



Réforme du financement de la protection sociale : avis de synthèse du Centre d'analyse stratégique

A l'occasion de ses vœux aux forces vives, le 4 janvier 2006, le Président de la République a demandé que soient étudiées les conditions dans lesquelles un nouveau prélèvement, reposant sur une assiette plus juste et plus favorable à l'emploi, pourrait venir se substituer progressivement aux cotisations assises sur les salaires.

A la suite d'un comité interministériel tenu le 31 janvier 2006, un groupe de travail administratif placé sous l'égide du ministère de l'économie, des finances et l'industrie (Direction de la législation fiscale) et du ministère de la santé et des solidarités (Direction de la sécurité sociale) a été constitué pour examiner les différentes pistes de réforme envisageables. Le 30 mai 2006, le Conseil d'orientation pour l'emploi et le Conseil d'analyse économique ont été saisis à leur tour sur la base de ces travaux et ont fait connaître leur avis respectivement les 20 et 28 juillet 2006.

Conformément à la procédure arrêtée lors du comité interministériel du 31 janvier dernier, le Centre d'analyse stratégique est chargé de faire la synthèse de ces différentes contributions.

1) Etat des lieux des travaux menés depuis le début de l'année :

Le groupe administratif a analysé 5 pistes de réforme permettant de substituer en tout ou partie aux cotisations sociales assises exclusivement sur les salaires un prélèvement lié à la valeur ajoutée produite par les entreprises. Il s'agit respectivement de :

- la modulation des cotisations en fonction du rapport entre masse salariale et valeur ajoutée ;
- la création d'un prélèvement assis sur la valeur ajoutée produite par les entreprises (cotisation sur la valeur ajoutée – CVA-) ;
- la création d'un prélèvement portant sur le chiffre d'affaire diminué de la masse salariale (coefficient emploi activité – CEA-) ;
- l'institution d'un prélèvement proportionnel frappant des éléments de rémunération directs ou indirects aujourd'hui exonérés de cotisations sociales ainsi que les bénéficiaires des entreprises (contribution patronale généralisée –CPG-) ;
- l'affectation d'une partie des recettes de TVA au financement des régimes de sécurité sociale (« TVA sociale »).

Pour comparer les mérites et les inconvénients de ces différentes pistes de réforme, notamment au regard de leurs effets sur l'emploi, le groupe administratif est parti d'une hypothèse consistant à transférer une masse financière équivalent à 2,1 points de cotisations patronales vers l'une de ces formes nouvelles de financement. Un tel transfert, qui porterait sur une enveloppe qui peut être évaluée en année pleine, à environ 9 MD€, aboutirait à supprimer complètement la part patronale des cotisations sociales au niveau du SMIC, exception faite des prélèvements destinés au financement

du risque accident du travail/maladies professionnelles, de l'assurance-chômage et des régimes complémentaires de retraite et à parachever ainsi le processus engagé depuis 1993, conformément aux orientations définies par le Président de la République en juillet 2004.

Les résultats de ces différentes simulations, ainsi que les impacts prévisibles sur l'emploi à court et à moyen terme, sont retracés à l'annexe I du présent document.

Appelés à rendre un avis à partir de ces travaux, le Conseil d'analyse économique et le Conseil d'orientation pour l'emploi ont abouti, à partir de prémisses très largement communes, à des conclusions en partie divergentes.

Après avoir reconnu la grande qualité des études réalisées par le groupe administratif, ils se sont félicités de ce que soit rouvert le débat sur le mode de financement le plus approprié de la protection sociale dans une économie ouverte et fortement exposée à la concurrence internationale comme l'est l'économie française, jugeant inéluctable une évolution du système de financement actuel, encore majoritairement assis sur les salaires.

Ils ont parallèlement noté qu'une réforme des ressources affectées aux régimes de protection sociale ne pouvait être valablement mise en œuvre sans que ne soit ouverte en parallèle une réflexion sur l'ampleur de l'effort financier que la collectivité entend consentir au bénéfice de la protection sociale et sur la maîtrise des dépenses.

Ils ont indiqué que toute réforme du financement de la protection sociale, quel que soit son périmètre initial, devait s'inscrire dans un processus cohérent et prévisible garantissant non seulement l'équilibre financier des régimes sociaux mais aussi la compétitivité de l'économie française à moyen et long terme.

Ils ont enfin constaté qu'aucune des voies de réformes expertisées ne leur paraissait s'imposer de façon certaine, faute d'indications suffisamment fiables et complètes sur leurs effets, notamment en terme d'emploi, et sur l'ampleur des transferts de charges qu'elles seraient susceptibles d'induire entre les différents contributeurs.

Au-delà de ces éléments généraux de convergence, le Conseil d'analyse économique se montre pour sa part, au vu des travaux du groupe administratif, réticent à l'introduction d'une contribution assise sur la valeur ajoutée, quelle qu'en soit la forme (modulation, CPG, CVA) ; il fait valoir qu'un tel prélèvement, inédit dans le paysage des prélèvements obligatoires, serait sans doute difficile à mettre en œuvre et aurait un impact limité sur l'emploi.

Sont à privilégier, selon lui, les pistes de réforme qui s'appuient sur des prélèvements existants, telles que la TVA sociale, l'affectation au financement de la protection sociale d'une partie de l'impôt sur les sociétés, ce qui revient indirectement à taxer une plus grande partie de la valeur ajoutée dégagée par l'entreprise, ou encore un relèvement de la CSG. Toutefois, aucune de ces 3 solutions ne fait l'unanimité parmi ses membres.

Le Conseil d'orientation pour l'emploi a, de son côté, retenu comme plus particulièrement dignes d'intérêt trois pistes de réforme, à savoir :

- la modulation du barème des cotisations, même si certains membres notent qu'elle présente des difficultés de mise en œuvre et que les transferts de charge qu'elle entraînerait entre les entreprises sont difficiles à anticiper;
- la création d'une cotisation patronale généralisée, qui revient pour l'essentiel à assujettir à cotisation des éléments complémentaires de rémunération comme l'épargne salariale et à relever la taxation des bénéficiaires ;
- la TVA sociale, sachant qu'elle comporte des effets potentiellement inflationnistes, et donc récessifs, sur l'ampleur desquels les appréciations divergent fortement.

Considérant qu'il était encore insuffisamment éclairé sur les avantages et inconvénients respectifs de ces différentes pistes, le Conseil a indiqué qu'il souhaitait approfondir son analyse sur plusieurs points, notamment sur les liens entre le financement de la protection sociale et l'emploi, sur le mode de formation des salaires en France ou encore sur les modalités d'utilisation du produit d'une telle réforme (baisse ciblée des cotisations sur les bas salaires, articulation avec les minima de branches,

ou abattement uniforme pour tous les salaires). Il poursuivra donc les travaux entrepris depuis le début de l'année dans ce sens.

2) Avis du Centre d'analyse stratégique

1- Le mouvement de fiscalisation du financement de la protection sociale correspond à un mouvement de fond observable dans l'ensemble des pays qui, comme la France, ont bâti leurs régimes de protection sociale à partir d'un système d'assurance sociale destiné aux salariés (cf annexe 3)

Ce mouvement s'explique à la fois par l'évolution des risques à couvrir et par le renforcement de la concurrence fiscale à l'échelle internationale.

Les dépenses de protection sociale sont passées en France, entre 1990 et 2003, de 26% à 29,1% du PIB.

Cette tendance à l'augmentation, qui est générale en Europe, tient avant tout à la dynamique des risques santé et vieillesse (cf annexe 2). Elle est largement due au vieillissement de la population et aux effets qui lui sont associés (dépendance, prise en charge du très grand âge, affections de longue durée). La tendance est donc de faire reposer le financement de ces prestations, largement non contributives, sur des impositions à assiette large.

Par ailleurs, dans une économie ouverte comme le sont les économies européennes et alors que les facteurs de production sont de plus en plus mobiles, le régime fiscal constitue l'un des critères pris en compte par les investisseurs pour déterminer la localisation des activités.

A cet égard, les prélèvements destinés au financement de la protection sociale font l'objet d'une prévention plus forte que les prélèvements destinés à financer des infrastructures ou des activités de recherche et de développement, car ils sont perçus par les investisseurs comme moins directement utiles à l'activité des entreprises (cf annexe 6).

Les stratégies de réforme mises en œuvre au cours de la période récente par nos principaux partenaires européens tiennent compte de ce contexte : ainsi, nombreux sont ceux, tels l'Allemagne ou la Suède, qui ont choisi de réduire les cotisations assises sur les salaires ou la taxation des bénéficiaires et d'augmenter en contrepartie la TVA, les taxes comportementales ou la fiscalité environnementale pour assurer le financement de la protection sociale (cf annexes 5 et 6).

2- Depuis 15 ans, la France s'est d'ores et déjà engagée de manière significative dans la voie de la fiscalisation.

En 1990, les cotisations sociales (cotisations salariés et employeurs confondues) représentaient 79,5 % des ressources destinées au financement de la protection sociale, soit la plus forte part au sein de l'UE, la moyenne se trouvant à 65,9 % ; en 2003, la part des cotisations sociales est descendue à 67,1%, ce qui a permis de réduire de près de moitié l'écart par rapport à la moyenne des pays de l'UE, qui s'est elle-même stabilisée à 60% (cf annexe 3).

Cette évolution, particulièrement nette dans les branches maladie et vieillesse du régime général (cf annexe 3), tient à la conjonction de deux facteurs :

- la montée en charge des prélèvements assis sur le revenu des ménages (CSG) et des taxes dites comportementales et, plus généralement, le transfert de fiscalité générale du budget de l'Etat vers la sécurité sociale (ce transfert porte aujourd'hui sur environ 20 MD euros) ;
- la diminution corrélative des cotisations assises sur les salaires, notamment au voisinage du SMIC.

Dans un contexte de chômage de masse, touchant plus particulièrement les salariés les moins qualifiés, l'un des objectifs poursuivis par cette réforme était de contenir, voire de diminuer le coût

global du travail, en particulier pour les bas salaires. Si les avis divergent quant à l'ampleur exacte des effets emplois de cette mesure, les études empiriques les plus récentes s'accordent à montrer qu'elles ont eu un indéniable impact positif sur l'emploi non qualifié, dans un contexte de rapide progression du SMIC au cours des six dernières années.

Selon les comparaisons internationales les plus récentes menées par l'OCDE, grâce à ces mesures, le coût global du travail non qualifié au niveau du SMIC en France s'est rapproché de la moyenne des pays de l'UE 15, même s'il demeure encore supérieur à celle-ci (cf annexe 4). Il reste en revanche sensiblement plus élevé pour les salaires d'un montant supérieur à 1,6 SMIC, en raison du poids des cotisations sociales (parts salariale et patronale confondues).

3- Ces différents éléments – dynamique des dépenses, poids relatif restant important des cotisations assises sur les salaires dans le financement de la protection sociale, stratégies de réforme poursuivies par nos principaux partenaires, situation de l'emploi en France– conduisent à penser qu'il est souhaitable de poursuivre le mouvement de fiscalisation du financement de la protection sociale engagé depuis quinze ans, tout en confortant les avancées réalisées pour réduire le coût global du travail.

Toutefois, dans un environnement concurrentiel, le succès d'une telle réforme tient à plusieurs conditions.

Compte tenu du poids très significatif que représentent les dépenses de protection sociale en France aujourd'hui (selon Eurostat, la France occupait en 2003 le troisième rang au plan européen, à égalité avec l'Allemagne et juste derrière la Suède et le Danemark), elle doit se faire à taux d'effort constant et est donc indissociable d'une action résolue sur la dynamique globale de dépense.

Elle doit ensuite impérativement s'inscrire dans un mouvement d'ensemble, prévisible et continu, et tenir compte des stratégies de réforme mises en œuvre par nos principaux partenaires et concurrents .

Dans cette perspective, il est préférable de recourir, pour le choix des prélèvements de substitution, à des assiettes larges et connues, également utilisées hors de nos frontières ; ceci rend délicate l'institution en France d'un prélèvement pesant sur les entreprises d'une nature nouvelle, du type CPG. Quant au recours à l'impôt sur les sociétés, il est peu compatible avec les stratégies fiscales déployées par nos principaux partenaires, en particulier s'il devait prendre la forme d'une augmentation du taux apparent de prélèvement (cf annexe 6).

Plus largement, la fiscalisation doit s'accompagner d'une réflexion sur la gouvernance des différents régimes de protection sociale, dès lors qu'elle a désormais vocation à s'étendre, au-delà du seul régime général, aux régimes complémentaires ou au régime d'assurance chômage (cf annexe 7) ; elle suppose donc une concertation étroite entre les principales parties prenantes que sont l'Etat et les partenaires sociaux.

A cet égard, les travaux actuellement menés au sein du Conseil d'orientation pour l'emploi sont de nature à faciliter l'émergence d'un diagnostic partagé entre les différents acteurs, permettant ensuite d'engager une réforme en profondeur. Il est souhaitable que s'engage en parallèle une réflexion plus large sur les liens entre la nature des différents risques couverts par les régimes de protection sociale et la nature des ressources qui leur sont affectées.

SOMMAIRE DES ANNEXES

Réforme du financement de la protection sociale

- **Annexe 1** : Synthèse des travaux du groupe administratif
- **Annexe 2** : L'évolution des dépenses de protection sociale en France et en Europe
- **Annexe 3** : Le financement de la protection sociale
- **Annexe 4** : Le coût du travail en France et dans l'Union européenne
- **Annexe 5** : Les stratégies de réforme mises en œuvre en Europe en matière de financement de la protection sociale
- **Annexe 6** : Concurrence fiscale et fiscalité des entreprises
- **Annexe 7** : Les évolutions du système « bismarckien » de sécurité sociale et de sa gouvernance

Annexe 1

Synthèse des travaux du groupe administratif

Les différentes pistes de réforme et leurs impacts

Tableau 1 : Synthèse des différentes pistes de réforme.

(Ces données chiffrées se fondent sur le rapport et les documents de travail du groupe interadministratif mais tiennent compte de la revalorisation du SMIC au 01/07/2006).

Pistes de réforme	Financement par les employeurs (secteur concurrentiel)						Financement par les ménages	
	CVA brute	CVA nette	Modulation	Coefficient emploi/activité	CPG	IS	TVA sociale au taux normal	TVA sociale au taux réduit
Assiette retenue	Valeur Ajoutée fiscale, brute des dotations aux amortissements	Valeur Ajoutée fiscale, nette des dotations aux amortissements	Assiette des cotisations sur les salaires, secteur privé	CA - masse salariale et charges associées	Résultat courant avant impôt sans reports déficitaires	Bénéfices imposables	Valeur ajoutée des produits achetés imposés au taux normal	Valeur ajoutée des produits achetés imposés au taux réduit
			<i>Rapport VA/Masse salariale</i>		Masse salariale (assiette des cotisations sur les salaires, secteur privé)			
					Protection sociale dans les entreprises, dépenses sociales			
					Epargne salariale			
Rendement indicatif (en Mds € par point)	9	8	Dépend des paramètres choisis	15	7,5	1,3	7,5	2,5

Sources : rapport et documents de travail du groupe interadministratif

Tableau 2 : Effets emploi des principales pistes de réforme dans l'hypothèse d'un transfert de l'équivalent de 2,1 points de cotisations sociales employeurs.

Pistes de réforme	Nombre d'emplois nets créés		
	A court terme (2 ans)	A moyen terme	A long terme
CVA brute	+ 28 000	+ 20 000	- 4 000
CVA nette	+ 19 000	Comparable à CVA brute	- 3 000
Modulation	Très variable selon les paramètres retenus. Effets macro atténués par rapport à la CVA.		Neutre
CPG	Comparable à la CVA		
IS	Non testé		
TVA (taux normal)	+ 23 000	+ 25 000	- 2 000

Sources : rapport et documents de travail du groupe interadministratif.

Annexe 2

L'évolution des dépenses de protection sociale en France et en Europe

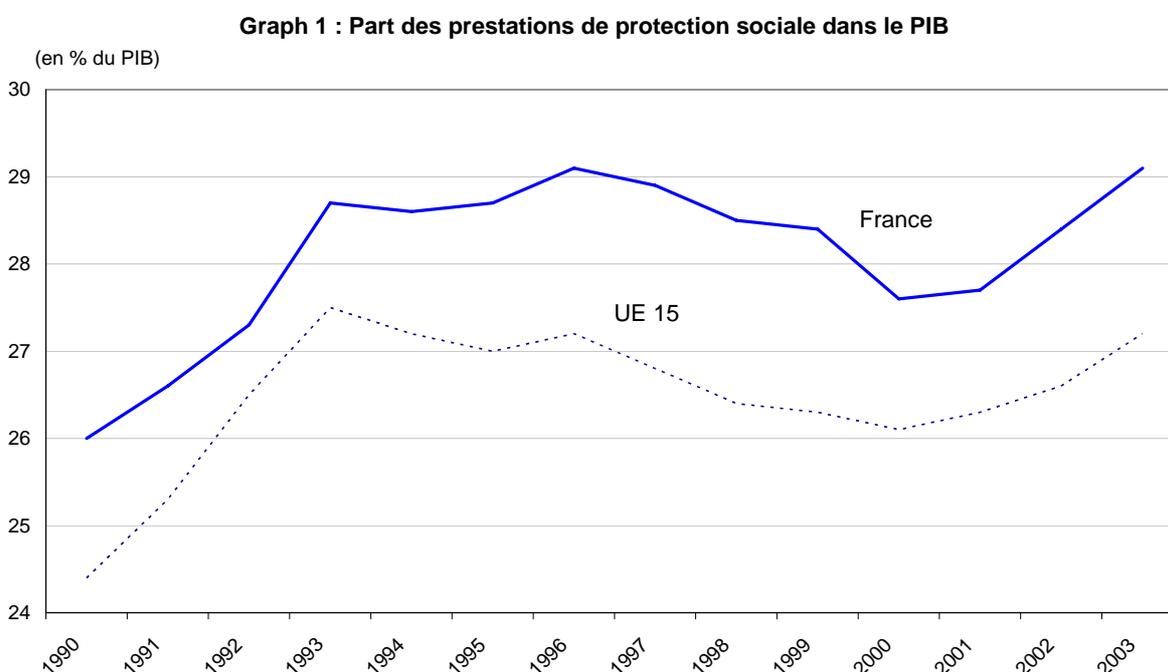
Les chiffres de dépenses de protection sociale présentés ici proviennent de la base de données européenne Sespros (Système européen de statistiques intégrées de protection sociale). Cette base, tenue par Eurostat à partir des statistiques communiquées par chaque pays, permet de comparer l'évolution des dépenses de protection sociale dans les différents pays de l'Union. Le champ de la protection sociale correspond à « toute intervention d'organismes publics ou privés destinée à alléger la charge que représente la survenance de certains risques ou besoins pour les ménages et les particuliers à condition qu'elle n'ait pas de contrepartie et ne relève pas de dispositions personnelles ». Les risques ou besoins susceptibles par convention d'être couverts par la protection sociale sont les suivants : maladie/soins de santé et invalidité ; vieillesse et survie ; famille/enfants ; chômage ; logement ; exclusion sociale non classée ailleurs.

Depuis 1990, la part de la protection sociale française dans le PIB a augmenté de 3,1 points, suivant une tendance commune à l'UE 15 prise dans son ensemble. Cette évolution tient, d'une part, à la conjoncture économique et, d'autre part, aux différentes réformes de la législation intervenues dans cette période.

On observe deux phases de forte croissance :

- 1990-1993 : croissance rapide des dépenses d'assurance maladie et création du RMI ;
- 2000-2004 : vieillissement (dont l'allocation de dépendance), chômage et reprise de la croissance des dépenses d'assurance maladie.

Les phases de stabilisation ou de ralentissement de la dépense résultent, outre de la conjoncture économique, de mesures restrictives mises en œuvre par le gouvernement.



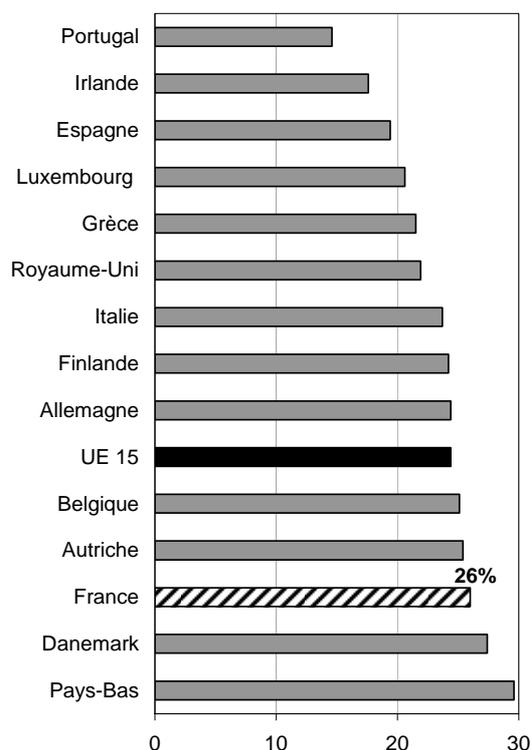
Source : Sespros (Eurostat).

Depuis 1990, la France se situe dans la fourchette haute de l'Union Européenne. Elle se trouve ainsi dans une situation comparable aux pays du Nord de l'Europe, qui consacrent généralement à la protection sociale une part de leur PIB supérieure à la moyenne européenne. En 1990, elle consacrait ainsi 26% de son PIB aux dépenses de protection sociale, contre 24,4% en moyenne pour les pays de l'UE. Cette part atteint 29,1% en 2003, contre 27,2% pour les pays de l'UE 15.

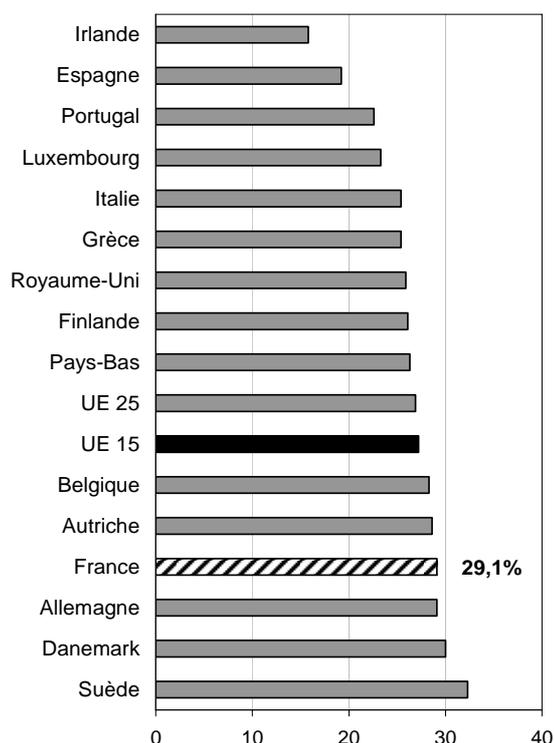
Le niveau comparativement élevé des dépenses françaises de protection sociale tient à des causes structurelles comme le vieillissement de la population ou le taux de chômage mais aussi aux choix collectifs faits en faveur d'une grande socialisation de certains risques.

Graph.2 : Les dépenses de protection sociale en Europe (en % du PIB)

Graph. 2a : en 1990



Graph. 2b : en 2003



Source : Sespros (Eurostat).

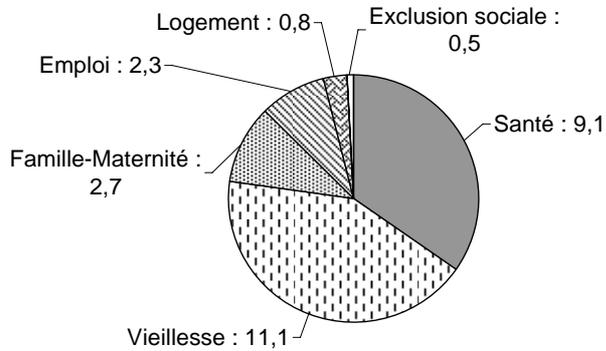
L'évolution des dépenses de protection sociale française depuis 1990 est marquée par la tendance à l'accroissement de la part des dépenses liées à la santé (+1,2 points de PIB) et à la vieillesse (+1,5 points de PIB). Au niveau de l'UE 15, on observe une tendance similaire. Les phénomènes de vieillissement de la population et de demande croissante de soins et de biens médicaux expliquent cette évolution. Celle-ci est d'autant plus significative que les risques santé et vieillesse constituent traditionnellement les deux principaux postes de dépenses de protection sociale, en France comme dans le reste de l'Europe. Le regain de croissance de ces deux risques est d'ailleurs la raison principale du nouvel accroissement des dépenses totales de protection sociale par rapport au PIB depuis 2000.

Toutefois, la répartition des dépenses de protection sociale entre grands risques est restée globalement stable sur la période, en France comme dans l'UE 15, même s'il faut noter en France une montée en puissance des risques emploi et exclusion sociale (RMI) et une tendance à la baisse de la part des dépenses consacrée au risque famille (compensée dans nos graphiques par les dépenses consacrées au risque logement). Cette hausse succède au mouvement de baisse de la deuxième moitié des années 1990 sous l'effet de la reprise de la croissance, de la décade de

chômage et des efforts d'ajustement budgétaire préalables à l'entrée dans l'Union monétaire européenne.

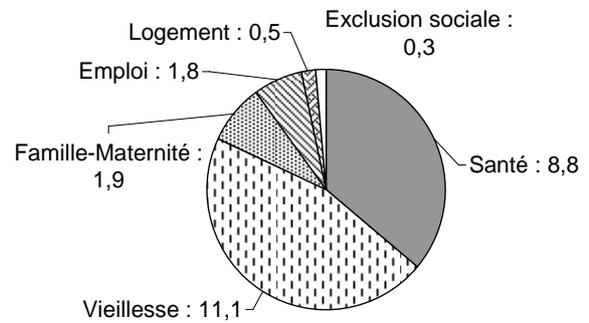
Graph. 3 : Répartition des prestations de protection sociale par risque (en % du PIB)

Graph. 3a : en France en 1990



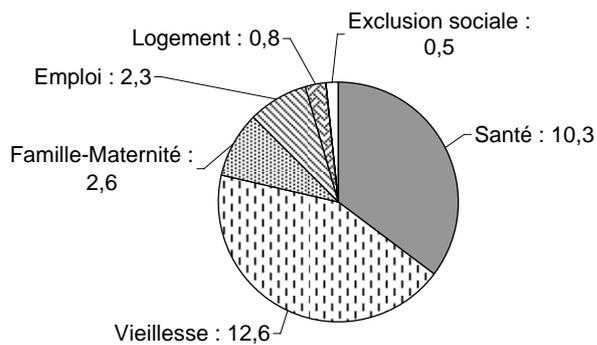
Total des prestations : 26 points de PIB

Graph. 3b : dans l'UE en 1990



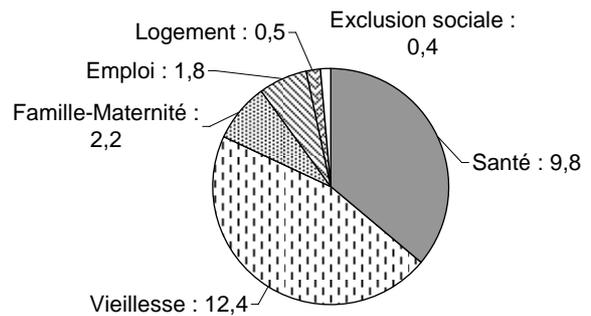
Total des prestations : 24,4 points de PIB

Graph. 2c : en France en 2003



Total des prestations : 29,1 points de PIB

Graph. 2d : dans l'UE en 2003



Total des prestations : 27,2 points de PIB

Source : Sespros (Eurostat).

Annexe 3

Le financement de la protection sociale

1. Au niveau européen : les structures du financement convergent

En 2003, dans l'Union européenne, les cotisations sociales (cotisations effectives d'employeurs, de salariés, de travailleurs indépendants et cotisations fictives) assuraient en moyenne 60 % du financement de la protection sociale (entendue comme la couverture des charges résultant pour les individus ou les ménages de l'apparition ou de l'existence de certains risques, dans la mesure où cette dépense donne lieu à l'intervention d'un mécanisme de prévoyance). Les autres ressources étaient constituées principalement par des contributions publiques et des impôts et taxes affectés. Entre 1990 et 2003, la part des cotisations a diminué de 5,9 points ; celle des contributions publiques et impôts et taxes affectés a augmenté de 6,9 points. (tableaux n° 3 et 4)

Traduisant une convergence des différentes logiques de financement, l'augmentation de la part des contributions publiques et impôts et taxes affectés a été particulièrement sensible dans des pays comme l'Allemagne, l'Italie ou la France, où la part des cotisations assises sur les salaires était importante. En France, la baisse de la part de ces cotisations (salariés et employeurs) entre 1990 et 2003 atteint 10,6 points, sous le double effet de la politique d'allègement des cotisations sociales employeurs engagée à compter de 1993 et de la montée en régime de la CSG en substitution d'une partie des cotisations salariales.

Ceci se traduit par un ralentissement de la croissance des cotisations sociales par rapport au PIB, particulièrement marqué en France entre 1994 et 2000. (Graphique n° 4)

Tableau n° 3 : Part des cotisations dans le financement de la protection sociale en 1990

	Part des cotisations employeurs (%)	Part des cotisations salariés (%)	Total cotisations sociales (%)
Union européenne (15 pays)	42,4	19,1	65,9
Danemark	7,9	5,3	13,1
Irlande	24,5	14,4	40,0
Suède	nd	nd	nd
Luxembourg	29,5	17,0	50,5
Finlande	44,1	5,1	52,1
Royaume-Uni	28,1	26,1	55,0
Grèce	39,4	16,2	59,0
Pays-Bas	20,0	30,2	59,0
Portugal	42,4	17,5	61,7
Autriche	39,1	20,9	63,7
Belgique	41,5	20,8	67,0
Italie	54,9	10,2	70,3
Espagne	54,4	9,1	71,3
Allemagne	43,7	23,3	72,1
France	51,0	22,9	79,5

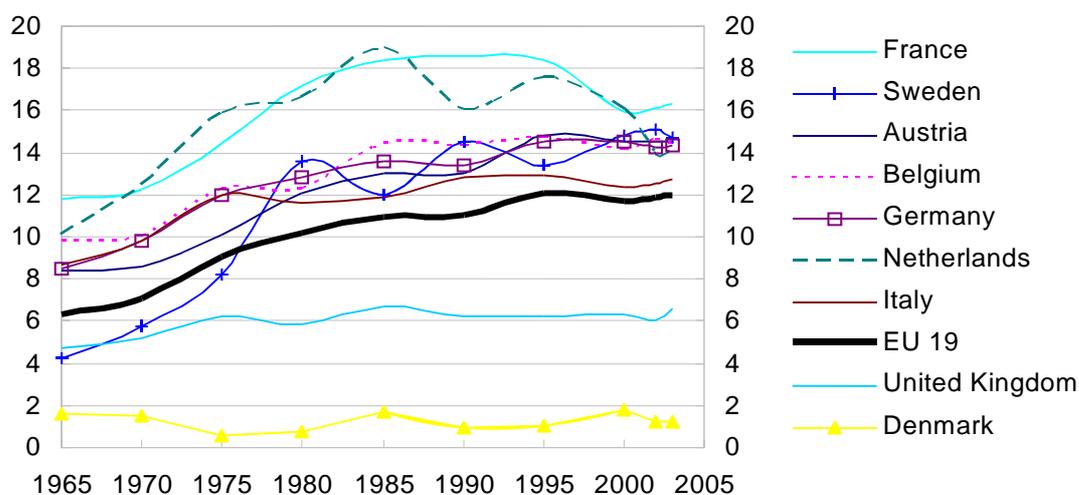
Source : Eurostat, Sespros

Tableau n° 4 : Part des cotisations dans le financement de la protection sociale en 2003

	Part des cotisations employeurs (%)	Part des cotisations salariés (%)	Total cotisations sociales (%)
Union européenne (15 pays)	39,0	17,3	60,0
Danemark	9,7	20,6	30,3
Irlande	22,8	12,4	36,7
Royaume-Uni	32,7	15,5	48,9
Suède	40,6	8,1	49,4
Finlande	39,0	8,2	49,9
Portugal	33,4	14,0	50,3
Luxembourg	27,3	20,2	51,6
Italie	43,7	9,4	58,6
Grèce	37,5	17,6	61,0
Allemagne	36,3	22,3	63,7
Autriche	37,6	21,5	63,7
France	46,1	17,2	67,1
Pays-Bas	32,8	33,9	67,5
Espagne	52,3	9,3	68,7
Belgique	50,1	18,1	72,0

Source : Eurostat, Sespros

Graphique n° 4 : Cotisations sociales en % PIB 1965-2003



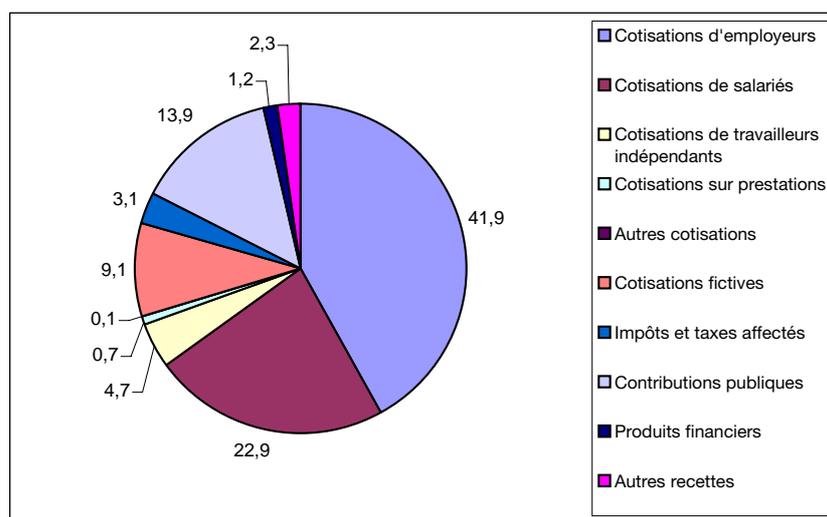
Source : OCDE (2005), Statistiques des Recettes Publiques (www.oecd.org/ctp/statistiques).

2. En France

2.1. Structure du financement de la protection sociale

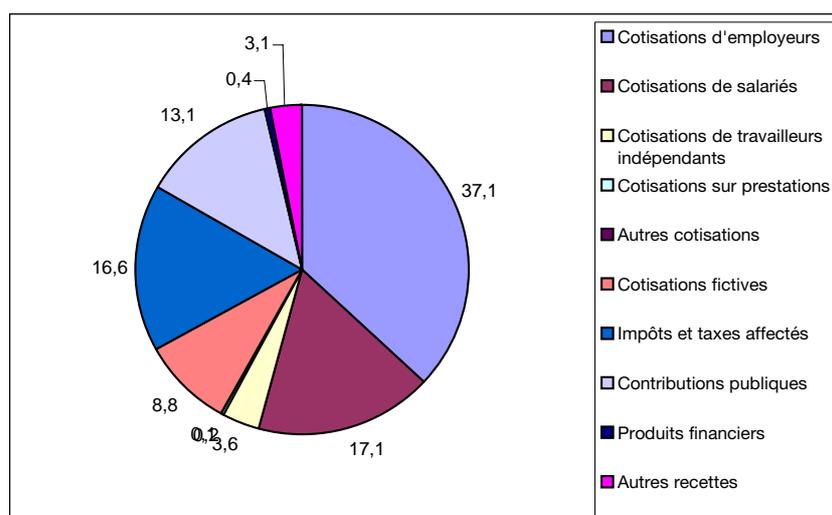
Entre 1990 et 2004, la part des cotisations sociales d'employeurs et de salariés a nettement fléchi en France au profit des impôts et taxes affectés. Ceci résulte à la fois de la politique d'allègement de charges et du transfert sur la CSG d'une partie des cotisations salariales. (Graphiques n° 5 et 6)

Graphique n° 5 : Répartition des ressources de la protection sociale en 1990 (en %)



Source DREES, Comptes de la protection sociale 2004 (novembre 2005)

Graphique n° 6 : Répartition des ressources de la protection sociale en 2004 (en %)



Source DREES, Comptes de la protection sociale 2004 (novembre 2005)

Pour mesurer l'ampleur des changements intervenus en matière de financement de la protection sociale depuis le début des années 1990, il est possible de calculer ce qu'aurait été la répartition des ressources hors transferts dans la structure de 1990 avec la répartition effectivement constatée. (tableau n°5)

Tableau n° 5 : Impact des changements de la structure des ressources de la protection sociale entre 1990 et 2004 (en milliards d'euros)

	Structure des ressources de 2004 (1)	Ressources de 2004 à structure de 1990 (2)	Ecart (1) - (2)
Cotisations sociales effectives	290,2	352,6	- 62,3
Cotisations sociales fictives	44,1	45,3	- 1,2
Impôts et taxes affectés	83,3	15,6	67,7
Contributions publiques	65,7	69,4	- 3,7
Produits financiers	1,9	6,0	- 4,1
Autres recettes	15,3	11,7	3,6
Ensemble des ressources hors transferts	500,6	500,6	0

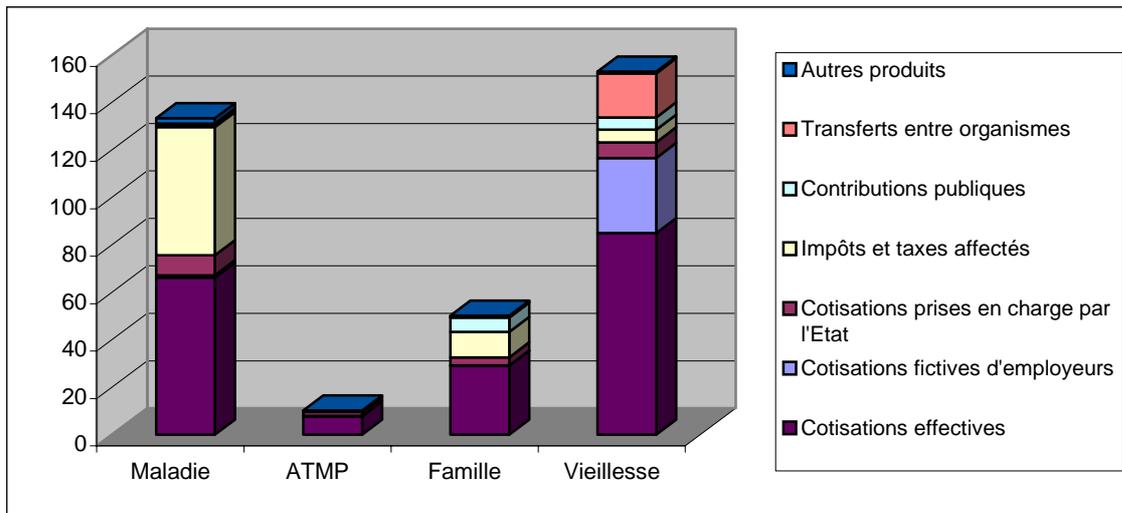
Source DREES, Comptes de la protection sociale 2004 (novembre 2005)

2.2. Le financement par risque en France (régime général)

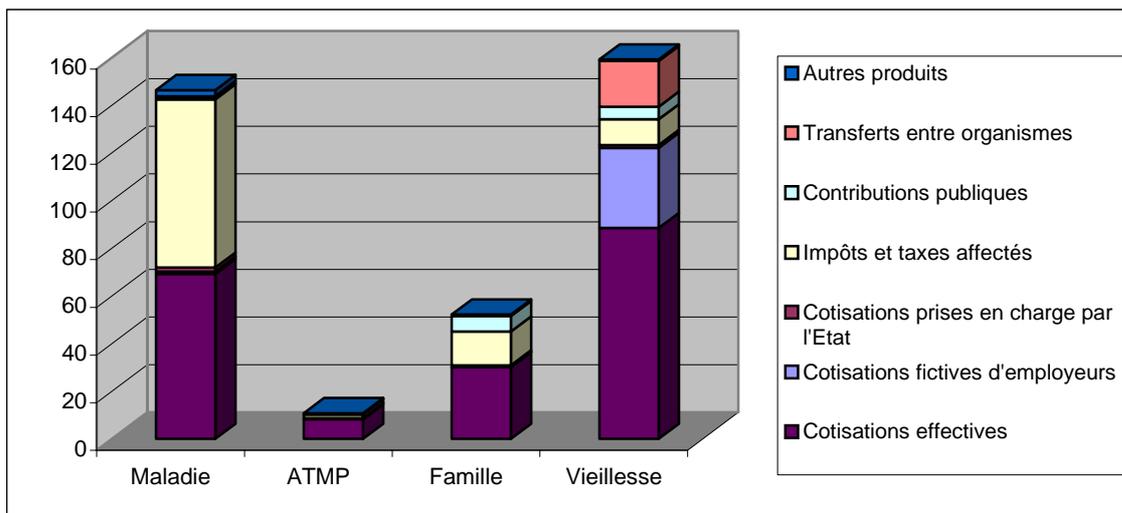
Du fait des changements intervenus depuis le début des années 1990, la structure de financement des risques (dans le champ des régimes obligatoires de base) est aujourd'hui diversifiée. Les impôts et taxes affectés occupent désormais une part très significative dans le financement du risque maladie. (Graphique n°7)

Entre 2004 et 2006, cette part se renforce encore pour les différents risques du fait de la débudgétisation de la compensation des allègements généraux de charges. (Graphique n°8)

Graphique n° 7 : Produits de l'ensemble des régimes obligatoires de base en 2004 (milliards d'euros)



Graphique n° 8 : Produits de l'ensemble des régimes obligatoires de base en 2006 (prévision) (milliards d'euros)



**Tableau n° 6 : Répartition des impôts et taxes affectés par régime et type d'impôt en 2004
(en millions d'euros)**

	Impôt sur le revenu et le patrimoine		Impôts sur les produits ¹	Impôts sur les salaires	Impôts divers liés à la production	Transfert de recettes fiscales	Ensemble	
		dont CSG					Montant	% des ITAF par régime
CNAM	40447	40508	2669				43316	52,1
CNAF	10043	9993					10043	12,1
CNAV	264						264	0,3
ACOSS	89						89	0,1
FOREC	684		56	4	0		744	0,9
Fonds commun des accidents du travail agricole			21		1		22	0,0
Fonds de solidarité vieillesse	9264	9264					9264	11,1
Régimes particuliers de salariés	1635	1635	6				1641	2
Salariés agricoles	1052	1052					1052	1,3
Exploitants agricoles	890	890				4954 ²	5844	7,0
Régimes de non salariés non agricoles	2572	2553	42				2614	3,1
Régimes d'indemnisation du chômage				0			0	0,0
ORGANIC					3349		3349	4,0
Régime d'intervention sociale des pouvoirs publics	2115	909	270	2604			4989	6,0
dont FFAPA/CNSA	909	909		911			1820	2,2
Total des impôts et taxes affectés	69355	66804	3064	2608	3350	4954	83331	100,0
% des ITAF par type d'impôt	83,2	80,2	3,7	3,1	4,0	5,9		100

Source DREES, Comptes de la protection sociale 2004 (novembre 2005)

¹ Principalement taxes sur les tabacs et les alcools.

² Transfert d'une fraction du produit de la TVA au profit du budget annexe des prestations sociales agricoles.

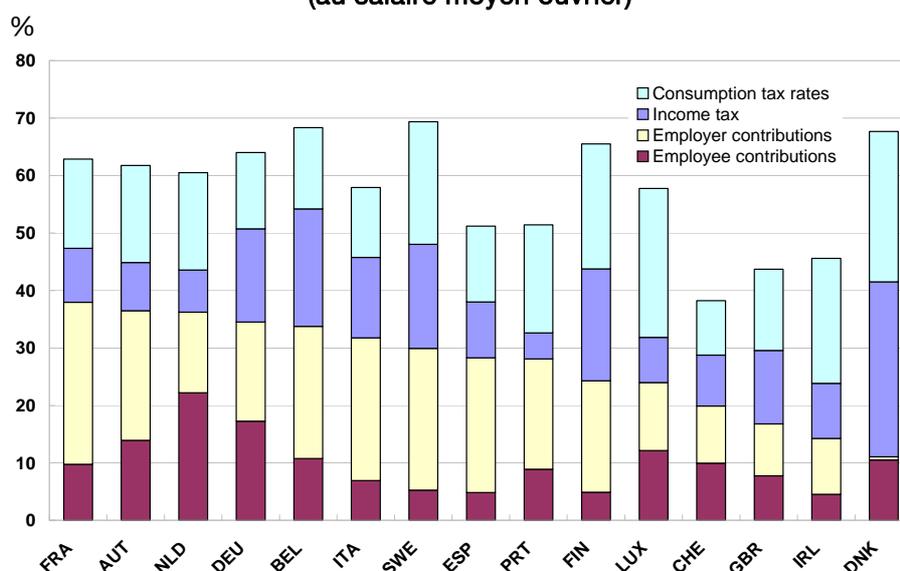
Annexe 4

Le coût du travail en France et dans l'Union européenne

Au sein de l'Union européenne, en 2004, la France se caractérise par un taux de charges sociales rapportées aux salaires sensiblement plus élevé que la moyenne ; ceci est vrai pour des niveaux de salaires correspondant au salaire moyen ouvrier³. Ceci est également vrai pour les salaires équivalents à 2/3 du salaire moyen ouvrier, quoique dans une moindre mesure, en raison de la politique d'allègement de charges menée depuis 1993.

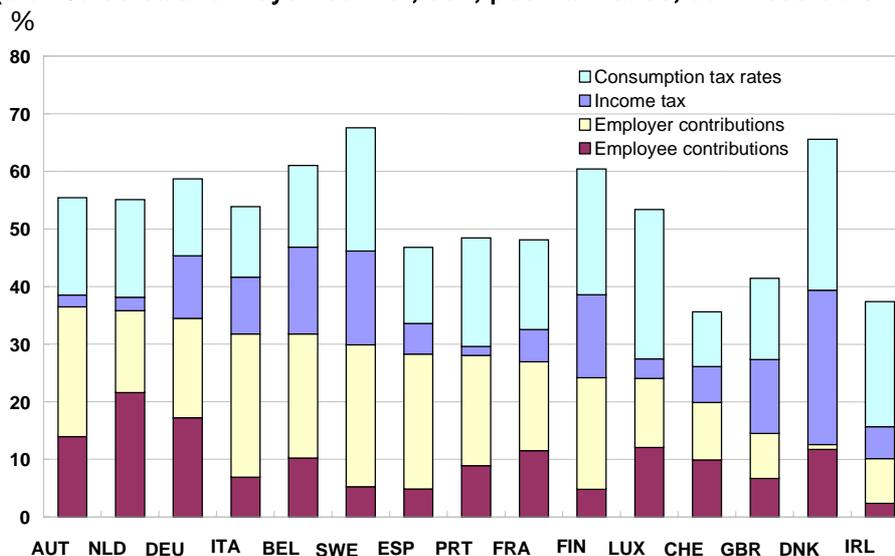
En tenant compte des taxes sur le revenu (CSG, IRPP), la France affiche toujours des taux de prélèvement élevés au niveau du salaire moyen ouvrier : elle n'est devancée dans l'ensemble européen que par l'Allemagne et la Belgique. Si l'on ajoute enfin les taxes sur la consommation, la France occupe le 6^{ème} rang au niveau du salaire moyen ouvrier (par niveau de prélèvement décroissant) au sein de l'ancienne Europe des 15 et le 11^{ème} rang à un niveau équivalent à 2/3 de ce salaire moyen ouvrier.

Graphique n° 9 : Le coin fiscal et les taxes sur la consommation en % du coût du travail pour un célibataire sans enfant en 2004 (au salaire moyen ouvrier)



³ La notion de salaire moyen ouvrier était utilisée jusqu'en 2005 par l'OCDE. Le salaire moyen ouvrier correspond au salaire d'un travailleur manuel employé à temps plein dans l'industrie. La nouvelle définition du salaire moyen de l'OCDE ne fait plus de distinction entre travail manuel et non manuel. Pour la France, le salaire ouvrier moyen annuel brut était en 2004 à 23087 €.

Graphique n° 10 : Le coin fiscal et les taxes sur la consommation en % du coût du travail pour un célibataire sans enfant en 2004 (à 67 % du salaire moyen ouvrier, soit, pour la France, au niveau du SMIC)



Source : OCDE (2005), Les Impôts sur les salaires (www.oecd.org/ctp/impotssalaires).

Au total, le coût global du travail en France est donc supérieur à la moyenne européenne. Cet écart croît avec les niveaux de rémunération.

Tableau n° 7 : Coût du travail annuel en fonction du niveau de salaire (en dollars US) en 2004

Pays	Coût du travail annuel à 2/3 du salaire moyen	Coût du travail au niveau du salaire moyen ⁴	Coût du travail annuel à 1,67 fois le salaire moyen
Autriche	31162	46743	76363
Belgique	34409	52520	88963
Allemagne	35223	52834	84920
Danemark	25138	37601	62527
Espagne	22484	33726	56103
Finlande	27848	41772	69620
France	28273 ⁵	46786 ⁶	77846 ⁷
Grèce	21261	31892	53153
Irlande	22109	33163	55271
Italie	23313	34969	58282
Luxembourg	30140	45137	75130
Pays-Bas	31351	44435	72080
Portugal	16162	24243	40405
Royaume-Uni	32013	48511	81505
Suède	28545	42818	71364
OCDE	23389	35176	58374
Union européenne à 15	27295	41143	68236
Rang de la France dans l'Union à 15 par niveau de coût du travail décroissant	8 ^{ème}	4 ^{ème}	4 ^{ème}

Source : OCDE (2006), *Taxing Wages 2004-2005*

⁴ Dans la nouvelle définition de l'OCDE, le salaire brut moyen annuel est pour la France en 2004 de 29549 €.

⁵ Salaire net correspondant pour un célibataire sans enfant : 16312 \$ (soit l'équivalent d'environ 1,15 SMIC 2004)

⁶ Salaire net correspondant pour un célibataire sans enfant : 23466 \$ (soit l'équivalent d'environ 1,7 SMIC 2004)

⁷ Salaire net correspondant pour un célibataire sans enfant : 37005 \$ (soit l'équivalent d'environ 2,7 SMIC 2004)

Annexe 5

Les stratégies de réforme mises en œuvre en Europe en matière de financement de la protection sociale

L'**Italie** a choisi d'introduire en 1998 un impôt assis sur la valeur ajoutée, l'IRAP (impôt régional sur les activités productives). L'objectif était à la fois de permettre aux régions de financer leurs dépenses de santé en progression rapide et de limiter les cotisations pesant sur le travail. Ce prélèvement fait aujourd'hui l'objet d'un contentieux devant la Cour de justice des communautés européennes.

Les **Pays-Bas**, qui avaient eux aussi examiné, à la fin des années 1980, l'hypothèse d'un transfert des charges pesant sur l'emploi vers une assiette valeur ajoutée, y ont renoncé, craignant de pénaliser l'investissement.

La **Belgique** a quant à elle décidé en 2006 de transférer au budget de la Sécurité sociale 15 % du montant de la taxation des produits financiers.

L'**Allemagne** a choisi d'augmenter le taux normal de TVA (actuellement à 16 %) de 3 points au 1^{er} janvier 2007. Les 2/3 des recettes serviront à la réduction des déficits, les 1/3 restant permettant de financer un allègement des cotisations sociales patronales d'assurance chômage.

D'autres pays se sont engagés dans la même voie.

Ainsi, la **Suisse** affecte d'ores et déjà 1 % de ses recettes de TVA au financement des assurances vieillesse et décès. Un projet de relèvement de la TVA pour assurer la pérennité du système de retraite a cependant été rejeté par référendum. L'impôt sur les jeux et les accises sur les alcools et le tabac complètent le financement assuré par les cotisations et la TVA.

Le **Portugal** a augmenté en 2005 le taux normal de TVA de 2 points, le surplus de recettes étant affecté à la protection sociale.

En **Suède**, enfin, il a été décidé d'augmenter progressivement la taxation écologique de 1,4 point de PIB sur une période de 10 ans (2001-2010), et de réduire en contrepartie l'impôt sur le revenu et les cotisations sociales employeurs.

Annexe 6

Concurrence fiscale et fiscalité des entreprises

Dans un contexte de mobilité accrue des investissements, la fiscalité devient un élément clé dans les choix de localisation des entreprises. Certes, d'autres critères entrent également en ligne de compte, comme la proximité des marchés, la sécurité juridique, la qualité de l'environnement de production ou le coût de la main d'œuvre. Mais un investisseur qui décide de s'implanter dans l'Union Européenne, compte tenu du degré d'intégration de cet espace économique, accordera un poids particulier au critère fiscal. Le rôle non négligeable du différentiel de taux d'imposition des sociétés dans le choix de localisation des IDE au sein de l'OCDE a ainsi été souligné par plusieurs études, dont celle du CEPII (2005)⁸.

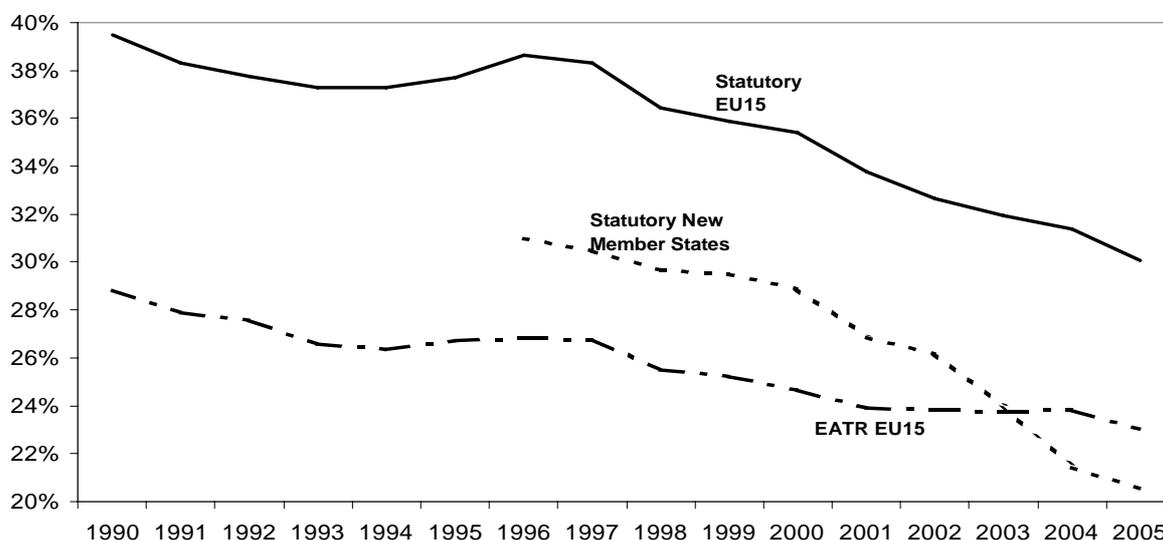
Cette concurrence entre les pays explique la baisse tendancielle observée depuis 15 ans des taux nominaux et des taux effectifs moyens d'IS au sein de l'UE15, et désormais, de l'UE 25 (Graph. 11).

Dans cette compétition, la France occupe une place intermédiaire.

Si son taux nominal d'IS figure parmi les plus élevés de l'Union européenne, son taux effectif moyen d'imposition la place dans la moyenne européenne (Graph. 12). Ceci s'explique par le fait que les baisses de taux ont été souvent compensées par des mesures d'assiette.

Si l'on tient compte de l'ensemble des impôts et taxes pesant sur les entreprises (y compris la taxe professionnelle en France) rapporté aux revenus des entreprises (résultat courant net avant impôts + dividendes nets perçus de l'étranger), la situation de la France par rapport à ses principaux concurrents est plus défavorable (Graph 13).

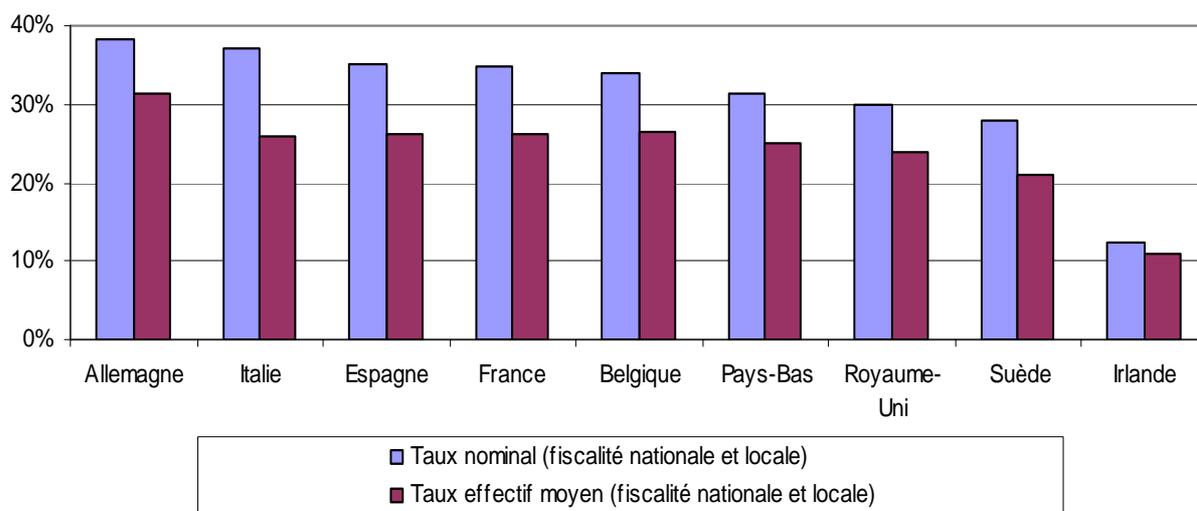
Graph. 11 : Taux d'imposition des sociétés dans l'UE 25



Sources: Devereux, Griffith and Klemm, Eurostat, KPMG, OECD, national sources.

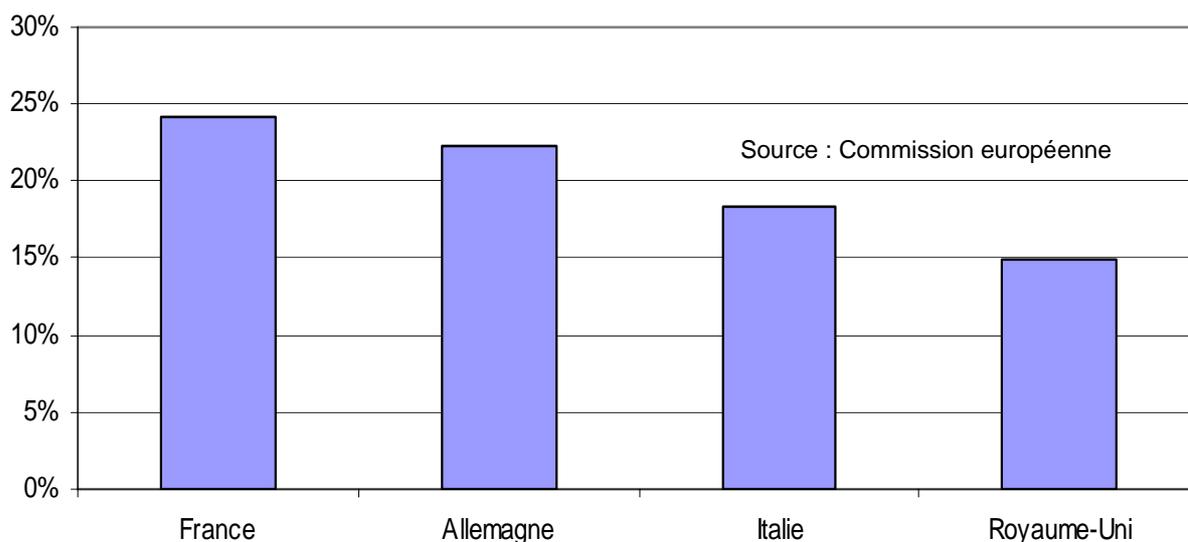
⁸ A. Bénassy-Quéré, L. Fontagné et A. Lahrière-Révil (2005), "How does FDI react to corporate taxation?", *International Tax and Public Finance*, 2005, vol. 12, issue 5.

Graph. 12 : Taux effectif d'imposition des bénéfices par rapport au taux nominal (2005)



Note : Le taux effectif moyen d'imposition simule la charge fiscale qui pèsera sur un nouvel investissement et prend donc en compte les règles d'assiette (hors TP pour la France, qui n'est pas un impôt sur les bénéfices).

Graph. 13 : Taux implicite d'imposition des entreprises



Jusqu'à présent, la concurrence fiscale entre pays européens est restée relativement limitée, seule l'Irlande jouant ouvertement sur ce tableau pour attirer les IDE (taux nominal d'IS à 12,5%).

Mais l'imposition des sociétés pourrait encore évoluer, notamment sous la pression des nouveaux entrants, dont les taux nominaux (20% en moyenne) sont inférieurs à ceux de tous les membres de l'UE15, Irlande exceptée. Ainsi, en 2007, l'Allemagne envisage de procéder à une nouvelle baisse de son taux après l'avoir déjà fait en 2000. La France, après avoir augmenté le taux nominal d'IS à deux reprises, l'a quant à elle ramené à son niveau initial (35%).

Le plus souvent, les baisses du taux nominal d'IS dans l'UE ont été compensées par un élargissement de l'assiette imposable, ce qui a permis de maintenir les ressources d'IS autour de 2-2,5% du PIB. De telles mesures s'inscrivent clairement dans une stratégie de concurrence fiscale⁹ :

⁹ D'après M. Devereux, R. Griffith & A.Klemm, "Corporate income tax reforms and international tax competition", *Economic Policy*, n°35, 2002.

en termes de communication auprès des investisseurs, le taux nominal d'IS éclipse désormais le taux implicite de taxation (après prise en compte des différents dispositifs d'allègement) dont l'appréciation est complexe.

Comme le montre un rapport récent du CAE¹⁰, la France se distingue de ses principaux voisins par une base d'imposition étroite, concentrée sur les facteurs les plus dynamiques et potentiellement mobiles.

Un accroissement de la compétitivité fiscale française supposerait donc une diminution du taux nominal d'imposition des profits des entreprises, conjuguée à un élargissement de la base imposable, ce qui permettrait en outre de restreindre les possibilités d'optimisation fiscale, très répandues en matière d'IS.

Selon une étude récente¹¹, une baisse d'un point du taux d'imposition sur les sociétés conduit, toutes choses égales par ailleurs, à une hausse de 3 à 4% des IDE entrants. Cette dynamique joue d'autant plus que les économies mises en concurrence sont intégrées¹².

A l'inverse, une éventuelle hausse du taux d'IS en France, destinée à financer la protection sociale, pourrait entraîner des comportements d'optimisation fiscale prenant la forme d'un déplacement des bénéficiaires vers les pays à fiscalité plus favorable, par le jeu des relations commerciales ou financières entre filiales et exercer un effet dissuasif sur les investisseurs étrangers.

Selon des travaux récents¹³, dans un contexte de concurrence fiscale, la composante de la dépense publique bénéficiant uniquement aux ménages (comme les retraites ou les dépenses de santé) devient un facteur pénalisant pour l'attractivité d'un pays. A taux d'imposition identique, les investisseurs privilégieront en effet le pays dont la composante de la dépense publique servant à accroître la productivité des entreprises (infrastructures de transport, par exemple) est la plus importante.

Ces différents phénomènes risqueraient d'être d'autant plus marqué que le taux apparent d'IS en France est d'ores et déjà élevé et que les zones francophones voisines (Suisse, Benelux) ont une fiscalité plus favorable aux entreprises.

Ainsi, l'hypothèse de financer un allègement des cotisations sociales employeurs par une augmentation, même marginale, du taux de l'IS, pourrait avoir un effet dissuasif sur les décisions d'implantation des entreprises et, à ce titre, des répercussions défavorables sur l'emploi. En outre, le fort risque d'optimisation fiscale qui pèse sur l'assiette des bénéficiaires des sociétés pourrait introduire un risque d'instabilité sur les ressources de la protection sociale.

¹⁰ C. Saint-Etienne et J. Le Cacheux, *Croissance équitable et concurrence fiscale*, Rapport du CAE, 2005.

¹¹ R. De Mooij & S. Ederveen (2003), « Taxation and foreign direct investment : a synthesis of empirical research », *International tax and Public Finance*, 10, 2003.

¹² A. Bénassy-Quéré & A. Lahrière-Révil, « Impôt sur les sociétés : tous à 0% ? », La Lettre du CEPII, n°246, juin 2005

¹³ A. Bénassy-Quéré, N. Goyalraja et A. Trannoy, « Concurrence fiscale et facteur public », complément au rapport CAE *Croissance équitable et concurrence fiscale*, 2005.

Annexe 7

Les évolutions du système « bismarckien » de sécurité sociale et de sa gouvernance

Les caractéristiques du modèle bismarckien de protection sociale sont au nombre de quatre :

- accès aux prestations lié à l'emploi (et non à la citoyenneté ou aux besoins) ;
- prestations majoritairement en espèces et contributives (plutôt que forfaitaires et proposées sous formes de services sociaux) ;
- dépenses sociales essentiellement financées par des cotisations assises sur les revenus d'activité (et non par l'impôt) ;
- gestion des régimes selon un modèle "corporatiste", c'est-à-dire faisant une large place aux représentants des assurés.

Si l'Allemagne est généralement considérée comme la référence, l'Autriche, les Pays-Bas, le Luxembourg, l'Italie, la Hongrie, la République tchèque et la France présentaient les caractéristiques les plus proches de cet idéal-type bismarckien.

Alors que les régimes sociaux des pays du Nord de l'Europe ou le Royaume-Uni ont mené à bien connu d'importantes réformes depuis le début des années 80, les régimes construits sur le modèle bismarckien ont longtemps été considérés comme plus difficiles à faire évoluer en raison de la conjonction de différents facteurs : acceptabilité plus grande des cotisations sociales (par rapport aux impôts) permettant de différer les réformes structurelles, difficulté à réduire des prestations conçues comme des salaires différés, gestion paritaire des régimes...

Les réformes ciblées engagées depuis le début des années 1980 n'ont pas suffi à faire taire les doutes quant à la pertinence du modèle bismarckien. Les critiques portent désormais sur les équilibres à la base même du système : les cotisations sociales, accroissant le coût du travail, pèsent sur la compétitivité et la création d'emplois, les dépenses seraient difficiles à contrôler, les prestations contributives, réservées aux personnes bénéficiaires d'un emploi, ne permettraient pas de lutter efficacement contre l'exclusion sociale...

Des pays comme la France, l'Allemagne ou les Etats providence d'Europe du Sud ont en commun d'avoir conduit, au cours des années récentes, un certain nombre de réformes destinées remédier à ces problèmes, quitte à altérer profondément les caractéristiques du modèle.

Certains y voient une dualisation de fait des systèmes de protection sociale : d'un côté, des régimes de solidarité nationale (prestations familiales, soins de santé et réduction de la pauvreté) servant des prestations universelles ou ciblées, en majeure partie financées par l'impôt et contrôlées par l'Etat ; d'un autre côté, le système de retraite et les dispositifs d'indemnisation du chômage, continuant de relever de l'assurance sociale mais reposant davantage sur des principes actuariels et des stratégies d'activation. Toutefois cette spécialisation de fait des financements et des modes de gestion par type de risque n'a jamais été formellement débattue.