements sur la consommation. ■

1. Cette répartition aurait évolué beaucoup plus faiblement avec les seules évolutions propres des assiettes.

## ENCADRÉ 1

### Les comptes de la protection sociale en série longue

Les Comptes de la protection sociale, comptes satellites des comptes nationaux, décrivent l'ensemble des opérations contribuant à la couverture des risques sociaux auxquels les ménages sont exposés (santé, vieillesse-survie, maternité-famille, emploi, logement, pauvreté-exclusion sociale), en considérant l'ensemble des régimes ou organismes ayant pour mission d'en assurer la charge dans un cadre de solidarité sociale.

Les séries longues ont été reconstituées à partir des comptes en base 1970 pour la période 1959-1985, des comptes en base 2000 pour la période 1981-2009 et des comptes en base 2005 pour la période 2006-2010. Afin de conserver un champ constant sur toute la période, la CADES et le FRR<sup>1</sup> (organismes introduits en base 2005 aux comptes de la protection sociale) ont été exclus de l'étude.

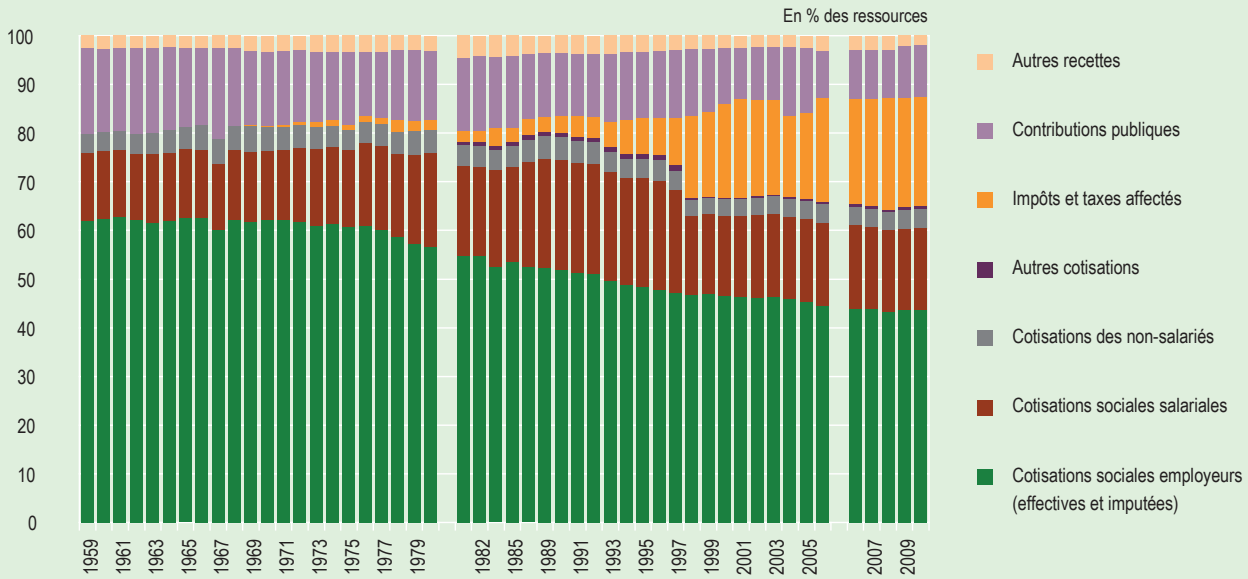
1. Caisse d'amortissement de la dette sociale et Fonds de réserve des retraites.

### Les assiettes retenues

Les assiettes retenues dans cette étude sont les grandeurs macroéconomiques sur lesquelles peuvent être assis des prélèvements. Les bases de prélèvements sont définies comme la part des assiettes sur laquelle les taux légaux de prélèvement sont appliqués. Généralement, le prélèvement n'est pas effectué sur l'ensemble de l'assiette considérée mais sur une fraction de celle-ci. Cinq assiettes sont retenues pour cette étude : les salaires, les revenus des non-salariés, les revenus de remplacement, les revenus du patrimoine des ménages et la consommation des ménages. Chaque type de prélèvement est affecté à une de ces assiettes. Les ressources de la protection sociale qui ne sont pas un prélèvement ou portent sur d'autres assiettes sont rapportées au PIB.

GRAPHIQUE 1

Structure des ressources de la protection sociale par type de prélèvement



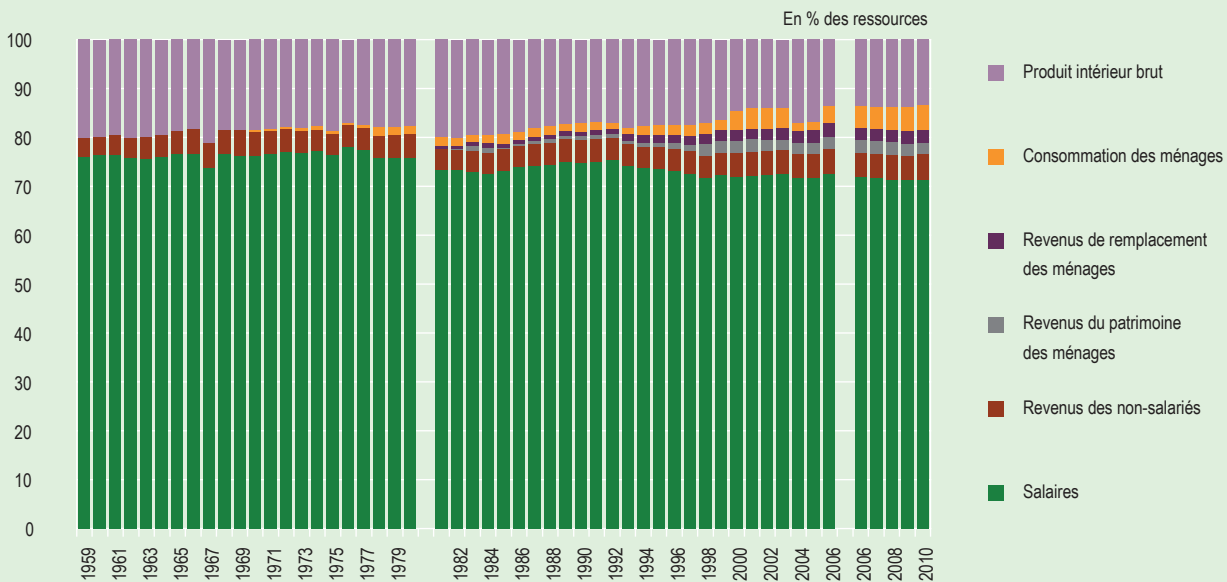
**Note** • Les changements de base sont matérialisés par un blanc.

**Lecture** • En 2010, les contributions publiques représentent 10 % des ressources de la protection sociale (hors transferts).

**Sources** • DREES - Comptes de la protection sociale, bases 1970, 2000 et 2005 hors CADES et FRR.

GRAPHIQUE 2

Répartition des ressources de la protection sociale par type d'assiette



**Note** • Les changements de base sont matérialisés par un blanc. Les prélèvements affectés à l'assiette « PIB » sont les contributions publiques et les autres recettes (notamment les impôts à la production).

**Lecture** • En 2010, les prélèvements sur les salaires représentent 71 % des ressources (hors transferts) de la protection sociale.

**Sources** • INSEE - Comptes nationaux annuels ; DREES - Comptes de la protection sociale, bases 1970, 2000 et 2005 hors CADES et FRR.

# La protection sociale en France et en Europe en 2010



## Sommaire

### Vue d'ensemble

#### Dossiers et éclairages

- Les attentes des Français en matière de protection sociale, étudiées avec le Baromètre de la DREES
- Une comparaison sur une longue période de la dynamique des assiettes de prélèvement finançant la protection sociale
- Les dépenses sociales des départements

#### Fiches thématiques

- La protection sociale en France et en Europe : contexte général
- Les ressources de la protection sociale en France et en Europe
- Les acteurs de la protection sociale en France
- Couverture des risques par la protection sociale en France
- Couverture des risques par la protection sociale en Europe

#### Fiches pays

- Allemagne
- Suède

#### Annexes

Ce rapport est téléchargeable sur l'espace Internet de la DREES :

<http://www.drees.sante.gouv.fr//article11025.html>



Les Comptes de la protection sociale des années antérieures  
sont également téléchargeables sur l'espace Internet de la DREES