



# Vers un nouveau modèle français de financement des dépenses sociales (panorama & propositions)

Rencontre de Valois du 5 février 2013

*Contribution de la Commission des Affaires Sociales,  
de la Commission des Finances et de l'Économie Général  
et du site partiradical.net (merci aux internautes !)*

## 1. Contexte : un modèle à bout de souffle

Mis en place au lendemain de la 2<sup>e</sup> Guerre Mondiale, le système de mutualisation de la protection sociale française, la « Sécurité Sociale », est à bout de souffle. Le monde change de plus en plus vite (crises financières à répétition, évolution des structures familiales, vieillissement de la population, remise en question des valeurs républicaines de solidarité...) et les dispositifs de protection sociale se multiplient pour tenter d'en limiter les effets négatifs, c'est « l'Etat Providence ». Paradoxalement, ce système d'amorti social à la crise pourrait ne pas lui survivre, du moins dans sa forme actuelle.

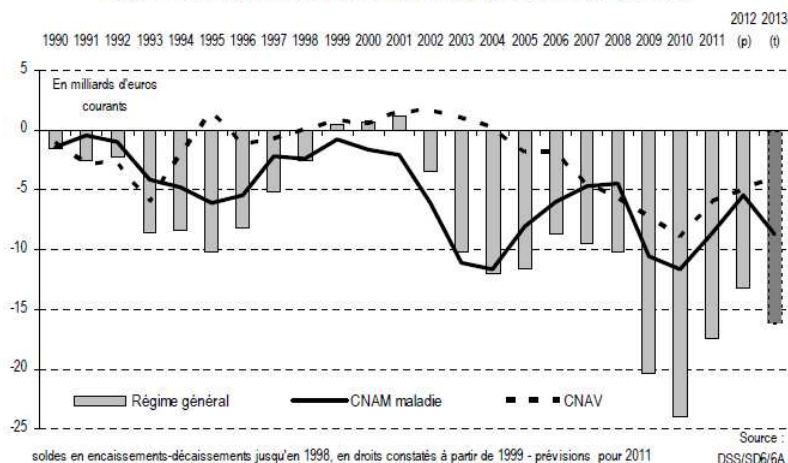
Le régime général de la sécurité sociale est en déficit structurel depuis de nombreuses années, en particulier les branches vieillesse et maladie (Source : rapport à la Commission des comptes de la Sécurité sociale, 2012)

Soldes par branches du régime général

	2011	2012		2013	
		CCSS octobre 2012	PLFSS	CCSS octobre 2012	PLFSS
CNAM - Maladie	-8,6	-5,5	-5,5	-8,7	-5,1
CNAM - AT-MP	-0,2	-0,1	-0,1	-0,2	0,3
CNAV	-6,0	-5,0	-5,2	-4,0	-4,0
CNAF	-2,6	-2,5	-2,5	-3,3	-2,6
<b>RG</b>	<b>-17,4</b>	<b>-13,1</b>	<b>-13,3</b>	<b>-16,1</b>	<b>-11,4</b>
<b>FSV</b>	<b>-3,4</b>	<b>-4,1</b>	<b>-4,1</b>	<b>-3,6</b>	<b>-2,6</b>
<b>RG + FSV</b>	<b>-20,9</b>	<b>-17,2</b>	<b>-17,4</b>	<b>-19,7</b>	<b>-13,9</b>

en Md€  
Source : DSS/SDEPF/6A

Soldes du régime général, de la CNAM maladie et de la CNAV





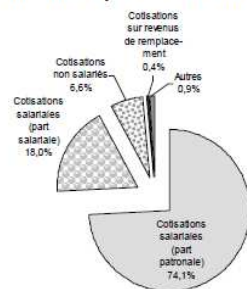
La sécurité sociale est financée par de multiples sources, essentiellement liées aux revenus du travail et dépendantes de la croissance économique, dont la répartition a évolué depuis les années 80 (Source : rapport à la Commission des comptes de la Sécurité sociale, 2012)

**Tableau 1 - Répartition des cotisations effectives par branche des régimes de base**

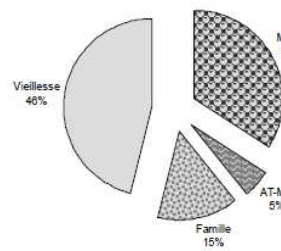
	2010		2011		2012		2013(p)	
	M€	M€	%	M€	%	M€	%	
Maladie	76 002	78 990	3,9	81 293	2,9	83 602	2,8	
AT-MP	8 956	11 556	29,0	11 942	3,3	12 292	2,9	
Famille	32 875	34 077	3,7	34 926	2,5	35 833	2,6	
Vieillesse	102 562	106 717	4,1	110 836	3,9	116 348	5,0	
<b>Ensemble des régimes de base</b>	<b>220 395</b>	<b>231 339</b>	<b>5,0</b>	<b>238 997</b>	<b>3,3</b>	<b>248 075</b>	<b>3,8</b>	
dont régime général	170 292	179 075	5,2	185 093	3,4	192 282	3,9	

Source: DSS/SDEPF/6A

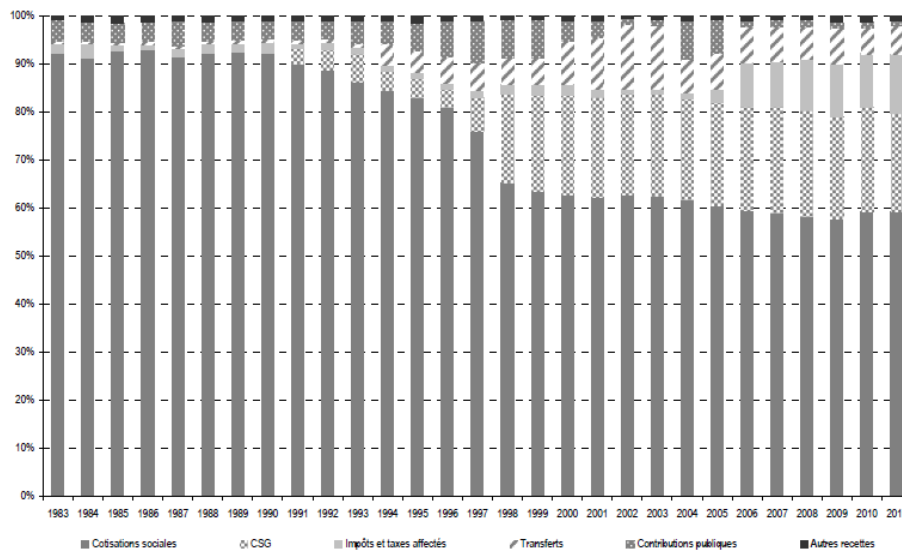
**Graphique 1 – Répartition des cotisations par assiette en 2011**



**Graphique 2 – Répartition des cotisations par risque en 2011**



**Evolution de la structure des recettes du régime général de 1983 à 2011**



Source : DSS/6A. Champ : régime général.

Les évolutions sociétales majeures des dernières décennies remettent en cause la pertinence des modalités d'allocation actuelles des dépenses sociales et la structure de financement associée

- Multiplication des parcours de vie et des ruptures : explosion des familles monoparentales, familles recomposées, chômage structurel élevé...
- Vieillesse de la population : impacts sur les retraites, la maladie, enjeux de financement du 5<sup>e</sup> risque lié à la perte d'autonomie
- Relativité des valeurs altérant le principe de solidarité : individualisme faisant de ce droit un revenu garanti et non une aide transitoire, transfert du rôle de la solidarité à l'Etat ou aux collectivités territoriales, remise en cause du principe de mutualisation de la solidarité principe fondateur de la sécurité sociale



## 2. Les enjeux / pistes de réflexions

Le système de protection social est un actif national clé, une « exception » française dont nous pouvons être fiers tout en percevant les limites de fonctionnement actuel. Pour cela, il est inévitable qu'il évolue, et ce, en profondeur. Nous proposons donc ci-dessous, des pistes de réflexion à partager et creuser au cours de cette année, en déclinant les sujets par branche, par enjeux de valeur, par source de financement...

Les propositions de recommandations seront remontées au projet de programme UDI « *Un Nouveau Cap* » (<http://www.unnouveaucap.com/index.html>)

- **Principe de responsabilité et « modèle de société »**

- ⇒ Comment responsabiliser les acteurs de la protection sociale (prestataires et bénéficiaires) ?
- ⇒ Quelles limites à la solidarité : jusqu'où va la collectivisation des « risques » individuels ?
- ⇒ Quelle politique familiale voulons-nous promouvoir ? *[en 2009, 45% des familles ont 1 enfant et ne bénéficient donc pas des prestations familiales – cf. INSEE ; de, plus certaines prestations familiales sont versées sans conditions de ressources]*
- ⇒ Quelle politique santé voulons-nous encourager ? *[5% des citoyens totalisent 50% des dépenses de santé]*
- ⇒ Comment traiter humainement les enjeux liés à la fin de vie et l'acharnement thérapeutique ? *[questions d'éthique]*
- ⇒ Comment faire de ces dispositifs d'aide, des soutiens ponctuels ne devant pas encourager le maintien d'un état de fait ? *[une société est jugée sur sa capacité à accompagner et intégrer ses « faibles »]*

- **Rôle de l'Etat**

- ⇒ Définir la politique de protection sociale
- ⇒ Garantir la cohérence et le sens dans la coordination des dispositifs existants de protection sociale
- ⇒ Coordonner les politiques sociales territoriales menées par les collectivités mais aussi les associations
- ⇒ Collecter / financer la part « obligatoire » des régimes sociaux
- ⇒ Favoriser la maîtrise des coûts et la qualité des prestations (valeur : conventionnement vs. volume : prévention)

- **Rôle des acteurs privés**

- ⇒ Accroître la part des acteurs privés dans le financement des dépenses sociales *[ils contribuent aujourd'hui à près de 13% des dépenses de santé]*
- ⇒ Positionner les acteurs privés en « complémentaires » des acteurs publics sur les domaines santé, retraite, chômage... dépendance
- ⇒ Contraindre leur intervention pour garantir la prise en charge de l'ensemble des risques et des assurés (par ex. rôle de la CDC comme tiers de confiance)

- **Rôle des citoyens**



- ⇒ Responsabiliser les bénéficiaires de la protection sociale dans leur « consommation » via la prévention, l'information et la mise en place de franchise sur les frais de santé, (yc la CMU)
- ⇒ Envoyer à chaque ménage un récapitulatif des aides sociales reçues dans l'année écoulée (au regard des cotisations versées et en comparaison de la médiane)
- ⇒ Aider les citoyens à être solidaires avec leurs proches, en particulier les aidants
- **Rôle des partenaires sociaux**
  - ⇒ Valoriser le mode de gouvernance paritaire, à l'instar de certains régimes collectifs de prévoyance [*point d'attention : risque de constitutionnalisation du dialogue social au détriment du Parlement*]
  - ⇒ Accroître leur représentativité auprès des salariés
- **Gestion efficace, durable et juste**
  - ⇒ Maîtriser et réduire les dépenses sociales [*33% du PIB en 2009*]
  - ⇒ Réduire les coûts de fonctionnement liés à la collecte et la répartition des dépenses
  - ⇒ Mettre en place un système de pilotage des dépenses pour assurer un équilibre entre les besoins des populations et les capacités du pays à les financer à long terme [*dispositif existant déjà pour les professionnels de santé depuis la réforme de la Sécu de 2004*]
  - ⇒ Favoriser la péréquation territoriale des dispositifs de protection sociale
  - ⇒ Simplifier les dispositifs d'aide existant et faire évoluer l'offre pour répondre aux nouveaux besoins des citoyens (pensions de réversion, familles monoparentales, ...)
  - ⇒ Réduire les fraudes et abus des clients et professionnels de santé (prévention / répression)
  - ⇒ Faire converger les régimes sociaux (général, indépendants, agriculteurs)
- **Evolution dans les principes et modes de financement**
  - ⇒ Faire contribuer les citoyens aux dépenses sociales – en fonction de leurs revenus [*point d'attention : risque d'« effet ciseau » pour les classes moyennes*]
  - ⇒ Limiter les montants de solidarité actuels (« indemnisation minimum garantie ») et en transférer une partie à d'autres acteurs complémentaires (santé, retraite, chômage... dépendance)
  - ⇒ Mettre en place de nouvelles sources de financements alternatifs :
    - hausse de la contribution privée
    - prélèvement sur la TVA
    - mise en place d'un barème à taux progressif
    - fiscalisation des aides sociales
    - sortir ces cotisations de la comptabilité d'exploitation des PME,...

### 3. Annexes

#### a. L'impact des charges sociales sur la compétitivité en France

##### **1. Le poids des dépenses de protection sociale en France est plus important qu'en Allemagne du fait des charges sociales pesant sur les salaires**

En 2009, les dépenses de protection sociale représentaient en France 33% du PIB (15% en 1960) contre 31,4% en Allemagne (écart de 1,7 point de PIB). Les cotisations sociales représentent 64,6% des recettes de protection sociale en France contre 62,9 % en Allemagne et 56,6 % en Europe. (DG Trésor 2012)

Pour étudier le part des cotisations sociales sur les seuls salaires, il faut se restreindre aux cotisations sociales à la charge des entreprises et salariés. En France cette part est supérieure de 7 points en France par rapport à l'Allemagne ou 2,0 points de PIB.

##### **2. Les dépenses de protection sociale pèsent davantage sur le coût horaire du travail en France que pour les autres pays de l'UE et handicapent ainsi particulièrement la compétitivité coût dans l'industrie manufacturière.**

Le coût du travail est la somme des salaires et traitements bruts, des cotisations sociales à la charge de l'employeur et d'autres dépenses (INSEE, 2012).

La part des salaires et traitements bruts représentait en 2008 seulement 67 % du coût du travail en France et les cotisations sociales à la charge de l'employeur pesaient pour 28 %. Les salaires horaires bruts moyen en 2008 en France (21,55 €) était inférieur à celui en Allemagne (23,02 €). Pourtant le coût horaire du travail était très proche dans l'industrie manufacturière en France (33,16€) et en Allemagne (33,37€). Ainsi, l'avantage français en termes de compétitivité coût dans l'industrie manufacturière liés aux salaires inférieurs est annulée par le poids des charges sociales pesant sur les employeurs. Dans les services marchands, le plus faible salaire et des cotisations employeurs plus faibles se cumulent et conduisent à un différentiel marqué entre France (32,08€) et Allemagne (26,81€).

En Allemagne, le coût salarial a bénéficié d'une baisse de la part des cotisations sociales employeurs qui est passé de 23,4 % en 2004 à 21,0 % en 2008 suite au transfert le 1er janvier 2007 d'une partie des cotisations employeur vers la TVA. Cela s'ajoute à la réforme des retraites de 2001, des réformes de santé de 2003 et 2007 et de la réforme du marché du travail de 2003 dont les coûts ont été compensés par une hausse de la TVA. **Au total entre 2000 et 2011, le coût du travail a baissé de 15% en Allemagne (largement en raison de la baisse des charges sociales) alors qu'il s'est apprécié de 5% en France .**

##### **3. Le Pacte de compétitivité à travers le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) vise à réduire l'écart du coût du travail par rapport à nos partenaires.**

Le CICE permettra d'alléger les coûts des entreprises à hauteur de 4 % en 2013, puis 6 % à partir de 2014 de la masse salariale brute en-dessous de 2,5 SMIC soit 20 Md€ par an à compter de 2014. Le Rapport Gallois préconisait 30 milliards d'euros de baisses de charge pour "un choc de confiance compensée par une hausse de la CSG (+2 points). Le CICE sera quant à lui financé par un relèvement du taux normal de TVA, de 19,6% à 20%- qui n'entrera en vigueur qu'en 2014.

Par rapport à une baisse de charge, le mécanisme de crédit d'impôt est beaucoup moins lisible. L'avantage pour le gouvernement est de repousser l'impact budgétaire de cette mesure à 2014.

#### Références

DG Trésor, Août 2012, Comparaison France-Allemagne des systèmes de protection sociale <https://www.tresor.economie.gouv.fr/File/374396>

INSEE, Février 2012, Le coût de la main-d'œuvre: comparaison européenne 1996-2008



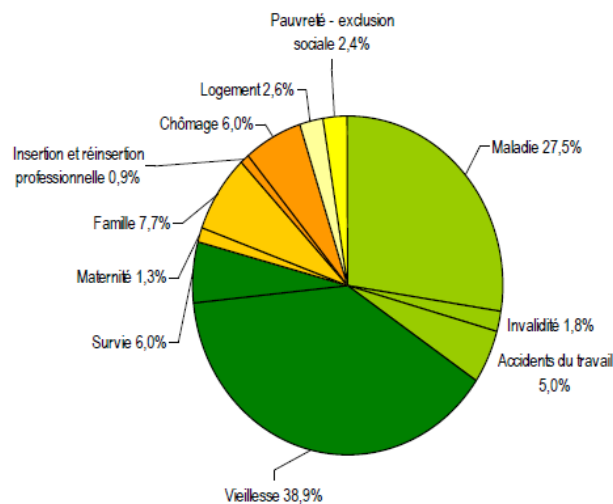
b. Documents complémentaires (Source : Haut Conseil du financement de la protection sociale, « état des lieux du financement de la protection sociale en France », 2012)

**Tableau 1 – Des comptes de la protection sociale aux comptes de la sécurité sociale :  
montant des prestations versées en 2010, en Md€ (en nomenclature comptabilité nationale)**

	Comptes de la protection sociale	Régimes de base de sécurité sociale
<b>Administrations publiques</b>	<b>557,6</b>	
<b>Etat, organismes divers d'administration centrale et collectivités locales</b>	<b>106,9</b>	
Régime d'intervention sociale des pouvoirs publics	57,9	-
Régimes directs d'employeurs	47,1	47,1
Prestations extra-légales	1,9	
<b>Administrations de sécurité sociale</b>	<b>450,7</b>	
Régime général de la sécurité sociale	272,3	272,3
Autres régimes de base de sécurité sociale hors régimes directs d'employeurs	71,5	70,6
Régimes complémentaires de retraite	74,4	-
Régime d'indemnisation du chômage	30,0	-
Fonds	1,5	
Prestations extra-légales	0,9	-
<b>Autres régimes directs d'employeurs</b>	<b>2,4</b>	<b>2,4</b>
<b>Autres régimes extralégaux d'employeurs</b>	<b>10,6</b>	-
<b>Régimes de la mutualité, de la retraite supplémentaire et de la prévoyance</b>	<b>30,7</b>	-
<b>Régimes des institutions sans but lucratif au service des ménages</b>	<b>19,5</b>	-
<b>Total (dans les champs considérés)</b>	<b>620,8</b>	<b>392,4</b>

Source : DREES, Les comptes de la protection sociale 2010.

**Graphique 1 - Prestations de protection sociale par risque en 2010**



Source : DREES, Les Comptes de la protection sociale 2010.

**Tableau 5 – Les ressources de la protection sociale en 2010, par nature de ressource**

	En Md€	En % du total	En part du PIB
Cotisations effectives	354,3	56,0%	18,3%
<i>dont employeurs</i>	222,4	35,1%	11,5%
<i>dont salariés</i>	104,2	16,5%	5,4%
<i>dont travailleurs indépendants</i>	24,6	3,9%	1,3%
Cotisations fictives d'employeur	50,0	7,9%	2,6%
CSG	83,4	13,2%	4,3%
<i>dont CSG sur revenus d'activité</i>	57,9	9,1%	3,0%
Impôts et taxes	66,8	10,6%	3,4%
Contributions publiques	65,2	10,3%	3,4%
Autres recettes	13,4	2,1%	0,7%
<b>Total des ressources</b>	<b>633,1</b>	<b>100,0%</b>	<b>32,7%</b>

Source : DREES, Les Comptes de la protection sociale en 2010, et rapport à la commission des comptes de la sécurité sociale, septembre 2011.

**Tableau 6 – Les prélèvements affectés au financement de la protection sociale en 2010, par catégorie d'assiette**

	En Md€	En % du total
Prélèvements sur les revenus d'activité	489,7	77,3%
<i>dont cotisations fictives</i>	50,0	7,9%
Prélèvements sur les revenus de remplacement	15,8	2,5%
Prélèvements sur les revenus du capital des ménages	12,4	2,0%
Prélèvements sur la consommation des ménages	30,3	4,8%
Prélèvements liés à la production	6,3	1,0%
<b>Total des prélèvements affectés à la protection sociale</b>	<b>554,5</b>	<b>87,6%</b>
Contributions publiques	65,2	10,3%
Autres recettes	13,4	2,1%
<b>Total des ressources de la protection sociale</b>	<b>633,1</b>	<b>100,0%</b>

Source : calculs HCFi d'après données DREES et CCSS.