

Des structures de financement très liées à l'histoire des systèmes de protection sociale

En 2017, les cotisations sociales représentent 54 % du financement de la protection sociale dans l'UE-15 (graphique 1). Cette part varie fortement d'un pays à l'autre, de 19 % au Danemark à 65 % en Allemagne. Dans chaque pays, elle dépend du mode de financement des différents risques et de leur part relative dans le total des prestations.

Les prestations du risque vieillesse, premier des risques sociaux par son importance financière, sont souvent très liées aux revenus d'activité passés et sont financées par les cotisations sociales (sauf au Danemark, où les pensions publiques de base sont forfaitaires). Les prestations chômage sont, elles aussi, financées par des cotisations sociales dans la plupart des pays, sauf au Danemark, au Royaume-Uni et en Irlande. En revanche, les prestations logement et celles luttant contre l'exclusion sociale, qui relèvent d'une logique de solidarité nationale, sont généralement alimentées par des contributions publiques. Les modes de financement des prestations maladie, chômage et famille-enfants sont plus hétérogènes, ce qui explique en grande partie les écarts de structures de financement de la protection sociale entre pays. Le financement du risque maladie (deuxième risque en proportion du total des prestations) repose principalement sur les contributions publiques en Suède, au Danemark et au Royaume-Uni et sur les cotisations sociales en Allemagne, aux Pays-Bas et en France¹. Enfin, le financement des prestations famille-enfants est le plus souvent assuré par des contributions publiques, sauf en France et en Suède. La distinction historique classique entre les systèmes de protection sociale est toujours présente. D'une part, les systèmes bismarckiens, de nature assurantielle, dans lesquels les cotisations prédominent (France, Autriche, Allemagne, Pays-Bas, etc.) et, d'autre part, les systèmes beveridgiens, de nature assistancielle, où les contributions publiques sont prépondérantes (Danemark, Irlande, Royaume-Uni ou Suède).

Concernant la répartition des cotisations entre employeurs et personnes protégées², les cotisations versées par les employeurs représentent dans l'UE-15, 34 % du total des ressources. Cette part est supérieure à 40 % en France et en Espagne et n'est que de 11 % au Danemark. Enfin, la part des cotisations à la charge des personnes protégées dans le total des ressources atteint 20 % dans l'UE-15, allant de 8 % au Danemark à plus de 30 % en Allemagne et aux Pays-Bas.

Un renforcement continu du poids des contributions publiques

Entre 2007 et 2017, les structures de financement de la protection sociale évoluent plutôt dans le sens d'un accroissement de la part des ressources autres que les cotisations sociales, faisant appel notamment aux contributions publiques³ (graphique 2).

À partir de 2007, la tendance à la hausse de la part des contributions publiques est notable dans les pays les plus touchés par la crise, comme l'Italie et l'Espagne (+4,5 points), en raison notamment de la baisse du taux d'emploi et de la contraction de l'assiette des cotisations.

Il en est de même pour les pays de modèle bismarckien comme la Belgique ou les Pays-Bas. Alors que la part des contributions publiques avait diminué aux Pays-Bas vers la fin des années 1990 et le début des années 2000, elle augmente de plus de 6 points entre 2007 et 2017.

À l'inverse, les structures de financement de la protection sociale ont évolué différemment dans des pays beveridgiens, tels que le Danemark, le Royaume-Uni et l'Irlande. En effet, la part relative des ressources autres que les cotisations sociales était déjà supérieure à 60 % en 2007, s'élevant même à près de 80 % au Danemark. Pour ces pays, cette part a peu évolué jusqu'en 2017. En France, les contributions publiques augmentent de 2,8 points de pourcentage en 10 ans, tandis que la part des cotisations à la charge des employeurs diminue de 2,5 points, poursuivant la tendance au développement des exonérations de cotisations sociales. Durant cette période de stabilité du taux de la contribution sociale généralisée (CSG), marquée toutefois par une augmentation de ses recettes liées au dynamisme de sa première assiette – la masse salariale brute –, ce sont essentiellement les autres taxes affectées (notamment sur le tabac) et les autres contributions publiques qui progressent. En effet, une partie des exonérations de cotisations sociales ainsi que, depuis 2015, l'ensemble des aides au logement sont compensées par des contributions publiques.

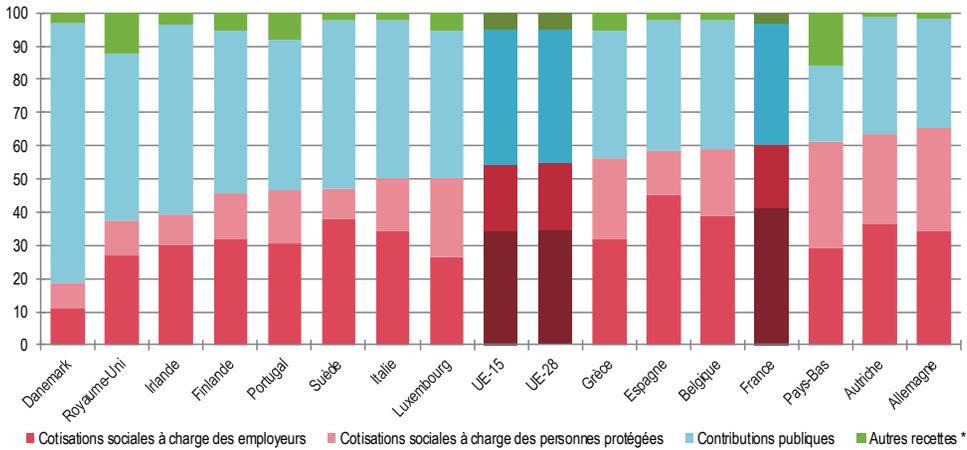
Des cotisations employeurs en baisse pour limiter le coût du travail

Entre 2007 et 2017, la part des cotisations à la charge des personnes protégées augmente en moyenne de 1 point dans l'UE-15. Cette part diminue cependant pour plus de la moitié des membres de l'UE-15, notamment aux Pays-Bas où la part des cotisations à la charge des assurés baisse de plus de 3 points de pourcentage en 10 ans. Elle est stable en Autriche, au Royaume-Uni, et en Irlande, ainsi qu'en France (-0,3 point de pourcentage). Elle augmente de plus de 2 points de pourcentage en Finlande et en Allemagne.

Par ailleurs, la volonté de limiter la hausse du coût du travail dans la plupart des pays considérés explique la baisse de la part des cotisations à la charge des employeurs. C'est un des principaux facteurs explicatifs de l'accroissement de la part des ressources autres que les cotisations sociales. Cette part de cotisation à la charge des employeurs diminue de près de 2 points de pourcentage en moyenne dans l'UE-15, et de plus de 4 points en Belgique, Espagne, Italie et Finlande. Elle baisse moins fortement, voire augmente, dans des pays de tradition beveridgienne (Danemark, Royaume-Uni, Irlande). Elle diminue également faiblement au Luxembourg, au Portugal et en Allemagne.

Graphique 1 Structure des ressources de la protection sociale en Europe en 2017

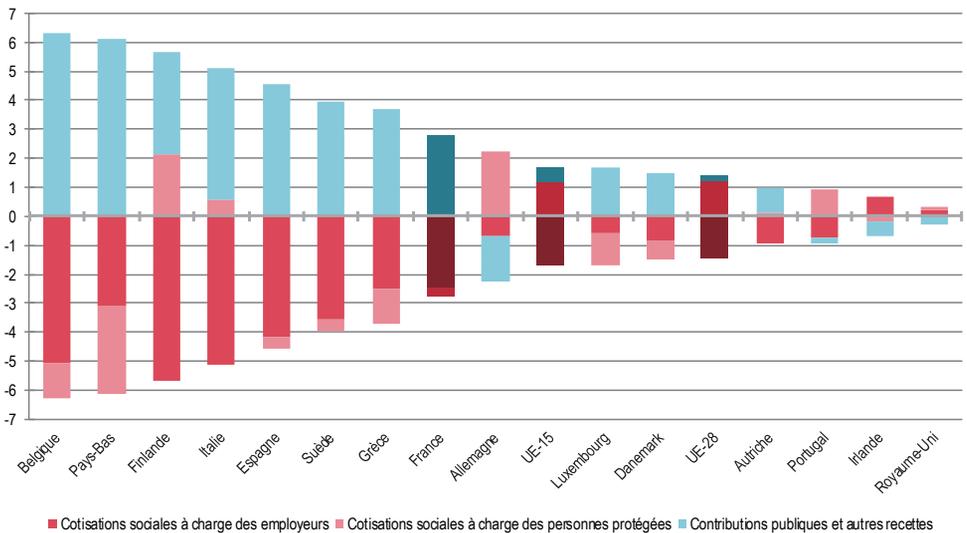
En % du total des ressources



* Autres recettes : recettes diverses telles que produits financiers, ressources de comptes de capital, ventes de biens et services, etc.

Note > La structure des ressources pour l'ensemble des pays de l'UE-28 est disponible dans les données associées à l'ouvrage sur le site internet de la DREES.**Source** > Eurostat, Sespros.**Graphique 2** Évolution de la part des différentes ressources dans le financement entre 2007 et 2017

En points de pourcentage

**Note** > La structure des ressources pour l'ensemble des pays de l'UE-28 est disponible dans les données associées à l'ouvrage sur le site internet de la DREES.**Lecture** > Entre 2007 et 2017, l'évolution de la part des différentes ressources dans le financement en France se décompose de la façon suivante : une diminution de 2,5 points de pourcentage pour les cotisations sociales à la charge de l'employeur et de 0,3 point pour celles à la charge des employés, compensées donc par une augmentation de la part des contributions publiques et autres recettes de 2,8 points.**Source** > Eurostat, Sespros.

1. Pour les travailleurs du secteur privé, les cotisations salariales d'assurances maladie ont été supprimées dès janvier 2018 (la part patronale subsiste), celles d'assurance chômage ont baissé en janvier 2018 puis ont été totalement annulées en octobre. En parallèle, le taux de la CSG a été relevé de 1,7 point sur l'ensemble de ses assiettes (voir fiche 2).

2. Les personnes protégées sont les salariés, les travailleurs indépendants et les bénéficiaires de pensions (définition Sespros).

3. Ces autres ressources comprennent les contributions publiques, les impôts et taxes affectés (Itaf) ainsi que des ressources diverses dont des produits financiers.

Pour en savoir plus

> Haut Conseil du financement de la protection sociale (2014). Analyse comparée des modes de financement de la protection sociale en Europe. Rapport.