
La Sécurité sociale est-elle l'ennemie de l'emploi ?

1. La France présente un niveau de dépenses et un mode de financement de la protection sociale spécifiques, ainsi que des résultats décevants en matière d'emploi, qui suscitent légitimement des interrogations sur les interactions possibles entre ces deux observations

Au sein de l'Union européenne, la France présente trois singularités dans les domaines de la protection sociale et de l'emploi :

- elle figure dans les tous premiers rangs des pays européens pour le poids des dépenses de protection sociale dans le produit intérieur brut ;
- elle fait partie des pays européens qui font reposer le financement du système de protection sociale pour une part déterminante sur des prélèvements pesant sur les revenus d'activité, avec notamment un poids élevé des cotisations sociales acquittées par les employeurs sur les salaires qu'ils versent à leurs salariés ;
- enfin, elle présente un niveau du chômage certes à peine supérieur à la moyenne européenne, mais nettement discordant avec les taux observés dans les pays européens les plus développés (Allemagne, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède).

La tentation existe de juxtaposer ces trois indicateurs, et d'accréditer l'idée que le poids élevé des dépenses sociales en France se reporte sur le coût du travail, puisqu'elles sont financées par une part déterminante par des prélèvements reposant sur les revenus d'activité, et en particulier sur des cotisations sociales à la charge des entreprises, et contribue *in fine* au niveau élevé du chômage dans notre pays.

Cette argumentation a certainement l'apparence de la logique, et elle semble s'accorder avec les faits. Elle lance un défi à notre modèle social, car elle suggère qu'un niveau excessif de dépenses sociales et/ou un mode de financement approprié le rendent insoutenable, en réduisant l'assiette des ressources qui lui sont nécessaires. Ce défi doit être relevé en interpellant dans toute sa complexité le lien entre protection sociale, croissance et emploi.

2. Protection sociale, financement, coût du travail, compétitivité, emploi : de quoi parle-t-on ?

Il importe en premier lieu de clarifier les catégories de l'analyse qui va être conduite pour élucider les interactions entre la protection sociale et l'emploi.

Tout d'abord, la protection sociale désigne l'ensemble des dispositifs qui concourent à la couverture des personnes contre un ensemble de risques définis de façon limitative dans : maladie, invalidité, accidents du travail, vieillesse, survie, maternité, famille, insertion et réinsertion professionnelle, chômage, logement, pauvreté-exclusion sociale. Un règlement européen établit un système européen des statistiques intégrées de la protection sociale (SESPROS) et impose aux États membres de l'Union européenne de produire annuellement des données sur les dépenses de protection sociale, les bénéficiaires et les modes de financement, aux fins d'analyse comparée. En France, ce sont les comptes de la protection sociale publiés chaque année par la Drees qui constituent la contribution nationale à ce dispositif statistique européen.

Le périmètre de la protection sociale ainsi défini est large, puisqu'il englobe les régimes de sécurité sociale, les fonds de financement, le régime d'assurance chômage, les régimes obligatoires de retraite complémentaire, mais également les concours budgétaires de l'État et des collectivités locales au titre de programmes sociaux, et même des dispositifs facultatifs (couverture maladie complémentaire, prestations extra-légales versées par les employeurs, secours versés par des organismes à but non lucratif) pour autant qu'ils assurent une mutualisation minimale des risques (couverture collective, tarification indépendante du risque individuel).

Au sein de l'Union européenne, la France est le deuxième pays, par rang décroissant, pour le poids des dépenses de protection sociale, telles que définies ci-dessus, dans le produit intérieur brut : 33,6% en 2012, contre 29,0% en moyenne dans l'Europe à 27 (cf. graphique 1 ci-dessous) ; seul le Danemark affiche un ratio plus élevé (34,2%). Si ces chiffres accréditent le fait que la France figure en tête des pays développés pour la part de la richesse nationale consacrée à la protection sociale, l'écart à la moyenne européenne peut toutefois être relativisé, en prenant en compte son périmètre particulièrement étendu, notamment dans le domaine de la retraite complémentaire, obligatoire dans notre pays alors qu'elle relève de dispositifs facultatifs et fréquemment individuels dans les autres pays européens.

En second lieu, la France fait aussi partie des pays européens dans lesquels le financement de la protection sociale repose de façon nettement majoritaire sur des cotisations sociales assises pour l'essentiel sur les revenus d'activité. La part des cotisations sociales dans les ressources de la protection sociale s'élevait en effet à 63,3% en France, contre 56,2% en moyenne dans l'Europe à 27 (cf. graphique 2 ci-dessous). De plus, la part des cotisations sociales à la charge des employeurs est particulièrement élevée (43,0%). Ainsi, alors que la France et l'Allemagne mobilisent toutes deux une part sensiblement identique des cotisations sociales

pour financer les dépenses de protection sociale (de l'ordre de 63%), nos voisins allemands opèrent au sein de cet ensemble un partage très différent du nôtre entre cotisations à la charge des employeurs et des salariés : 55%-45% en Allemagne, contre 70%-30% de ce côté-ci du Rhin. Or les cotisations sociales à la charge des employeurs ont un impact direct sur le coût du travail supporté par les entreprises, et donc sur l'emploi, tandis que les cotisations sociales à la charge des salariés n'ont en première instance d'incidence que sur la rémunération nette des personnes occupant un emploi. Par ailleurs, la France présente le cas, presque unique en Europe, de l'attribution de recettes fiscales propres à certains régimes de protection sociale, notamment au travers de la contribution sociale généralisée (CSG), mais également des recettes fiscales générales (TVA, taxe sur les salaires, prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine...) ou spécifiques (droits sur la consommation de tabac et d'alcool). Au total, si l'on fait masse des cotisations sociales et de la CSG sur les revenus d'activité, les prélèvements sociaux assis directement sur les revenus d'activité représentent environ 72% de l'ensemble des ressources de la protection sociale.

Selon les données collectées par la Commission européenne, le coût du travail – ensemble des salaires nets, des cotisations sociales et des impôts assis sur les salaires – a progressé plus fortement en France qu'en Allemagne depuis le début des années quatre-vingt-dix. Alors que, dans l'ensemble des branches marchandes, la France présentait un coût horaire inférieur de 10% à celui mesuré en Allemagne, le rapport s'est exactement inversé en 2010. Cette évolution ne s'explique pas par des divergences dans les rythmes d'évolution de la productivité horaire du travail dans les deux pays. En revanche, il apparaît clairement que, si la France a connu une progression du coût horaire du travail en ligne avec la tendance observée en moyenne dans l'Union européenne depuis 2000 (cf. graphique 3 ci-dessous), c'est l'Allemagne qui a connu une évolution atypique des salaires pendant cette même période, sous l'effet en particulier de la création de nombreux emplois faiblement rémunérés dans le secteur des services (« Minijobs »).

Enfin, cette évolution de la compétitivité-coût des entreprises françaises depuis le début des années 2000 a été concomitante à des performances médiocres de la France dans le domaine de l'emploi (cf. graphique 4 ci-dessous). A la fin 2014, notre pays affichait un taux de chômage élevé 10,4% de la population active. Si ce résultat est à peine plus défavorable qu'en moyenne en Europe (9,9%) – au demeurant, depuis une dizaine d'années, le taux de chômage français est resté proche de la moyenne européenne -, il marque une discordance par rapport aux résultats obtenus par les pays européens les plus développés (4,8% en Allemagne, 6,5% aux Pays-Bas, 7,3% en Suède, 5,5% au Royaume-Uni). La comparaison avec la moyenne de l'Union européenne à 28 incorpore en effet des niveaux très élevés du taux de chômage dans certains pays, notamment en Europe du Sud (23,7% en Espagne, 13,3% en Italie), et ne fournit pas de ce fait une référence pertinente.

Ces observations statistiques justifient que l'on puisse s'interroger sur un lien éventuel entre le poids de la protection sociale dans le produit intérieur brut en France, son mode de financement original, et les résultats décevants observés de façon relativement constante au cours du temps en matière de chômage.

3. Protection sociale et emploi : des liens réciproques

La question des liens entre protection sociale et emploi peut être décomposée en trois interrogations plus spécifiques :

1. Dans quelle mesure le coût du travail dépend-il réellement du niveau et du mode de financement des dépenses sociales ?

Des prélèvements sociaux élevés acquittés par les employeurs ou par les salariés alourdissent le coût du travail, pénalisent la compétitivité des entreprises, limitent leur activité et *in fine* réduisent l'emploi : tel est le raisonnement couramment tenu quant à l'impact négatif sur l'emploi d'un poids élevé des cotisations sociales dans le financement de la protection sociale. Selon cette approche, une diminution des cotisations et contributions pesant sur les salaires, et leur remplacement par des prélèvements pesant sur d'autres assiettes, devrait permettre d'améliorer la situation financière des entreprises et l'emploi.

Il importe toutefois de prendre en compte l'ensemble des interactions économiques entre financement de la protection sociale et emploi. Par exemple, il y a lieu de prendre également en considération les effets suivants :

- une réduction du coût du travail ne se traduira intégralement dans les prix des biens produits par les entreprises, et donc dans des gains de compétitivité, qu'à la condition que les entreprises ne profitent pas de la baisse des coûts salariaux pour améliorer leurs marges ; un degré insuffisant de concurrence sur les divers marchés de biens et de services pourrait ainsi conduire à de tels comportements de restauration des marges ;
- l'impact macro-économique global d'un allègement des prélèvements sociaux sur les salaires dépend aussi des conséquences du renchérissement des recettes destinées à s'y substituer ; par exemple, une hausse de la fiscalité sur le capital, facteur de production mobile s'il en est, risque d'entraîner un recul de l'investissement, avec en dernière instance de moindres perspectives de croissance et d'embauches ;
- enfin, et surtout, le niveau élevé du chômage en France peut certes s'expliquer par des écarts excessifs entre les rémunérations offertes et la productivité de la main-d'œuvre, auquel cas une diminution du coût du travail pourrait être favorable à l'emploi ; cependant, toutes les qualifications ne sont pas nécessairement concernées par de tels écarts entre rémunération et productivité.

Sur ce dernier point, la France présente des fluctuations importantes du taux de chômage varie de façon considérable autour de sa moyenne (9,8% en 2013) selon que l'on considère les diplômés du supérieur (6,1% pour les titulaires d'un diplôme supérieur à Bac + 2), les titulaires du baccalauréat, d'un CAP ou d'un BEP (10,1%) ou les personnes avec des diplômes plus faibles ou sans diplôme (16,1%) (*cf.*

tableau 1 ci-dessous). Lorsque l'allègement des prélèvements sociaux acquittés par l'employeur porte sur des rémunérations élevées correspondant à des emplois qualifiés (ce qui est généralement le cas dans les secteurs industriels exposés à la concurrence internationale), pour lesquels il n'existe qu'un gisement limité de main d'œuvre disponible à la recherche de ces emplois, on ne voit guère comment l'employeur pourrait procéder à des embauches sans relever les salaires qu'il offre. Ce risque est d'autant plus grand que le poids des prélèvements alternatifs sur les salariés (TVA, par exemple) risque de relancer les revendications salariales. Tout se passe ainsi comme si, lorsque le marché du travail est proche de l'équilibre, un arbitrage s'opérait entre la rémunération nette et les cotisations sociales à la charge des employeurs et des salariés pour maintenir le coût total de l'heure travaillée à un niveau qui reflète la productivité de la main d'œuvre employée. Les données internationales comparées suggèrent en effet qu'il n'existe pas de relation claire entre le montant total du coût de l'heure travaillée et sa répartition entre rémunération nette et prélèvements sociaux (cf. graphique 5 ci-dessous). A cet égard, la logique d'assurances sociales sur lequel repose fortement le système de protection sociale français, et le caractère sensiblement contributif des prestations garanties, est de nature à faciliter l'acceptation des prélèvements sociaux par les assurés, dès lors qu'ils en perçoivent clairement les contreparties.

A l'inverse, au bas de la distribution des salaires, il est possible de mobiliser des personnes privées d'emploi qui sont prêtes à travailler au salaire couramment offert : la baisse des cotisations des employeurs peut donc être profitable à l'emploi faiblement qualifié. En particulier, dans le contexte de l'existence d'un salaire minimum (le SMIC) qui rend les salaires rigides à la baisse au bas de la distribution salariale, diminuer les cotisations sociales dans cette zone peut avoir un impact certain sur l'emploi. C'est le sens des allègements généraux de cotisations sociales à la charge des employeurs sur les bas salaires (dispositif dit « zéro charges URSSAF »), compensés par l'attribution de recettes fiscales à la sécurité sociale, qui ont permis, selon une variété d'études économiques, de créer ou de sauvegarder entre 400 000 et 600 000 emplois depuis leur mise en place au milieu des années quatre-vingt-dix¹.

Indépendamment de ces dispositions prises pour réduire, par un allègement des prélèvements sociaux sur les bas salaires, le coût du travail peu qualifié et accroître l'emploi, il faut en tout état de cause noter que, s'agissant de la sécurité sociale proprement dite, les pouvoirs publics ont mené depuis les années quatre-vingt-dix une politique constante de stabilisation des taux des cotisations sociales à la charge des employeurs. Même si cette modération du prélèvement social a pu par ailleurs être en partie contrariée par les relèvements des taux de cotisations intervenus dans les domaines de l'assurance chômage, de la retraite complémentaire ou du financement des transports urbains, il paraît en conclusion excessif d'affirmer que la protection sociale et son financement constituent le facteur déterminant des déséquilibres persistants du marché du travail en France.

¹ Cf. le point d'étape du Haut Conseil du financement de la protection sociale sur les évolutions du financement de la protection sociale, mars 2014, consultable au lien suivant : <http://www.securite-sociale.fr/Point-d-etape-sur-les-evolutions-du-financement-de-la-protection-sociale>

2. A côté des effets négatifs que la protection sociale exerce éventuellement, n'existe-t-il pas aussi des mécanismes par lesquels la protection sociale contribue à soutenir la croissance et l'emploi ?

Si l'hypothèse d'un impact négatif de la protection sociale et de son financement sur l'emploi doit légitimement être mise à l'épreuve de l'analyse économique et de la confrontation aux faits, il est tout autant légitime d'examiner les cas dans lesquels une couverture adéquate des risques sociaux peut au contraire stimuler la productivité du travail et la croissance à long terme, et donc être favorable à l'emploi.

Plusieurs impacts positifs sur l'activité économique et l'emploi d'une protection sociale justement proportionnée ont ainsi pu être identifiés dans des études économiques sur données françaises et étrangères :

- ainsi, il a été montré que l'accès à la couverture maladie universelle complémentaire a amélioré l'état de santé des bénéficiaires, et par ailleurs de nombreuses études françaises et étrangères valident l'hypothèse selon laquelle un bon état de santé améliore la productivité des travailleurs ou l'intensité de la recherche d'emploi pour les chômeurs ; investir judicieusement dans l'accès aux soins peut donc avoir pour effet non seulement de réduire les inégalités de santé, mais aussi d'accroître le potentiel de ressources en main-d'œuvre ;
- dans le domaine de la politique familiale et des retraites, il est aujourd'hui avéré qu'une offre de services d'accueil des jeunes enfants ou des incitations appropriées à la prolongation de l'activité professionnelle contribuent à accroître le taux d'activité de la population, et singulièrement celui des mères et des travailleurs âgés ; en particulier, un allongement de l'âge effectif de la retraite, par ailleurs requis pour assurer l'équilibre financier à long terme des régimes de retraite en raison du vieillissement de la population, a aussi pour effet de rendre profitable pour les employeurs un effort supplémentaire d'investissement dans la formation continue des salariés âgés, et favorise ainsi un maintien de ces travailleurs dans l'emploi ; l'augmentation de huit points du taux d'emploi des 55-64 ans entre 2003 et 2013, soit pendant la période où l'âge minimum de la retraite et la durée requise pour bénéficier d'une retraite complète ont été relevés, valide cette hypothèse ;
- en matière d'assurance chômage, des analyses économiques reposant sur l'observation des appariements entre offre et demande d'emplois accréditent l'idée d'une durée optimale d'indemnisation, ni trop courte ni excessivement longue, qui permette aux demandeurs d'emploi de disposer du temps suffisant pour trouver une offre d'emploi adéquate sans que l'interruption de l'emploi ne dégrade trop leur employabilité ;
- enfin, la protection sociale apporte sa contribution propre au développement de l'emploi, en soutenant par ses financements les créations de postes de travail dans les activités de soins et de prise en charge des personnes fragiles, qui selon les projections récemment réalisées par France Stratégie et le Ministère chargé du travail représenteront un sixième de l'ensemble des postes à pourvoir dans les dix prochaines années ; qui plus est, ces

financements permettent de mutualiser les coûts afférents à ces emplois, et ainsi de garantir l'égalité d'accès de tous les Français aux soins et aux services sociaux.

Ainsi, parce qu'elle accompagne les travailleurs tout au long de leur vie professionnelle, et à la condition qu'elle soit munie des incitations appropriées, la protection sociale peut contribuer à élever la durée de la carrière, le nombre et la qualité des emplois occupés, ainsi que leur rémunération, et au total accroître la productivité et le potentiel de croissance de l'économie.

3. Quels autres axes de progrès pour la protection sociale quant à ses incidences sur l'environnement économique et l'emploi en particulier ?

Au total, si les pouvoirs publics étaient à même d'identifier et de traiter les incidences négatives du financement de la protection sociale sur l'emploi, principalement faiblement qualifié, et s'ils mettaient en œuvre des politiques sociales qui permettent de tirer le meilleur profit des avantages d'une couverture sociale adéquate des risques sociaux, on pourrait nourrir l'espoir d'une atténuation, sinon d'une élimination, des conflits potentiels entre la recherche de la stimulation maximale de l'activité et de l'emploi, et l'objectif d'une couverture toujours plus complète des risques sociaux.

La prudence commande cependant de ne pas former d'attentes excessives en la matière. La réalité des relations qu'entretiennent les entreprises et les personnes avec les institutions de protection sociale est souvent bien éloignée du cadre stylisé de l'analyse économique, particulièrement dans le contexte français marqué par une architecture complexe de régimes et de modalités de financement. La lourdeur des formalités sociales des entreprises, et parfois l'insécurité juridique auxquelles elles sont exposées au regard du prélèvement social, peuvent constituer des entraves à leur développement. Du côté des assurés, la multiplicité des régimes crée trop souvent des situations d'interruption des droits, notamment aux prestations maladie, qui peuvent représenter des obstacles à la mobilité professionnelle, laquelle est une condition pour substituer des activités nouvelles aux emplois anciens, et accroître la productivité de l'économie. Réduire ces coûts administratifs demeure donc assurément un objectif important pour les politiques de protection sociale.

Au-delà des considérations liées aux relations individuelles entre les entreprises et les personnes et le système de protection sociale, une autre condition décisive pour une contribution positive de la protection sociale au développement économique à long terme est qu'elle soit dotée d'une gouvernance qui garantisse son équilibre financier durable et favorise l'acceptation du prélèvement social :

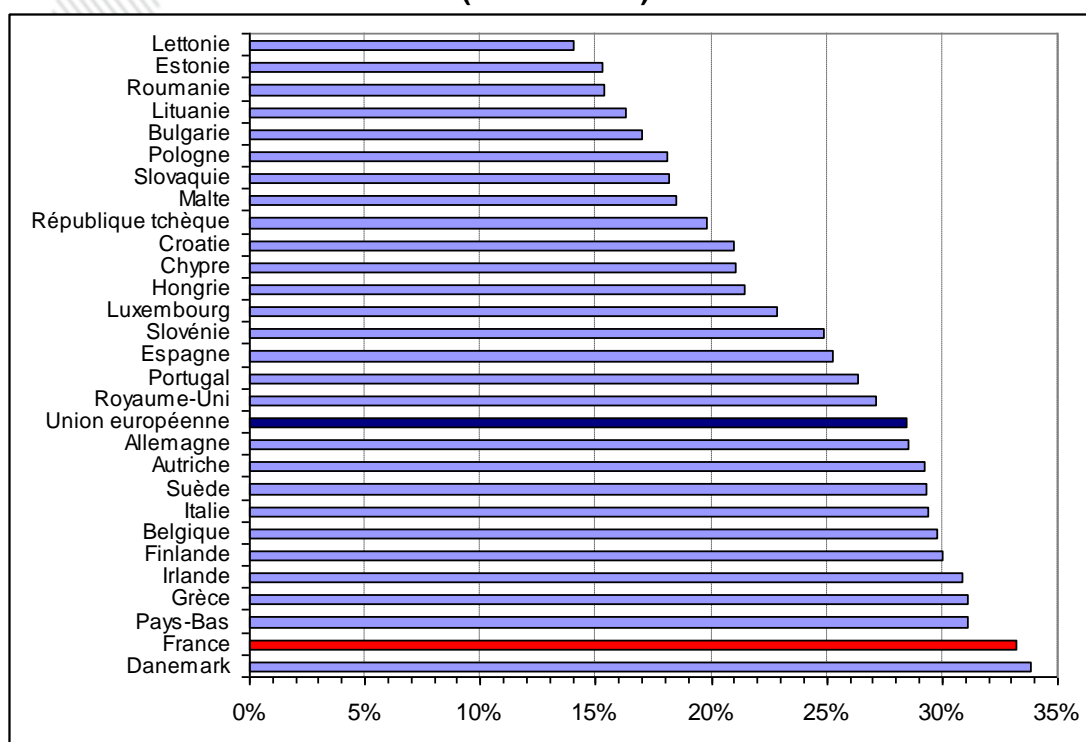
- s'agissant de l'équilibre financier durable, des règles obligeant les pouvoirs publics et les autres gestionnaires de régimes de protection sociale à une plus grande réactivité en présence de désajustements entre les dépenses et les recettes sociales seraient de nature à améliorer la qualité des décisions en matière d'ampleur de la correction à opérer, de répartition de l'effort entre

dépenses et recettes, et de choix au sein des options disponibles pour le relèvement de ces dernières, en sorte de trouver le meilleur compromis entre adéquation du niveau des prestations et viabilité financière ; une plus grande effectivité des mécanismes prévus par les lois de financement de la sécurité sociale pourrait y pourvoir en ce qui concerne les régimes obligatoires de base de sécurité sociale ;

- au niveau individuel, il faut permettre aux assurés d'identifier aussi clairement que possible les contreparties en termes de prestations des prélèvements sociaux, ce afin qu'une amélioration de la couverture sociale n'entraîne pas une hausse des revendications salariales et des pertes de compétitivité pour les entreprises ; le maintien à l'avenir d'un financement de la protection sociale fondé sur des ressources propres des régimes, dont le montant et les finalités soient clairement perçues par les assurés, constituera à cet égard un atout.

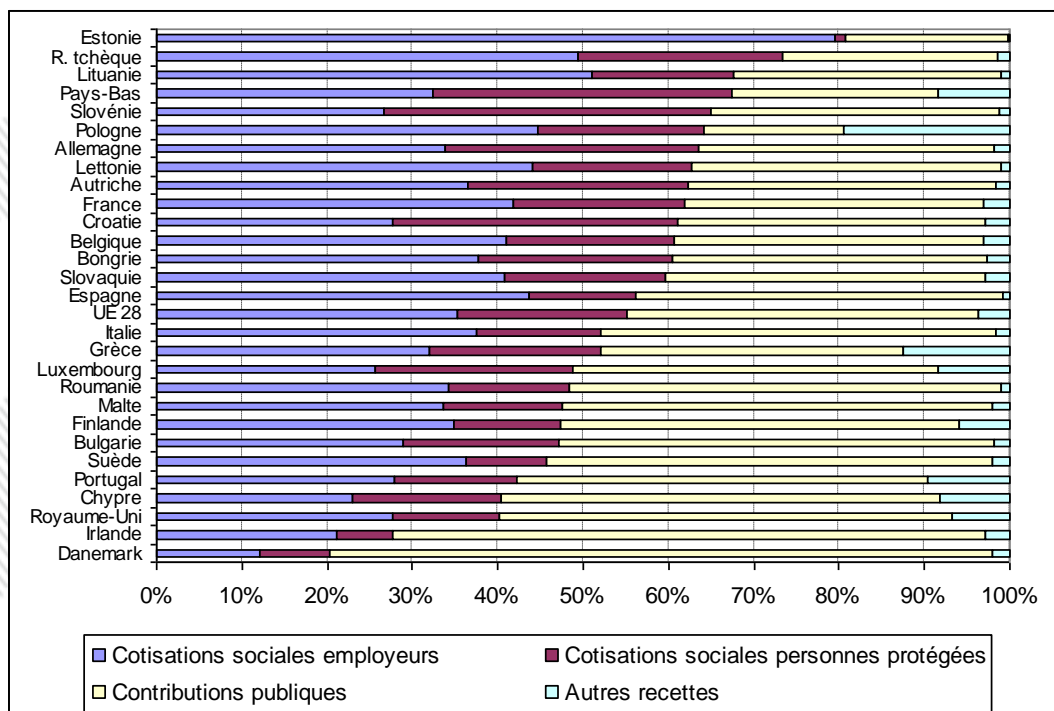
4. Tableaux et graphiques associés

Graphique 1
Dépenses de protection sociale au sein de l'Union européenne en 2012
(en % du PIB)



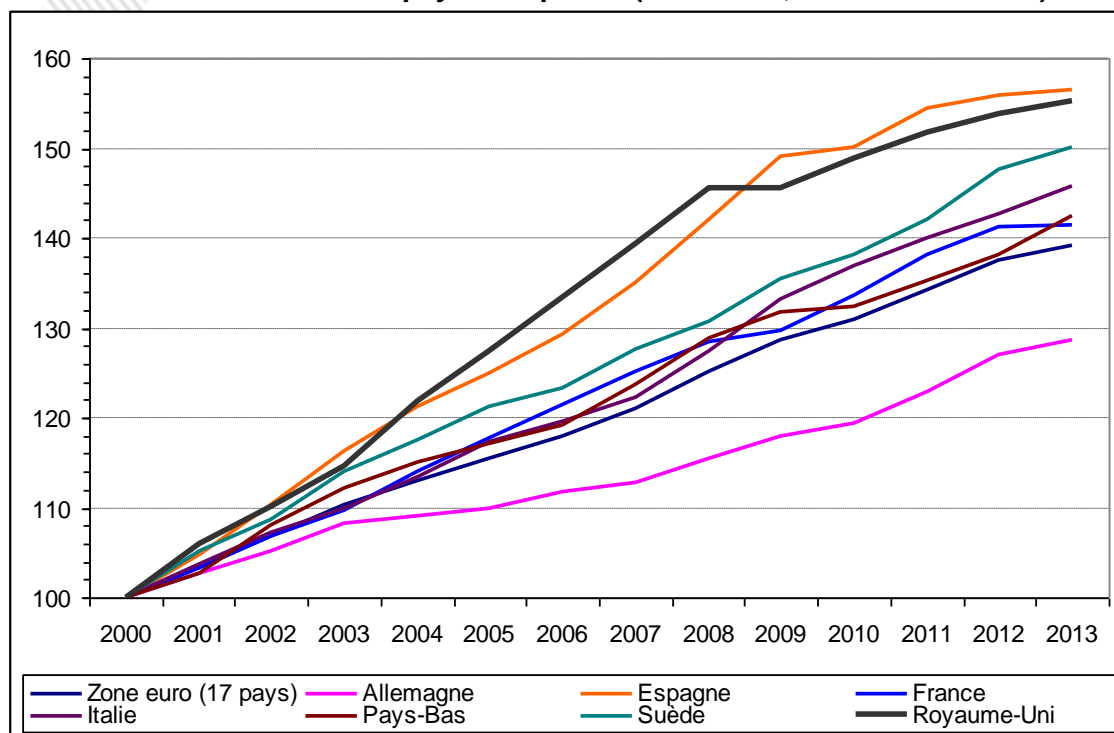
Source : Eurostat, SESPROS.

Graphique 2
Structure du financement de la protection sociale au sein de l'Union européenne en 2012



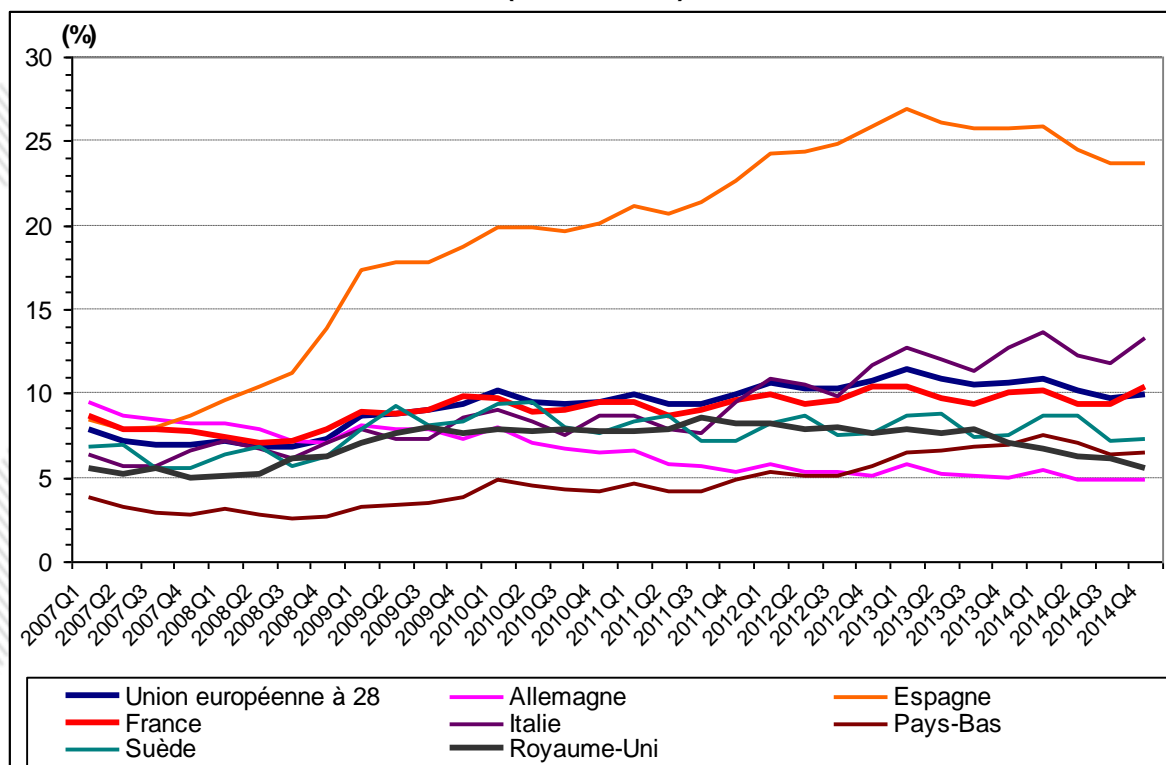
Source : Eurostat, SESPROS.

Graphique 3
Evolution du coût horaire du travail dans l'ensemble des branches marchandes dans une sélection de pays européens (2000-2013, base 100 en 2000)



Source : Eurostat, enquête sur les coûts de la main-d'oeuvre.

Graphique 4
Évolution trimestrielle du taux de chômage dans une sélection de pays européens
(2007 – 2014)



Source : Eurostat, enquête sur les forces de travail.

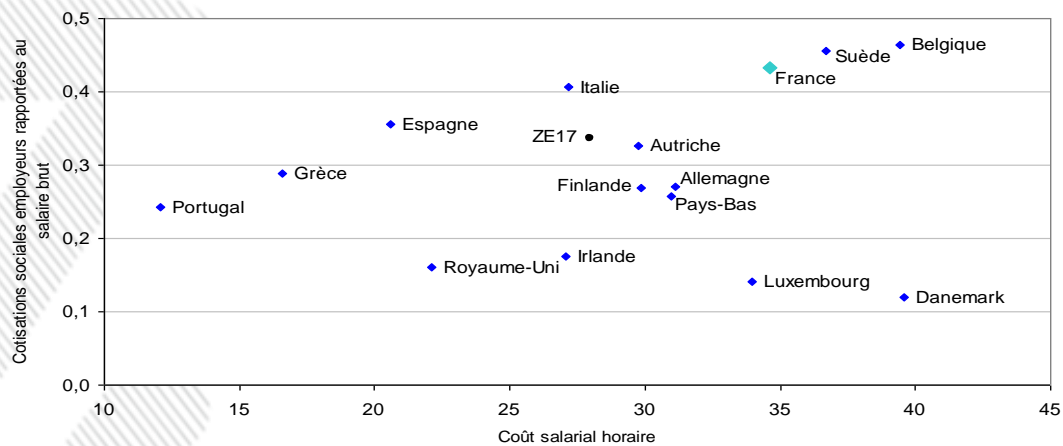
Tableau 1
Taux de chômage selon le sexe et le diplôme en 2013

	Femmes	Hommes	Ensemble
Taux de chômage (en %)	9,7	10,0	9,8
Brevet des collèges, CEP ou sans diplôme	15,8	16,4	16,1
Baccalauréat, CAP, BEP	10,4	9,7	10,1
Bac + 2	5,5	5,8	5,7
Diplôme supérieur au Bac + 2	6,0	6,2	6,1

Source : Insee, enquête Emploi.

Graphique 5 Comparaison entre le coût salarial horaire et la part des cotisations sociales employeurs au sein de l'Union européenne (2011)

Cotisations sociales employeurs rapportées au salaire brut en fonction du coût salarial horaire, 2011



Source : Eurostat, Insee.