

3.6 L'évolution des prélèvements sur les salaires depuis 30 ans

Si les ressources de la protection sociale se sont diversifiées depuis 30 ans, les prélèvements sociaux sur les salaires en restent la principale source de financement. En 2021, les cotisations et contributions sociales ont ainsi représenté 55% des recettes des administrations de sécurité sociale (ASSO). Au fil des années, différentes vagues d'allègement du coût du travail ont fait évoluer les taux de prélèvements effectifs à la charge des employeurs de manière différenciée selon le niveau de salaire et significativement affecté leur rendement. Dans le même temps, les taux de cotisations et contributions salariales ont progressé, essentiellement en lien avec la création de la contribution sociale généralisée (CSG) et l'évolution de son taux.

Cette fiche revient sur ces évolutions depuis 1990 et leur impact sur les taux de prélèvements effectifs supportés par les employeurs et les salariés du secteur privé. Plusieurs niveaux de rémunération sont retenus pour illustrer ces effets : le SMIC pour les effets au niveau des bas salaires et le plafond annuel de la sécurité sociale (PASS) pour les effets à un niveau proche du salaire moyen. Elle propose également un état des lieux du coût des allègements généraux et du rendement des prélèvements sur les salaires.

Les prélèvements employeur ont évolué au rythme des politiques d'allègement du coût du travail

Les allègements ont d'abord concerné les bas salaires et les cotisations de sécurité sociale ...

Les premières politiques d'allègement des cotisations sociales à la charge des employeurs ont été orientées vers les bas salaires. Elles visaient à réduire le coût du travail pour les plus faibles niveaux de rémunération et ainsi favoriser l'emploi peu qualifié dont la part dans l'emploi total diminuait tendanciellement. En modifiant les conditions de formation des coûts salariaux, ces allègements visaient à stimuler durablement les décisions d'embauche. Cette première partie porte uniquement sur les prélèvements acquittés par les employeurs comme déterminant pertinent du coût du travail total (voir encadré 1).

Les premiers allègements de cotisations sociales employeur ont porté en 1993 sur la cotisation d'allocations familiales. Ils ont consisté en une exonération complète (5,4%) de cette cotisation pour les salaires compris entre 1 et 1,1 SMIC. Au-delà et dans la limite de 1,2 SMIC, le taux de cotisation était divisé par deux (2,7%).

Ce dispositif a été renforcé par une réduction dégressive de la cotisation d'assurance maladie en 1996 : le taux d'exonération global a été porté à 18,2 points au niveau du SMIC, et la plage des salaires concernés étendue jusqu'à un point de sortie de 1,33 SMIC (puis ramenée à 1,3 SMIC à partir de 1998).

En 2000, l'augmentation du taux d'exonération a visé à compenser la réduction de la durée hebdomadaire du travail de 39 à 35 heures qui augmentait mécaniquement le salaire horaire. Le taux d'exonération au niveau du SMIC a été porté à 26 points et le dispositif étendu aux rémunérations

jusqu'à 1,7 SMIC (point de sortie ramené à 1,6 SMIC en 2004) pour les entreprises ayant réduit leur temps de travail. Ce dispositif a ensuite été étendu à l'ensemble des entreprises entre 2003 et 2005, dans le cadre de l'unification des barèmes des allègements, qui avaient divergé lors de la mise en œuvre de la réduction du temps de travail. Au terme de cette unification, le taux d'exonération était désormais de 26 points pour un salarié payé au SMIC dans l'ensemble des entreprises.

Ainsi pour un salarié rémunéré au SMIC, le taux effectif de cotisations de sécurité sociale à la charge de l'employeur est passé de 30,4% en 1991 à 12,1% en 1996 (cf. graphique 1 et encadré 1). Ce taux est ensuite passé à 4,2% à partir du début des années 2000. Sur la même décennie, le taux effectif des prélèvements hors sécurité sociale au niveau du SMIC, qui n'ont pas été ciblés par ces politiques d'allègement du coût du travail, a légèrement augmenté, passant de 12,2% à 15,2%, principalement sous l'effet de la hausse des taux de cotisation de retraite complémentaire.

... puis ont été étendus aux cotisations hors sécurité sociale ...

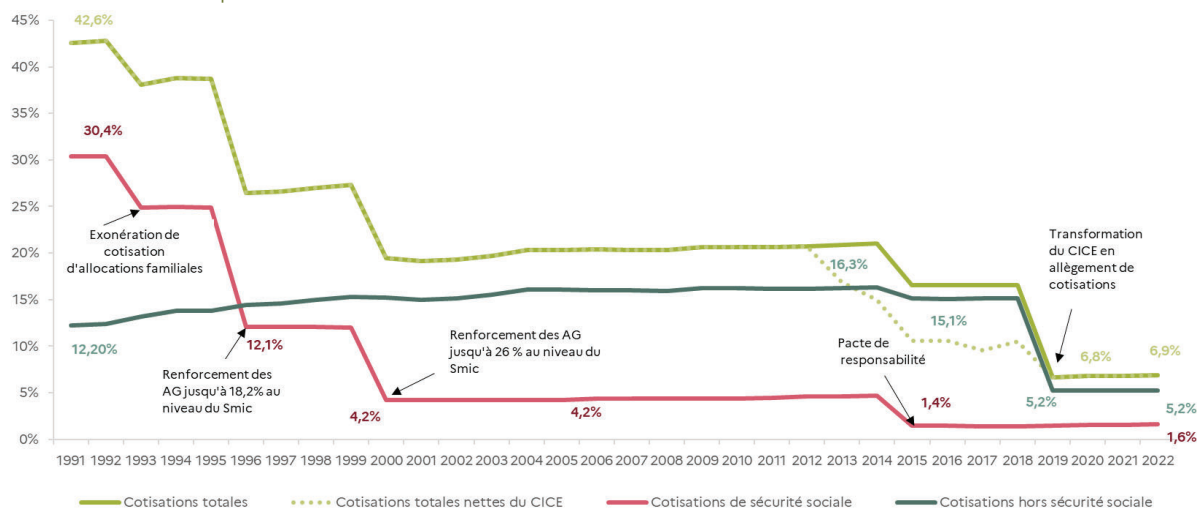
Le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) a été instauré en 2013 pour faire bénéficier les entreprises d'une créance fiscale, équivalant à 4%¹ de la masse salariale constituée des salaires versés jusqu'à 2,5 SMIC, créance déductible de l'impôt sur les sociétés à partir de l'année suivant le paiement des salaires. Même s'il ne constitue pas un allègement direct de cotisations, le CICE contribuait ainsi à réduire le coût du travail *a posteriori*.

¹ Son taux a été relevé à 6% entre 2014 et 2016, puis à 7% pour 2017 avant d'être ramené à 6% pour 2018.

Parallèlement à la mise en place du CICE, les allègements directs de cotisations à la charge des employeurs ont été renforcés avec la création en 2015 du dispositif « zéro cotisation URSSAF » dans le cadre du pacte de responsabilité et de solidarité. Ils ont alors pris la forme d'une exonération complète,

au niveau du SMIC, de l'ensemble des cotisations patronales de sécurité sociale recouvrées par les URSSAF (à l'exception de la cotisation AT-MP non mutualisée, afin de conserver la logique incitative de ces cotisations représentatives de l'accidentalité propre aux entreprises).

Graphique 1 • Evolution des taux effectifs de prélèvement à la charge des employeurs pour une rémunération équivalente au SMIC



Note : Les cotisations totales nettes du CICE sont déterminées à partir des taux faciaux de CICE. L'effet ici illustré du CICE ne prend pas en considération la nature différente entre un crédit d'impôt directement déduit de l'impôt sur les sociétés et une exonération qui engendre un effet retour sur l'assiette de l'impôt sur les sociétés.

Source : DSS/EPF/6C

Le pacte de responsabilité et de solidarité a également étendu le champ des allègements généraux en dehors du champ de la sécurité sociale, à la contribution au Fond national d'aide au logement (FNAL) et à la Contribution de solidarité pour l'autonomie (CSA). Il a par ailleurs mis en place une réduction proportionnelle de 1,8 point de la cotisation d'allocations familiales, applicable jusqu'à 3,5 SMIC.

Cette extension du champ des allègements généraux aux cotisations hors du champ de la sécurité sociale s'est poursuivie en 2019 dans le cadre de la transformation du CICE en allègement pérenne de prélèvements sociaux : une réduction de 6 points de la cotisation d'assurance maladie, applicable jusqu'à 2,5 SMIC a été instaurée et les cotisations dues au titre des retraites complémentaires et de la contribution d'assurance chômage y ont été intégrées.

Les taux effectifs de prélèvement à la charge des employeurs sur le champ hors sécurité sociale sont en conséquence passés de 16,3% en 2014 à 15,1% en 2015 puis à 5,2% depuis 2019.

Les différentes mesures d'allègements de cotisations employeur mises en œuvre sur les trois dernières décennies ont donc contribué à faire passer le taux de prélèvement total supporté par les employeurs

pour une rémunération équivalente au SMIC de 42,6% en 1991 à 6,9% en 2022. Ne restent ainsi désormais au niveau du SMIC que la cotisation AT-MP non mutualisée (1,64%), le versement transport (2,95% par exemple en Ile de France), la cotisation perçue par l'agence de garantie des salaires (AGS), les contributions à la formation professionnelle, au dialogue social, la taxe sur l'apprentissage et la participation à l'effort de construction (cf. tableau 1).

... et à des niveaux de salaires plus élevés

Les politiques d'allègement portant sur des niveaux de rémunération plus élevés ont commencé en 2015 avec l'entrée en vigueur de la réduction de 1,8 point de la cotisation d'allocations familiales jusqu'à 3,5 SMIC.

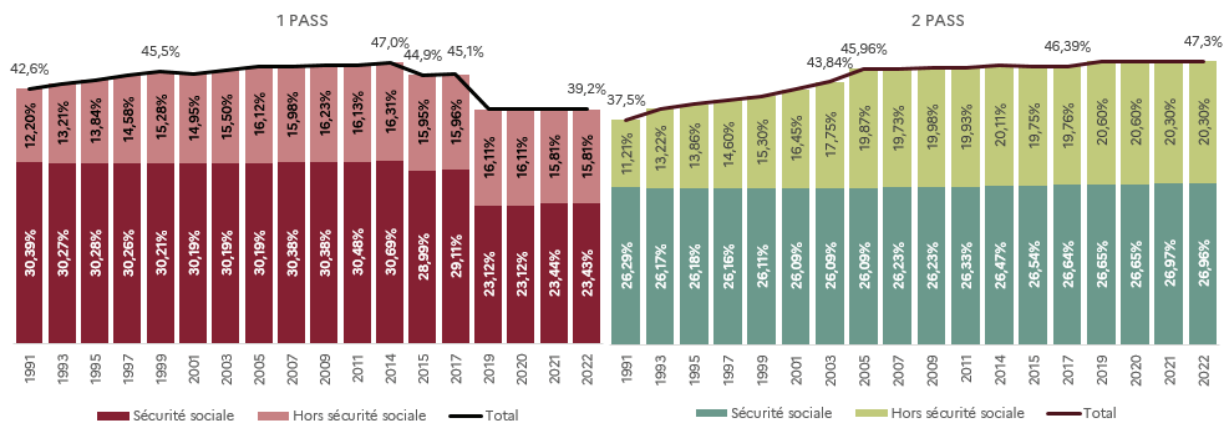
Sur le champ de la sécurité sociale, le taux effectif de prélèvement à la charge des employeurs pour des rémunérations équivalentes au PASS pour un salarié non cadre (soit 2,2 SMIC), est ainsi passé de 30,7% en 2014 à 29,0% en 2015 (cf. graphique 2). En 2019, la mise en place de la réduction proportionnelle de 6 points de la cotisation d'assurance maladie, a conduit à une nouvelle baisse de ce taux, le portant à 23,1%.

Pour ces niveaux de salaire, les cotisations hors du champ de la sécurité sociale n'ont pas été concernées

par des mesures d'allègements. Le taux de prélèvement effectif sur ce champ a augmenté de près de 4 points, sous l'effet de la hausse progressive des taux de cotisations de retraite complémentaire avant 2005, passant de 12,2% en 1991 à 15,8% en 2022. Au total, pour une rémunération équivalente au PASS, le taux de prélèvement effectif a diminué au cours des 30 dernières années, passant de 42,6% en 1991 à 39,2% en 2022.

Pour les rémunérations dépassant 3,5 SMIC, aucune mesure d'allègement n'ayant été mise en œuvre, le taux de prélèvement effectif total a crû de près de 10 points depuis 1991, tiré vers le haut par le dynamisme des cotisations hors sécurité sociale. Il est ainsi passé de 37,5% en 1991 à 47,3% en 2022.

Graphique 2 • Evolution des taux effectifs de prélèvement à la charge des employeurs pour des rémunérations équivalentes à 1 et 2 PASS



Note : Avant 2019, le taux effectif de prélèvement de sécurité sociale à 2 PASS était inférieur au taux de prélèvement à 1 PASS en raison du plafonnement de la cotisation vieillesse. A l'inverse, à partir de 1993, le taux effectif de prélèvement hors sécurité sociale à 2 PASS est supérieur au taux de prélèvement à 1 PASS en raison du barème par tranche des cotisations de retraite complémentaire.

Source : DSS/EPF/6C

Encadré 1 • Précisions sur le champ, les concepts et conventions retenus dans la fiche

Le champ retenu dans la présente fiche est celui des allègements généraux. Il couvre :

Les employeurs de salariés pour lesquels ces employeurs sont soumis à l'obligation d'adhésion au régime d'assurance chômage. Il s'agit précisément de l'ensemble des employeurs dont les salariés sont affiliés obligatoirement aux assurances sociales du régime général de la sécurité sociale ou du régime des salariés agricoles, ainsi que les salariés affiliés à celles des régimes spéciaux de sécurité sociale des marins, des mines et des clercs et employés de notaires ;

Les employeurs inscrits au répertoire national des entreprises contrôlées majoritairement par l'État et établissements publics à caractère industriel et commercial des collectivités territoriales, sociétés d'économie mixte dans lesquelles ces collectivités ont une participation majoritaire ;

Les employeurs du secteur public industriel et commercial, au titre de leurs seuls apprentis.

Les cotisations et contributions de sécurité sociale regroupent les cotisations vieillesse de base, maladie invalidité et décès, allocations familiales, accidents du travail et maladies professionnelles (taux moyen), la CSA (depuis 2021*), la CSG et la CRDS.

Les cotisations hors champ de sécurité sociale regroupent les cotisations d'assurance chômage, la contribution AGS, les cotisations de retraite complémentaire (AGIRC ARRCO, contribution d'équilibre général), et diverses autres taxes (apprentissage, formation professionnelle, construction, versement transport (**Île de France), CSA (avant 2021*) et FNAL).

*Avec la création de la branche autonomie en 2021, la CSA, qui est une des recettes propres de la CNSA, est devenue un prélèvement de sécurité sociale, alors qu'elle était classée dans les prélèvements hors sécurité sociale auparavant

**Le taux de versement transport retenu conventionnellement est celui applicable à Île de France.

Les taux effectifs de prélèvement désignent les taux effectivement prélevés - après application des allègements généraux ou des réductions de taux - sur les assiettes réelles de rémunération (ainsi, pour la CSG, il est tenu compte de l'abattement appliqué sur l'assiette). Les taux effectifs de prélèvement présentés dans la fiche sont calculés pour des salariés non cadres travaillant dans des entreprises de plus de 50 salariés.

Les taux effectifs de prélèvement à la charge des employeurs permettent de mobiliser dans la fiche pour appréhender l'évolution du coût du travail.

L'effet plafond mesure l'écart entre la cotisation effectivement due par un employeur/salarié et celle dont il aurait été redevable si la cotisation concernée n'était pas prélevée uniquement sur la part du salaire inférieure au PASS.

La question de l'incidence des prélèvements sociaux sur les salariés ou l'employeur n'est pas traitée dans cette fiche. Des études comme celle de Bozio A, Breda T et Grenet J (2019) « Does Tax Benefit Linkage Matter for the Incidence of Social Security Contributions » montrent cependant que les prélèvements sur les salariés, fléchés notamment vers le financement des retraites, sont perçus comme des salaires différés, avec une incidence davantage portant sur les salariés.

Les prélèvements salariaux de sécurité sociale et hors sécurité sociale ont évolué de manière divergente à partir de 2018

Si les cotisations salariales de sécurité sociale ont progressé...

Contrairement aux cotisations supportées par les employeurs, les cotisations salariales de sécurité sociale ont progressé entre 1991 et 2022 : le taux effectif de prélèvement salarial pour des rémunérations situées entre le SMIC et le PASS est passé de 13,6% en 1991 à 16,8% en 2022 (cf. graphique 3). Cette progression est imputable aux augmentations successives des taux de CSG intervenues sur la période, aux compensations qui en ont résulté et aux hausses des taux de cotisation vieillesse intervenues notamment dans le cadre de la réforme des retraites de 2014.

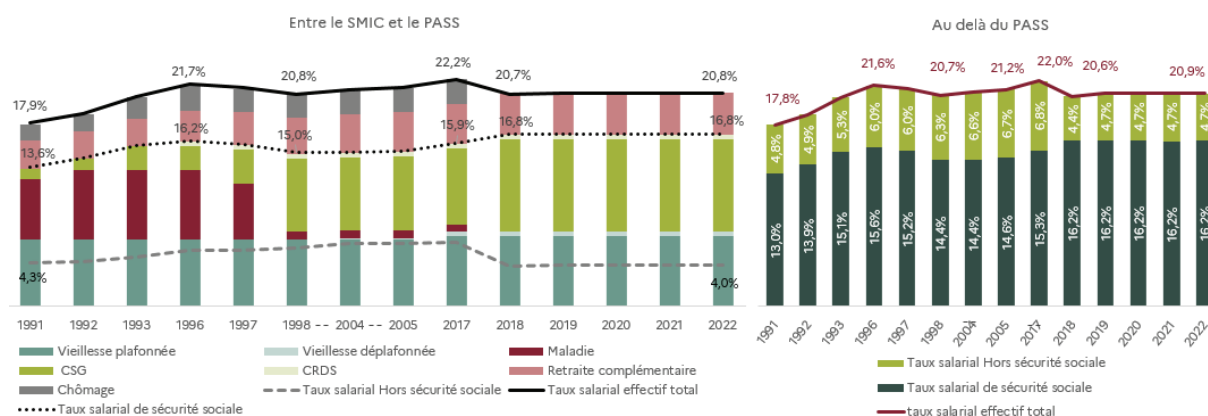
En 1991, la création de la CSG au taux de 1,1% applicable à 95% du salaire brut s'est accompagnée d'une baisse équivalente du taux de cotisation vieillesse de sorte que le taux effectif de prélèvement salarial est resté stable par rapport à 1990. Entre 1991 et 1996, le taux global de prélèvement a progressé de 2,6 points passant de 13,6% à 16,2%. Cette progression a été portée par les hausses de la cotisation maladie en 1992 (+0,9 point), de la CSG en 1993 (+1,2 point), et par la création de la CRDS en 1996 au taux de 0,5%. De nouvelles hausses de CSG, ont fait passer le taux effectif de CSG de 2,3% en 1996 à 3,2% en 1997 puis à 7,1% en 1998. Ces hausses ont

été compensées par des baisses de la cotisation maladie sur la période (-1,3 point en 1997 et -4,75 points en 1998). Il en a résulté une baisse du taux de prélèvement salarial de sécurité sociale, passé de 16,2% en 1996 à 15% en 1998.

Entre 1998 et 2004, le taux de prélèvement effectif salarial est resté stable à 15% en dépit de la création de la cotisation vieillesse déplafonnée en 2004, compensée par la suppression de la cotisation veuvage. A partir de 2005 et jusqu'en 2017, le taux effectif de prélèvement salarial a de nouveau augmenté (+0,9 point) sous l'effet combiné de l'élargissement de l'assiette de la CSG et de la CRDS passé successivement à 97% puis à 98,25% du salaire brut (+0,26 point sur le taux effectif) et des hausses successives des taux de cotisation vieillesse (+0,65 point) intervenues dans le cadre des modifications réglementaires de taux (2006, 2012) et de la réforme des retraites de 2014.

En 2018, une nouvelle hausse du taux de CSG est intervenue (+1,7 point). Elle a été accompagnée de la suppression de la cotisation maladie (-0,75 point), limitant ainsi la hausse du taux effectif de prélèvement salarial sur le champ de la sécurité sociale (+0,92 point). Le taux de prélèvement salarial de sécurité sociale pour les salariés rémunérés entre le SMIC et le PASS s'établit ainsi à 16,8% depuis 2018.

Graphique 3 • Evolution des taux effectifs de prélèvement salarial sous le PASS et au-delà du PASS*



*A titre illustratif, les taux présentés ici correspondent à des rémunérations égales à 1,1 PASS sur le graphique de droite

Source : DSS/EPF/6C

...elles ont légèrement baissé en dehors du champ de la sécurité sociale

Le taux de prélèvement des cotisations salariales hors du champ de la sécurité sociale est passé de 4,3% en 1991 à 4,0% en 2022 (cf. graphique 3). Cette quasi stabilité apparente masque plusieurs évolutions. Jusqu'en 2017, le taux de prélèvement hors sécurité

sociale supporté par les salariés a d'abord crû de 2 points passant de 4,3% en 1991 à 6,3% en 2017 sous l'effet de l'augmentation des cotisations chômage (+0,8 point) et de retraite complémentaire sur la période (+1,2 point). En 2018, la suppression de la cotisation chômage, appliquée en contrepartie de

l'augmentation de la CSG¹, a cantonné ce taux aux seules cotisations de retraite complémentaire (3,9%). Il a légèrement augmenté en 2019 dans le cadre de la fusion des régimes AGIRC et ARRCO, pour atteindre 4,0%.

Au total, les différentes modifications des taux de cotisations salariales ont conduit à une progression du taux effectif de prélèvement salarial pour des

rémunérations comprises entre le SMIC et le PASS de 17,9% en 1991 à 20,8% en 2022.

Pour les rémunérations supérieures au PASS, les taux de prélèvement ont évolué de manière similaire, seul l'effet plafond et le barème par tranche des cotisations de retraite complémentaire expliquent les écarts de taux (cf. graphique 3).

Encadré 2 • La CSG : un prélèvement hybride

La CSG a été créée par la loi de finances pour 1991 dans le but d'élargir l'assiette du financement de la sécurité sociale. En effet, face au niveau élevé des taux de cotisations sociales dans les années 1980 et à la progression rapide des dépenses de protection sociale (26% du PIB en 1985 contre 14,3% du PIB en 1959), il a été décidé de diversifier les ressources de la sécurité sociale. La CSG est un prélèvement hybride reconnu comme une imposition de toute nature par le conseil constitutionnel mais assimilé à un prélèvement de double nature (cotisation et impôt) par la Cour de cassation (entre 2000 et 2002). Elle se distingue des cotisations sociales sur plusieurs points. Tout d'abord, elle n'ouvre pas de droit à prestations contrairement aux cotisations. Elle est partiellement déductible du revenu imposable à l'inverse des cotisations qui le sont entièrement. Son assiette est plus large que celle des cotisations sociales. Elle couvre les revenus d'activité, de remplacement, de patrimoine, de placement et les sommes engagées ou redistribuées par les jeux. De plus, l'assiette de la CSG sur les revenus d'activité est plus large que celle des cotisations sociales car elle inclut notamment les contributions patronales à la protection sociale complémentaire et les primes liées à la participation et à l'intéressement. Le taux nominal de CSG, initialement fixé à 1,1%, a été progressivement augmenté jusqu'à 9,2% (2018). Chacune des augmentations de taux (sauf celle de 1993), s'est accompagnée d'une baisse de cotisations afin de ne pas alourdir le niveau de prélèvement salarial.

Le rendement des cotisations et l'ampleur des allègements selon le niveau de revenu en 2021

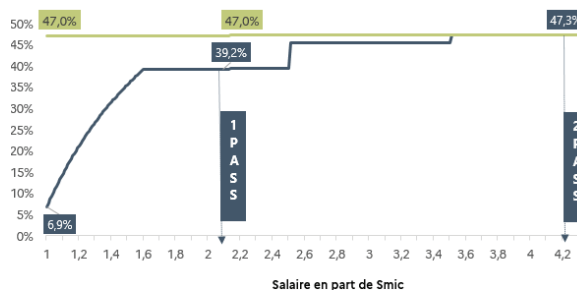
En 2022, après application des allègements généraux, le taux effectif de prélèvement à la charge des employeurs au niveau du SMIC varie entre 4,0% et 6,9% selon la ville où est établi l'employeur (cf. tableau 1). Ce taux s'élève à 39,2% et 47,3% pour des rémunérations équivalentes à respectivement 1 PASS et à 2 PASS. En l'absence de ces allègements, les taux de prélèvement atteindraient 47,0% au niveau du SMIC et du PASS (cf. graphique 4). Les allègements de cotisations viennent ainsi minorer le rendement des cotisations à la charge des employeurs, de près de 40 points au niveau du SMIC et de 7,8 points au niveau du PASS.

Tableau 1 • Les cotisations restant dues au niveau du SMIC en 2022

Sécurité sociale	1,64%
AT-MP non mutualisé	1,64%
Hors sécurité sociale	2,30%
Construction	0,45%
Apprentissage	0,68%
Formation professionnelle	1,00%
Contribution au dialogue social	0,02%
Versement transport	[0,03%-2,95%]*
AGS	0,15%
Total	[4%-6,9%]*

*En 2022, les taux de versement transport sont compris entre 0,03% (St Claude dans le Jura) et 2,95% (Paris). Le total cotisations employeur restant dues sur le champ de la sécurité sociale varie donc entre 4,0 % et 6,9%.

Graphique 4 • Taux de prélèvement à la charge des employeurs avec et sans allègements



Source : DSS/EPF/6C

Plus de neuf salariés sur dix sont couverts par au moins un dispositif d'allègement :

- 57% des salariés (en équivalent temps plein) des entreprises éligibles aux allègements généraux ont des revenus inférieurs à 1,6 Smic (cf. graphique 5). Leur employeur bénéficie donc de la réduction dégressive de cotisations. Les moindres recettes correspondantes, évaluées à 30 Md€, sont mécaniquement concentrées sur les tranches de revenus les plus proches du SMIC qui regroupent une proportion importante de salariés et pour lesquels l'ampleur de la réduction est la plus forte : ainsi, les

¹ La baisse des cotisations chômage et maladie de 2018 (-3,15%) a été in fine plus importante que la hausse de la CSG (+1,7%).

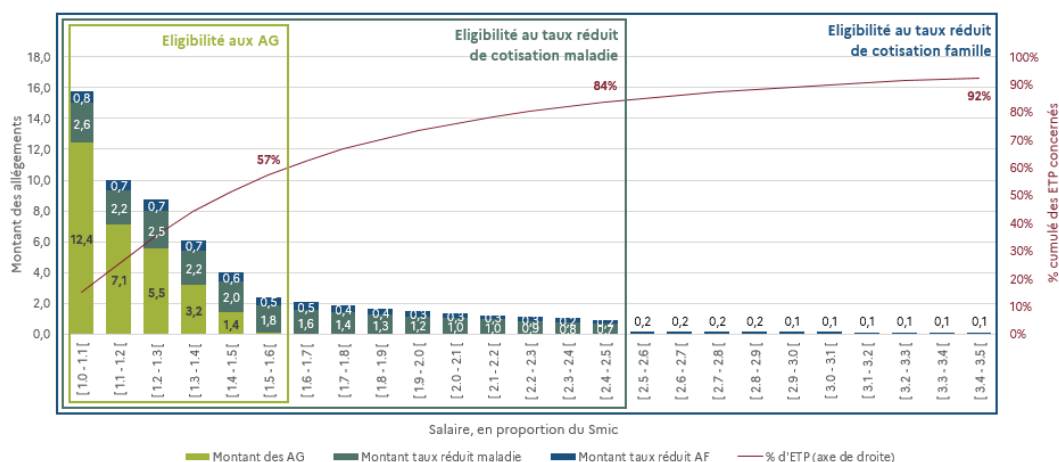
deux tiers des allègements généraux concernent des rémunérations inférieures à 1,2 SMIC.

- La réduction de 6 points du taux de cotisation maladie s'appliquant jusqu'aux rémunérations équivalentes à 2,5 SMIC, elle porte sur une part de salariés encore plus importante : près de 8 salariés sur 10 sont ainsi concernés. Cette réduction est proportionnelle au salaire, donc relativement plus faible sur les bas salaires, mais les effectifs étant plus nombreux au début de la distribution des salaires, les moindres recettes induites (23 Md€ au total) par ce

dispositif sont également concentrées au début de la distribution des revenus.

- Les salariés dont la rémunération est inférieure à 3,5 Smic ouvrent également droit, pour leur employeur, à la réduction de 1,8 point du taux de cotisation d'allocation familiale qui concerne 92% des salariés des entreprises éligibles aux allègements généraux. Les moindres recettes induites par ce dispositif sont évaluées à 8 Md€. Là encore, les moindres recettes sont concentrées au début de la distribution, compte tenu des effectifs plus nombreux aux alentours du SMIC.

Graphique 5 • Répartition du coût des différents dispositifs d'allègement selon la tranche de salaire, en 2021



Source : DSS/EPF/6C, sur données URSSAF-Caisse nationale

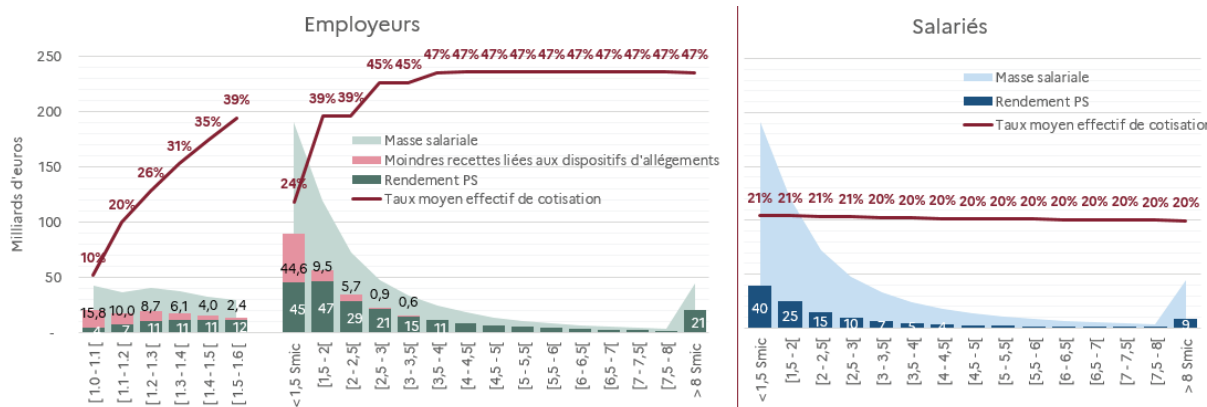
Champ : entreprises éligibles aux allègements généraux

Lecture : 15% des ETP ont des salaires inférieurs à 1,1 SMIC. Le montant des allègements généraux dégressifs s'établit à 12,4 Md€ pour ces niveaux de salaire, celui correspondant à la réduction de taux maladie à 2,6 Md€ et celui induit par la réduction de taux famille à 0,8 Md€

Ainsi, au total, les différents dispositifs d'allègements représentent une moindre recette estimée à 60 Md€ pour l'année 2021. Le rendement des cotisations et contributions à la charge des employeurs après application de ces allègements généraux s'élève à près de 225 Md€ sur ce champ. Le taux moyen de cotisation correspondant est croissant, jusqu'à

3,5 SMIC et se stabilise au-delà. A l'inverse, le taux moyen de cotisations supporté par les salariés est globalement constant sur toute la distribution des salaires et le rendement des cotisations salariales, qui s'établit à 125 Md€, est concentré au début de la distribution, compte tenu des effectifs plus nombreux de salariés dans les premières tranches.

Graphique 6 • Répartition du rendement des cotisations à la charge des employeurs et des salariés, selon la tranche de salaire, en 2021



Source : DSS/EPF/6C, sur données URSSAF-Caisse nationale