

Contribution au Conseil d'analyse économique sur le basculement des cotisations patronales

Michel Didier et Michel Martinez

1. Les dépenses de Sécurité sociale à caractère universel (maladie, famille) sont de plus en plus financées par l'impôt

Le système français de Sécurité sociale a été construit il y a environ un demi-siècle plutôt dans une logique d'assurance professionnelle autour de quatre risques : maladie, famille, chômage, accidents du travail. L'ensemble du financement de la protection sociale reposait sur des cotisations sociales, pour les deux tiers dites « patronales » et pour un tiers dites « salariales » (distinction qui s'avère trompeuse).

En 2004, les ressources des régimes d'assurance sociale représentaient 476 milliards d'euros, dont 63,5 % étaient financés par des cotisations sociales. Cette part est différente selon la nature des risques couverts. Les recettes des régimes de retraite et d'assurance chômage sont couvertes à plus de 90 % par des cotisations. Mais pour le financement de l'assurance-maladie et des prestations familiales les cotisations sociales représentent aujourd'hui à peine un peu plus de la moitié des recettes de ces régimes avec un poids important des impôts et taxes affectés, principalement la contribution sociale généralisée (CSG).

Une première observation est que le poids des prestations sociales dans le produit intérieur brut a fortement augmenté. Les réticences des responsables politiques et de l'opinion à accroître les prélèvements obligatoires entraînent périodiquement des crises de financement des régimes sociaux, des déséquilibres et des déficits reportés sur l'avenir.

Une deuxième observation est un profond changement du mode de financement du régime général de Sécurité sociale. En vingt ans, la part des cotisations sociales est passée de 90 % à un peu moins de 60 %. La part de la fiscalité est passée de 2 à 30 % (dont 22 % pour la cotisation sociale généralisée et 8 % pour la compensation par l'État des allègements de cotisations, qui ne peuvent de ce fait être imputées à aucun impôt en particulier). Il s'y ajoute environ 10 % de ressources diverses (transferts d'autres régions, subventions, etc.).

Il y a une certaine logique à cette évolution qu'il semble naturel de prolonger. Aller vers une *fiscalisation* du financement des dépenses universelles (maladie, famille) permet la transparence des choix sociaux : si les citoyens choisissent d'augmenter les dépenses de santé, les prestations autonomie, ils le font au détriment d'autres dépenses. Et on ne voit pas non plus pourquoi les entreprises auraient à intervenir dans ce type de choix des ménages.

À cet égard, on ne peut que constater que depuis quinze ans, les réformes entreprises en France ont contribué à distinguer les logiques d'assurance (quand les prestations sont liées aux cotisations comme en matière de chômage et de retraite) et de solidarité (maladie, famille...). Toutefois, toutes ces réformes se sont faites de façon implicite, c'est-à-dire sans que les principes présidant à la transformation du financement de la protection sociale aient été explicités.

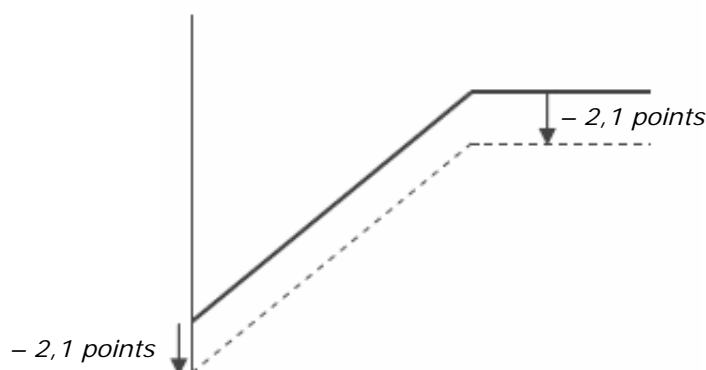
CONSEIL D'ANALYSE ÉCONOMIQUE

CONTRIBUTIONS SUR LE PROJET D'ÉLARGISSEMENT DE L'ASSIETTE DES COTISATIONS SOCIALES EMPLOYEURS

2. La question posée était d'évaluer l'impact d'un basculement de 2,1 % des cotisations patronales de Sécurité sociale vers d'autres bases reposant notamment sur « la valeur ajoutée des entreprises »

2.1. La situation actuelle

Actuellement, le profil des taux de cotisations patronales de Sécurité sociale est (compte tenu des allègements Fillon), progressif avec le taux de salaire brut. Le taux de cotisations patronales de Sécurité sociale net des allègements Fillon et à l'exception des cotisations pour les accidents du travail et les maladies professionnelles est actuellement égal à 2,1 % au niveau du SMIC, croissant jusqu'à 1,6 SMIC, égal à 28,1 % au-delà de 1,6 SMIC. Le groupe de travail a défini un champ restreint pour le basculement des cotisations sociales employeurs. Seules 2,1 % des cotisations patronales au régime général de Sécurité sociale seraient basculées et ce uniformément sur l'échelle des revenus comme indiqué sur le schéma suivant :



En diminuant sur l'ensemble de l'échelle des salaires le taux de cotisations patronales de Sécurité sociale de 2,1 %, le nouveau taux de cotisations patronales de Sécurité sociale (net des allègements) serait nul au niveau du SMIC. Ce taux serait croissant en fonction du salaire horaire jusqu'à 1,6 SMIC et serait de 26 % du salaire horaire au-delà de 1,6 SMIC.

Un tel basculement correspondrait à une baisse des cotisations patronales de Sécurité sociale de 9 milliards d'euros si elle s'appliquait uniquement aux entreprises du secteur privé et de 12 milliards d'euros si elle concernait l'ensemble de l'économie française. Si l'on veut maintenir le niveau des recettes fiscales et sociales constant, il faut trouver une recette équivalente. Le groupe de travail a restreint son analyse à l'étude des assiettes reposant « sur la valeur ajoutée des entreprises ». On comprend mal la logique d'une telle restriction.

2.2. Évaluation de plusieurs hypothèses de financement

Le groupe de travail a examiné six hypothèses : contribution sur la valeur ajoutée brute, contribution sur la valeur ajoutée nette d'amortissements, contribution patronale généralisée, modulation des cotisations patronales selon la part des salaires dans la valeur ajoutée, coefficient emploi-activité, réduction des « niches sociales », enfin la TVA sociale.

En fait, ces six hypothèses se ramènent à trois : la TVA dite sociale, la réduction des « niches sociales », et quatre variantes d'une même idée consistant à transférer des prélèvements assis actuellement sur les salaires bruts vers des prélèvements dont la base intégrerait tout ou partie de l'excédent brut d'exploitation.

La remise à plat des « niches fiscales », des exemptions, plafonnements divers et variés, est un exercice auquel devrait certes se soumettre régulièrement l'ensemble du système fiscal et

CONSEIL D'ANALYSE ÉCONOMIQUE

CONTRIBUTIONS SUR LE PROJET D'ÉLARGISSEMENT DE L'ASSIETTE DES COTISATIONS SOCIALES EMPLOYEURS

social d'un pays car leur empilement est rarement source d'efficacité. Compte tenu des éléments d'information qu'elle nécessite, l'évaluation économique de ses effets au demeurant absente du rapport ne peut pas être évaluée.

À l'exception de la TVA sociale, les autres prélèvements envisagés sont assez semblables dans leurs effets économiques. Il s'agit de transférer un prélèvement s'élevant à 9 milliards d'euros assis sur la masse salariale brute vers un prélèvement du même montant sur la valeur ajoutée (brute ou nette). Économiquement, cela revient au transfert de 2 à 3 milliards d'euros assis sur la masse salariale vers un prélèvement du même montant portant en tout ou partie sur l'excédent d'exploitation (brut ou net d'amortissement).

2.3. Les critères d'évaluation des mesures envisagées

La saisine gouvernementale propose quatre critères d'évaluation des mesures : l'emploi, la compétitivité, l'équité, la simplicité. Les résultats des simulations nous conduisent à ajouter un cinquième critère qui est l'impact sur le niveau de vie des Français (c'est-à-dire la croissance économique). D'autres critères comme « le financement durable » de la protection sociale ou « l'impact sur les secteurs économiques », enfin la « compatibilité avec la Constitution et le droit européen » sont évoqués dans le rapport. Nous laissons aux juristes le dernier critère. Nous ne retenons pas le critère du financement durable qui n'est pas discriminant. En effet, depuis la fin de la période de grande inflation (autour de 1990), la répartition de la valeur ajoutée entre salaires (chargés) et excédent d'exploitation est à peu près stabilisée, de sorte que les bases possibles ont la même évolution (*cf.* graphiques en annexe). Cela est également vrai de l'assiette de la TVA. Quant au critère de l'impact sur les secteurs économiques, nous n'avons pas *a priori* d'échelle de préférence. La seule considération éventuelle est l'importance des redistributions probables entre secteurs et le risque de complexité de la transition. Nous le regroupons donc dans le critère de simplicité.

2.4. Une comparaison des différentes simulations

Nous privilégions l'impact à long terme car l'expérience suggère qu'en privilégiant le court terme comme cela a été souvent fait dans le passé (préretraites, emplois publics, etc.) on écarte progressivement l'économie de sa trajectoire optimale et on accumule les problèmes pour l'avenir. Nous avons peu de restrictions sur les résultats des simulations, sauf sur la simulation « TVA sociale ». Il nous semble en effet que les travaux présentés prennent insuffisamment en compte une différence cruciale avec les autres dispositifs. Cette différence tient au fait que les autres mesures reviennent à déplacer le prélèvement entre facteurs de production internes alors que la TVA sociale reporte une partie du prélèvement sur les facteurs de production externes. Elle apporte donc par rapport aux autres dispositifs un plus de compétitivité, donc un plus de croissance et probablement un plus d'emploi. Une récente étude de l'INSEE aboutit d'ailleurs à des conclusions différentes de celle du rapport : plusieurs dizaines de milliers d'emplois pourraient être créés (voir Gauthier S. (2006) : « Un exercice de TVA sociale », CREST, n° 2006-07). Ces résultats sont plus conformes à nos évaluations.

S'agissant de la réflexion sur l'architecture du financement de la protection sociale, *nous avons réintégré l'hypothèse que la baisse de cotisation assise sur les salaires pourrait être compensée par une augmentation de la cotisation sociale généralisée (CSG)*. Le tableau suivant résume alors l'impact des différents dispositifs envisagés. Compte tenu des incertitudes sur les ordres de grandeur, nous nous limitons au sens des effets.

Les quatre dispositifs transférant les cotisations sur une base incluant l'investissement (directement ou indirectement) sont disqualifiés en raison de leur effet nul ou insignifiant sur l'emploi et de leur effet négatif sur le niveau de vie. La modulation est doublement disqualifiée car aux inconvénients précédents elle ajoute une incroyable complexité et des signaux incompréhensibles (augmenter les charges quand une entreprise fait un effort de productivité).

CONSEIL D'ANALYSE ÉCONOMIQUE

CONTRIBUTIONS SUR LE PROJET D'ÉLARGISSEMENT DE L'ASSIETTE DES COTISATIONS SOCIALES EMPLOYEURS

Éléments de comparaison des dispositifs

	Emploi	Compé- tivité	Niveau de vie	Équité	Simplicité
Cotisations sur la valeur ajoutée	0	0	–	0	–
Modulation	0	0	–	0	--
Cotisation patronale généralisée	0	0	–	0	0
Coefficient emploi-activité	0	0	–	0	?
TVA sociale	+	+ +	+	0	+
CSG	0	+	+	+	+

Notes : (+) Impact positif ; (–) Impact négatif ; (0) Impact faible ou neutralité.

Restent la TVA sociale et la CSG. Les deux sont simples puisqu'elles se ramènent à des modifications de taux sur des impôts existants. L'effet compétitivité est plus fort pour la TVA sociale que pour la CSG. On soulignera ici que le recul de la compétitivité est aujourd'hui notre premier défi (*cf.* annexe).

3. Les voies possibles d'une réforme

La fondation de la Sécurité sociale de 1945 à 1947 reposait sur une idée simple et forte, résumée dans l'exposé des motifs de l'ordonnance du 4 octobre 1945 : « La Sécurité sociale est la garantie donnée à chacun qu'en toutes circonstances il disposera des moyens nécessaires pour assurer sa subsistance et celle de sa famille dans des conditions décentes ». Les risques de chômage ou la vieillesse n'étaient pas à l'époque les premières des priorités. Ces éléments expliquent en partie que les fondateurs de la Sécurité sociale se sont assez peu préoccupés du financement. C'était possible lorsque les prestations à financer représentaient moins de 10 % du PIB. Cela ne l'est plus lorsqu'elles atteignent 30 % du PIB et continuent d'augmenter.

Les mesures nouvelles doivent désormais s'inscrire dans une stratégie de réforme à plus long terme, dont les principes pourraient être les suivants :

- il convient d'abord de *ne pas confondre les dépenses globales et les dépenses à assurer par une prise en charge collective*, c'est-à-dire à financer par des prélèvements obligatoires. La distinction existe pour les dépenses d'assurance-maladie, dont 11 % restent directement à la charge des assurés et 89 % sont financées par des prélèvements obligatoires ou des cotisations à des régimes d'assurance collectifs ou individuels plus ou moins volontaires (assurances et mutuelles). Cette distinction est amenée à prendre une importance nouvelle avec la montée des dépenses de dépendance. Si la prise en charge collective de la dépendance s'impose pour certaines catégories de ménages, il est probable que la majeure partie de la population sera incitée à prévoir le risque de dépendance et à en assurer individuellement le financement bien avant qu'il ne se réalise ;
- *la distinction entre cotisations « à la charge » des salariés et cotisations « à la charge » des employeurs n'a pas de fondement*. Elle suggère que certains besoins de la population pourraient être couverts sans effort de l'ensemble des personnes. La réalité est doublement différente.
Dans un environnement de forte concurrence mondiale, la variable économique clé n'est pas le salaire brut mais le salaire chargé (le coût du travail). Toute augmentation du taux de cotisation sociale employeur finit par être intégrée dans le coût du travail, non sans avoir au préalable diminué la compétitivité et augmenté le chômage. Parce qu'elle joue sur l'équilibre du marché du travail, toute cotisation sociale est en définitive payée par les salariés (nous n'évoquons pas ici la question des travailleurs indépendants), soit sous la forme d'une aggravation du chômage, soit sous la forme d'une modération salariale ;

CONSEIL D'ANALYSE ÉCONOMIQUE

CONTRIBUTIONS SUR LE PROJET D'ÉLARGISSEMENT DE L'ASSIETTE DES COTISATIONS SOCIALES EMPLOYEURS

- *la question du « bon niveau » des prestations sociales relève des personnes (salariées ou pas) et non des entreprises.* Toute augmentation des consommations collectives implique une restriction des consommations individuelles. L'économiste n'a pas à se prononcer sur le niveau de ce partage, mais il doit rappeler qu'il ne peut s'agir que d'un partage et qu'il n'y a pas de trésor caché. Il doit aussi ajouter que *des modes inadéquats de financement peuvent diminuer la masse à partager* et rendre plus difficile encore le financement des dépenses sociales. On le voit bien dans les résultats des simulations économiques de certaines mesures (la CVA par exemple) qui conduisent à une baisse du niveau de vie des Français ;
- *une réforme utile du financement de la protection sociale devrait s'appuyer sur les observations précédentes et sur deux principes simples qui en résultent :*
 - Le premier est que *l'assiette des recettes doit être attachée aux bénéficiaires, c'est-à-dire le revenu des ménages sous ses différentes formes ou bien leur consommation.* Cela milite en faveur de la cotisation sociale généralisée (fondée sur l'ensemble des revenus) ou de la TVA (fondée sur la consommation). Taxer les facteurs de production est une erreur économique et taxer l'investissement une double erreur.
 - Le second principe est que *la distinction entre cotisation « salarié » et cotisation « employeur » est dénuée de signification économique.* Elle est source de confusion, d'incompréhension, voire de conflits. Elle incite à de mauvaises décisions et devrait être supprimée. Les deux seules notions économiques sont le coût du travail (le salaire chargé) et le salaire net, la partie qui est versée directement et immédiatement au salarié. Une partie de la différence entre coût et salaire net est versée au salarié en créditant son compte à différentes caisses de retraite ou d'assurance chômage, c'est le salaire indirect. Le reste de cette différence (c'est-à-dire le coût du travail moins les salaires directs et indirects) sert aujourd'hui à financer des prestations sociales (essentiellement santé et famille), sans qu'existe un rapport entre les cotisations acquittées et les prestations versées. Selon nous, cette différence devrait être la véritable cotisation sociale généralisée, plus étendue que la CSG actuelle.

* * *

En conclusion, *les dispositifs conduisant à transférer des cotisations d'une base salaire vers une base valeur ajoutée devraient être définitivement écartés.* Leurs conséquences économiques sont négatives (pas d'emploi durable, baisse de la compétitivité et du niveau de vie) et elles ne s'inscrivent pas dans une logique de réforme cohérente.

Les évolutions possibles doivent orienter le financement des risques désormais universels c'est-à-dire concernant l'ensemble des Français (maladie et famille) vers les revenus ou la consommation des ménages (CSG ou TVA). C'est dans cette ligne qu'une réforme plus profonde du financement de la protection sociale pourra être utilement recherchée.

CONSEIL D'ANALYSE ÉCONOMIQUE

CONTRIBUTIONS SUR LE PROJET D'ÉLARGISSEMENT DE L'ASSIETTE DES COTISATIONS SOCIALES EMPLOYEURS

Annexe

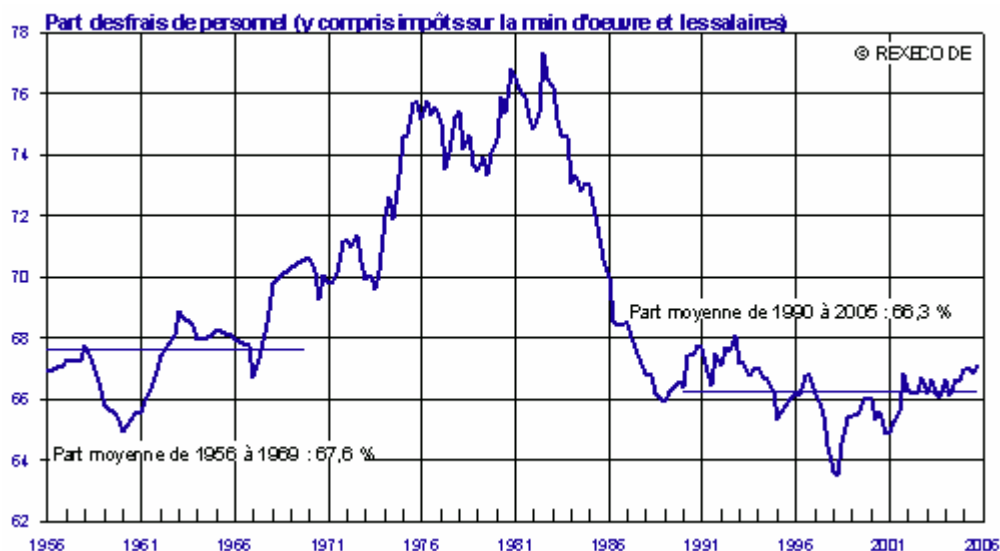
1. Origine du financement des dépenses de Sécurité sociale

	Régime général	Branches			
		Maladie	At-MP	Famille	Vieillesse
Cotisations employeurs	45,9	46,0	74,8	51,4	38,6
Cotisations salariés	10,4	2,7	0,0	0,0	30,7
Cotisations non salariés	1,2	0,0	0,0	6,3	0,0
Cotisations PAM prises en charge	0,6	1,1	0,0	0,6	0,0
CSG	19,7	33,4	0,0	20,5	0,0
Impôt et taxes affectés	1,2	2,4	0,0	0,0	0,4
Contributions publiques	9,9	6,9	16,3	19,0	7,8
• Remboursement d'exo. de cotisations par l'État	7,4	6,6	16,3	7,2	7,7
• Autres contributions	2,5	0,3	0,0	11,8	0,1
Transferts divers	1,8	0,4	0,0	0,1	5,1
Autres	9,3	7,0	9,0	2,1	17,4
Total	100	100	100	100	100

Source : CCSS, 2005.

2. Partage de la valeur ajoutée de l'ensemble des sociétés non financières (hors entreprises individuelles)

En % de la valeur ajoutée au prix du marché



Note : Les calculs précédents sont des estimations pour la période antérieure à 1993. Il n'a pas été tenu compte de l'évolution de la non-salarisation entre 1956 et 1959.

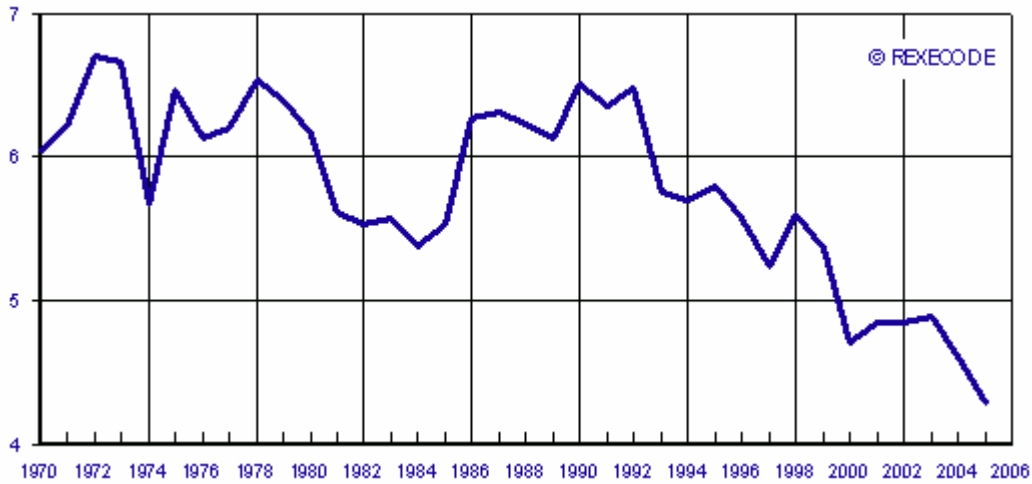
Sources : INSEE, Comptes nationaux annuels et trimestriels, rétropolation et calculs ©Rexecode.

CONSEIL D'ANALYSE ÉCONOMIQUE

CONTRIBUTIONS SUR LE PROJET D'ÉLARGISSEMENT DE L'ASSIETTE DES COTISATIONS SOCIALES EMPLOYEURS

3. part des exportations françaises de marchandises dans les exportations mondiales de marchandises en valeur

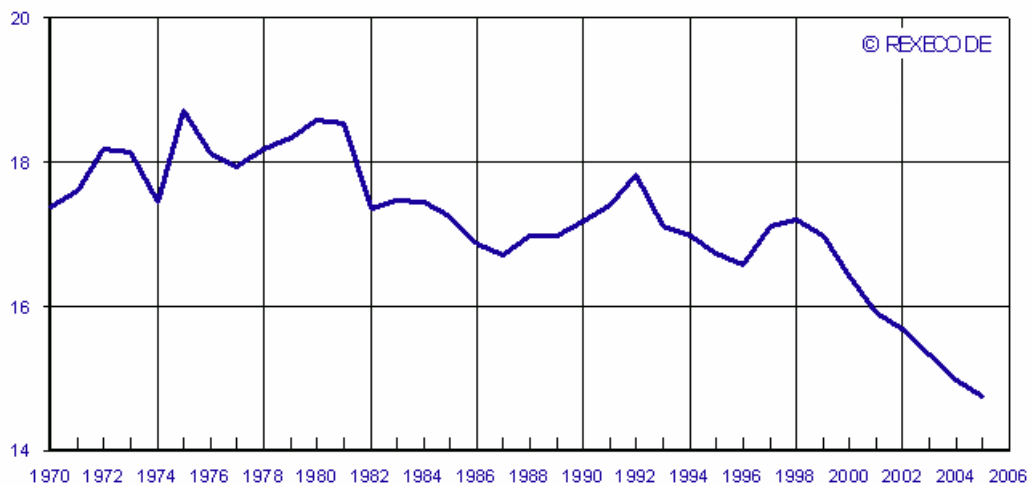
En %



Source : Douanes nationales.

4. Part des exportations françaises de marchandises dans les exportations de la zone euro, toutes destinations d'exportations confondues

Séries en valeur, part en %



Source : Douanes nationales.