



« Le financement de la protection sociale et ses évolutions »

Laurent CAUSSAT
DREES

Le financement de la protection sociale et ses évolutions

Intervention au colloque « Sécurité sociale :
quels défis pour demain ? »

Laurent CAUSSAT, Drees, 17 octobre 2005

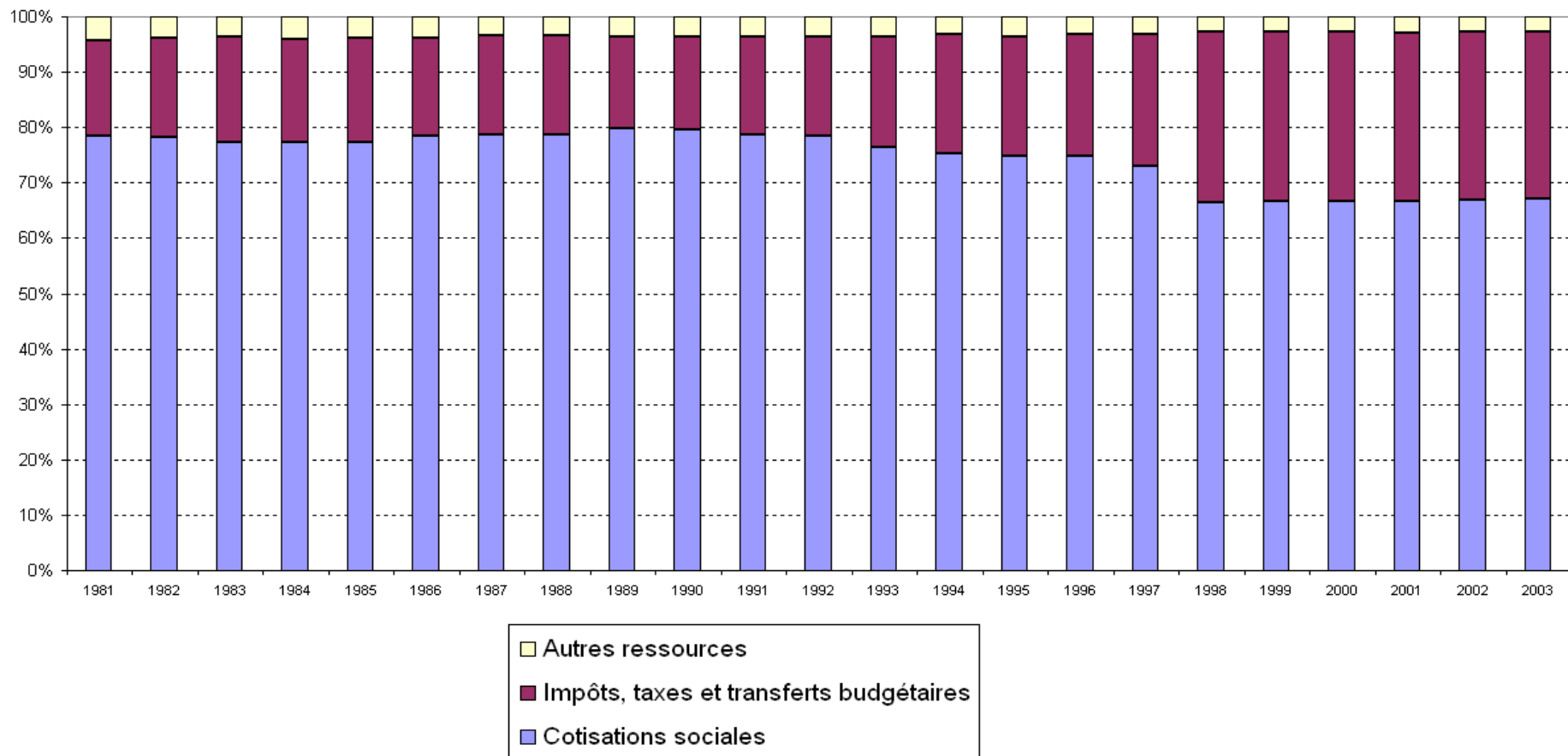
Le financement de la protection sociale et ses évolutions

- Les transformations du financement de la protection sociale
- Diversifier les assiettes des ressources de la protection sociale : pourquoi ?
- L'allègement du fardeau pesant sur le travail : mythe ou réalité ?
- Analyse économique

Le financement de la protection sociale et ses évolutions

- Les transformations du financement de la protection sociale (1)

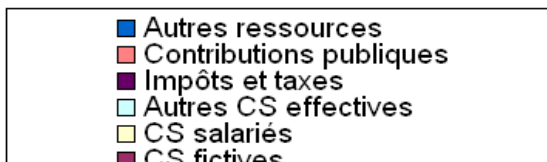
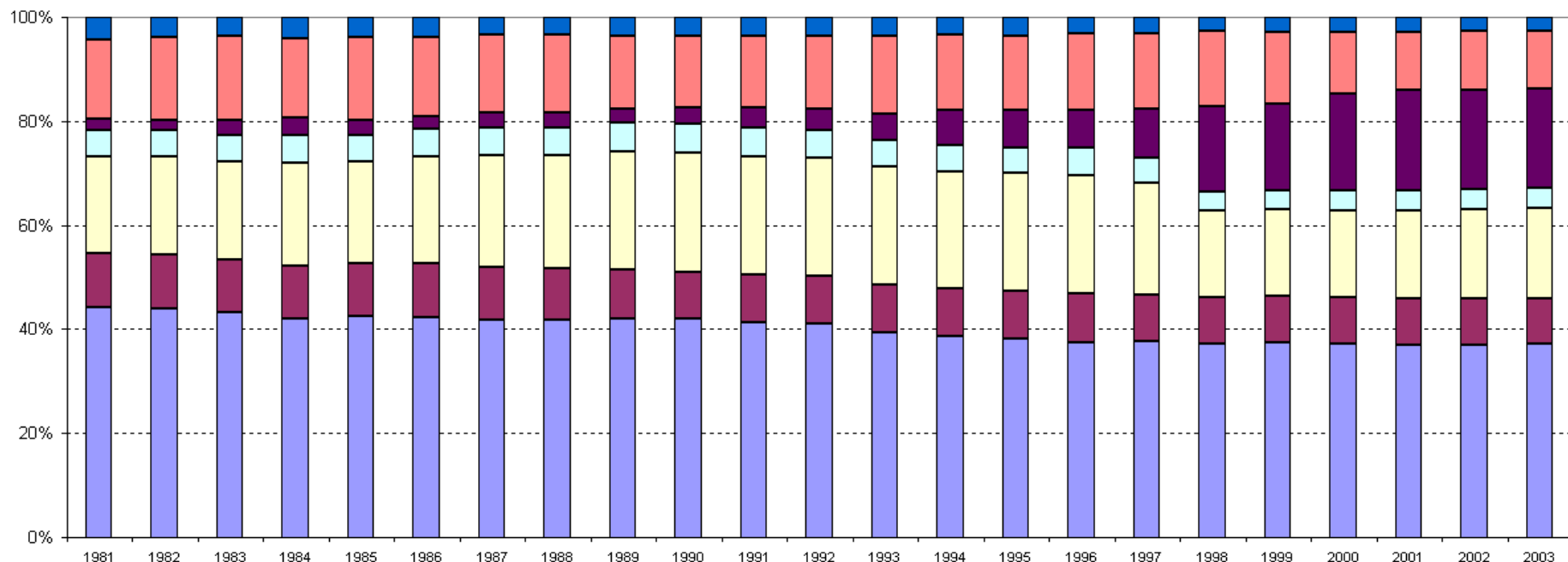
Structure du financement de la protection sociale (1981 - 2003)



Le financement de la protection sociale et ses évolutions

- Les transformations du financement de la protection sociale (2)

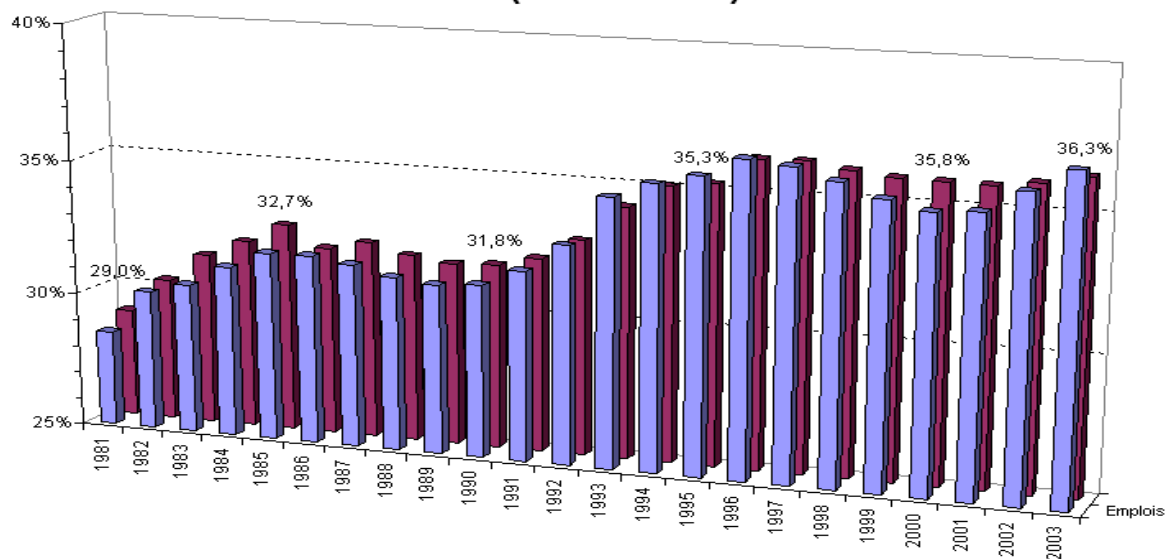
Structure détaillée du financement de la protection sociale (1981 - 2003)



Le financement de la protection sociale et ses évolutions

- Diversifier les assiettes des ressources de la protection sociale : pourquoi ? (1)
 - ◇ pour accompagner la progression des dépenses sociales

Part des emplois et des ressources de la protection sociale dans le PIB
(1981 - 2003)



Le financement de la protection sociale et ses évolutions

- Diversifier les assiettes des ressources de la protection sociale : pourquoi ? (2)
 - ◇ **pour alléger le coût du travail, notamment peu qualifié, et inciter à la réduction du temps de travail**
 - dé plafonnement des cotisations patronales (1989 - 1991)
 - allègement des cotisations patronales (1993)
 - ristourne dégressive « Juppé »
 - allègements « bas salaires », « Aubry I et II », « de Robien »
 - allègement unique « Fillon »
 - mesures particulières (apprentissage, 1er salarié, zones géographiques...)

Le financement de la protection sociale et ses évolutions

- Diversifier les assiettes des ressources de la protection sociale : pourquoi ? (3)
 - ◇ **pour « rendre le travail payant »**
 - création de la CSG en 1991
 - substitution presque intégrale des cotisations ouvrières maladie par la CSG en 1998

Le financement de la protection sociale et ses évolutions

- L'allègement du fardeau pesant sur le travail :
mythe ou réalité ? (1)
 - ◇ les impôts qui se sont substitués aux cotisations sociales pèsent aussi sur le travail (notamment la CSG)

	1990	2003
Taux apparent des prélèvements pesant sur :		
- les salaires (cotisations sociales, impôts sur les salaires, 65 % de la CSG)	55,4%	58,3%
- les autres revenus des ménages (revenus non salariaux, de remplacement et du patrimoine)	5,3%	7,4%
- la consommation des ménages (tabac, alcool, TVA)	1,0%	2,4%
- le PIB (impôts divers, contributions publiques)	4,9%	4,3%

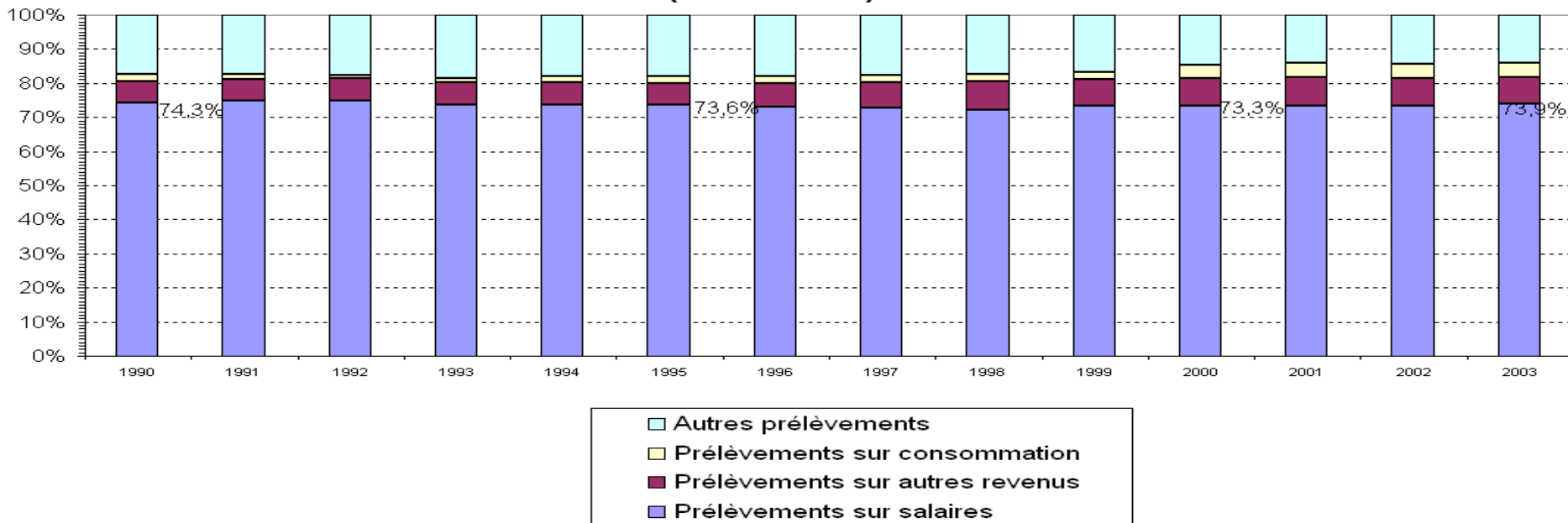
Le financement de la protection sociale et ses évolutions

- L'allègement du fardeau pesant sur le travail :
mythe ou réalité ? (2)
 - ◇ **hors effet de l'augmentation du périmètre de la protection sociale, l'impact des substitutions d'assiettes est resté limité**
 - Si les taux apparents des divers prélèvements sociaux étaient restés en 2003 ceux de 1990, les ressources de la protection sociale auraient été inférieures de 32,5 milliards d'euros, à leur niveau observé en 2003, soit 7 % de moins
 - Corrigé de cette croissance globale des prélèvements sociaux, le taux apparent des prélèvements sur les salaires a diminué de 59,4% (structure de 1990) à 58,3 % (taux effectif de 2003)

Le financement de la protection sociale et ses évolutions

- L'allègement du fardeau pesant sur le travail : mythe ou réalité ? (3)
 - ◇ hors effet de l'augmentation du périmètre de la protection sociale, l'impact des substitutions d'assiettes est resté limité

Structure du financement de la protection sociale par type d'assiette (1990 - 2003)



Le financement de la protection sociale et ses évolutions

- Analyse économique (1)

- ◇ Les études économiques partielles sur l'impact des transformations du financement de la protection sociale

- impact des allègements de cotisations sociales sur les bas salaires entre 1993 et 1997

Étude	Méthodologie	Effet sur l'emploi des allègements en vigueur en 1997
Malinvaud (1998)	Maquette analytique	300 000 à 400 000 emplois au bout de dix ans
Insee – Direction de la prévision – Dares (1999)	Maquette analytique	250 000 emplois au bout de cinq ans
Audric, Givord et Prost (2000)	Maquette analytique de Salanié (2000)	210 000 emplois à long terme
Laffargue (2000)	Maquette analytique	210 000 emplois à long terme
L'Horty (2000)	Maquette analytique	280 000 emplois à long terme
Laroque et Salanié (2000)	Estimation économétrique à partir de données individuelles sur les ménages	490 000 emplois à long terme
Crépon et Desplatz (2001)	Analyse statistique <i>ex post</i> à partir de données individuelles d'entreprises	460 000 emplois dès 1997
Jamet (2004)	Modèle macro-sectoriel	190 000 emplois à long terme
Gafsi, L'Horty, Mihoubi (2005)	Modèle macro-sectoriel	60 000 à 80 000 emplois à long terme

- estimation Drees : 230 000 emplois créés ou sauvegardés par la baisse des cotisations sociales employeurs entre 1990 et 2002

Le financement de la protection sociale et ses évolutions

- Analyse économique (2)

- ◇ **Les études économiques partielles sur l'impact des transformations du financement de la protection sociale**

- impact des allègements de cotisations sociales « Aubry I »
 - 350 000 emplois créés ou sauvegardés selon une étude de la Dares, à l'aide d'une méthode de comparaison « toutes choses égales par ailleurs » des structures d'emploi des entreprises passées à 35 heures et restées à 39 heures
 - mais effet possible de sélection : les entreprises passées à 35 heures sont aussi celles qui sont structurellement créatrices d'emplois...
 - ... et les entreprises restées à 39 heures ne peuvent être prises pour référence pour évaluer l'impact des allègements « 35 heures » : le fait de n'avoir pas bénéficié de ces allègements a pu leur faire perdre des parts de marché.

Le financement de la protection sociale et ses évolutions

- Analyse économique (3)

- ◇ Une tentative d'estimation globale des transformations du financement de la protection sociale entre 1990 et 2003 (Drees, 2005, à partir d'un modèle de l'OFCE)

- impact de la hausse générale des prélèvements affectés à la protection sociale (+ 7 % pour chacun des prélèvements présents en 1990) : 60 000 emplois détruits
- impact des substitutions entre assiettes (-27,3 Mds€ sur les prélèvements des employeurs, +20,9 Mds€ sur les ménages, +11,3Mds€ sur la consommation des ménages, -5 Mds€ sur les bénéfices des sociétés) : + 280 000 emplois créés ou sauvegardés.
- Soit 220 000 emplois créés et sauvegardés entre 1990 et 2003 du fait des changements du financement de la protection sociale (**résultat à prendre avec précaution !!!**)

Le financement de la protection sociale et ses évolutions

- Analyse économique (4)

- ◇ **Conclusions**

- les études économiques concluent à des effets potentiellement importants des politiques d'allègements des charges sociales des employeurs, mais elles ne prennent pas bien en compte les incidences économiques des nouveaux prélèvements qui se sont substitués aux cotisations sociales
- la tentative d'estimation globale présentée précédemment reflète les mécanismes de court-moyen terme à l'œuvre dans les changements de la structure du financement de la protection sociale (demande de facteurs de production, boucle prix - salaires, équilibre des biens et services)

Le financement de la protection sociale et ses évolutions

Analyse économique (5)

◇ Conclusions

- un problème non résolu est celui des effets à long terme des changements du financement de la protection sociale
 - quel est l'impact à long terme d'une hausse générale des prélèvements sociaux ?
 - quelle est l'incidence effective à long terme sur l'emploi d'une baisse des cotisations sociales des employeurs compensée par une hausse des prélèvements sur d'autres biens ou sur le capital ? ⇒ Malinvaud (1998) : c'est le bien ou le facteur dont l'offre est la moins élastique qui doit supporter l'essentiel du fardeau fiscal (« théorie de l'incidence fiscale »)
 - selon cette analyse, les substitutions générales d'assiettes aux cotisations sociales des employeurs n'ont que des effets limités sur l'emploi ; en revanche, du fait de l'existence du salaire minimum, les allègements ciblés sur les bas salaires ont un impact maximum

Le financement de la protection sociale et ses évolutions

Analyse économique (6)

◇ Conclusions

- dans le contexte de la persistance de propositions tendant à réformer à nouveau le financement de la protection sociale (« TVA sociale », « cotisation sociale sur la valeur ajoutée des entreprises »), il serait important de revisiter les fondements théoriques susceptibles de mettre en évidence un impact positif de telles mesures sur l'emploi