

LES TRANSFORMATIONS DU FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE ET LEURS INCIDENCES ÉCONOMIQUES*

*Laurent CAUSSAT, Marie HENNION,
Patrick HORUSITZKY et Christian LOISY*

Ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement
Ministère de la Santé et des Solidarités
Drees

Les politiques publiques destinées à assurer le financement des dépenses de protection sociale, qui ont connu une progression rapide au cours de ces vingt dernières années ont eu pour effet de modifier de manière très importante la structure d'ensemble de ce financement. L'ambition du présent article est de quantifier de façon plus précise les changements des modes de financement de la protection sociale et de tenter d'en synthétiser les incidences macro-économiques. Auparavant, les auteurs dressent un bilan des modifications de la protection sociale intervenues depuis une vingtaine d'années et ils s'attachent à décrire les nouvelles ressources qui se sont substituées aux cotisations sociales pesant sur les salaires.

Le financement de la protection sociale a connu des changements spectaculaires au cours des vingt-cinq dernières années, documentés dans le passé par une série d'études (Lattès et Volovitch, 1996 ; Volovitch, 2001). D'une part, le poids global des prélèvements sociaux s'est accru de façon importante, suivant les tendances des dépenses sociales. D'autre part, l'assiette des ressources des régimes de protection sociale a été élargie afin qu'elles ne pèsent pas exclusivement sur l'emploi. Enfin, une politique résolue d'allègement des charges sociales sur les bas salaires, assortie de compensations aux régimes sociaux sous forme de transferts du budget de l'État ou de l'affectation de recettes fiscales, a été mise en œuvre depuis le milieu des années quatre-vingt dix dans le but d'encourager la création d'emplois faiblement qualifiés. Cette dernière politique s'est articulée à partir de 1998 avec la création de nouveaux allègements de charges liés à la mise en œuvre de la réduction de la durée légale du travail à 35 heures, ces allègements ayant eux-mêmes été réformés en 2003 dans le cadre de l'assouplissement des incitations à la réduction du temps de travail et de l'harmonisation des rémunérations minimales.

Il s'en est suivi une transformation importante de la structure du financement de la protection sociale (Bechtel, Caussat, Horusitzky, Loisy, 2003). Les cotisations sociales assises sur les revenus d'activité et de remplacement, qui représentaient 80% environ des ressources du système de protection sociale au début des années quatre-vingt, n'en représentent plus aujourd'hui que les deux tiers. Ce sont tout autant les cotisations sociales à la charge des employeurs que celles supportées par les salariés qui ont contribué à ce changement de structure. Dans le même temps, les contributions publiques et les impôts et taxes affectés ont vu leur part progresser pour atteindre une trentaine de points dans le financement d'ensemble de la protection sociale.

* Cet article a bénéficié des commentaires de Gérard CORNILLEAU et d'Alain GUBIAN qui sont ici remerciés.

En apparence, l'objectif d'alléger la part du financement de la protection sociale pesant sur l'emploi semble donc avoir été atteint. Cependant, on ne peut s'en tenir à une approche descriptive reposant exclusivement sur l'appréhension des assiettes en fonction de leur qualification juridique (cotisations sociales, impôts, contributions publiques). En premier lieu, certaines des ressources fiscales qui se sont substituées aux cotisations sociales pèsent elles aussi fortement sur les salaires, notamment la contribution sociale généralisée (CSG), ce qui conduit à penser que le bilan final de ces substitutions est plus limité en termes de diminution de la taxation effective du facteur travail. En second lieu, les changements dans la structure des ressources de la protection sociale ont pu modifier l'équilibre macro-économique, à travers, comme dans le cas des allègements de charges sociales sur les bas salaires financés par l'augmentation de certains impôts, la modification des conditions d'exposition des différents secteurs d'activité à la concurrence internationale, et partant les performances de la France en matière de commerce international. Il y a donc lieu d'examiner les incidences indirectes de ces changements de structure du financement de la protection sociale liés aux effets de bouclage macro-économique. D'une façon plus générale, il faut tenir compte des enseignements de la théorie économique de l'incidence fiscale (Atkinson, Stiglitz, 1980), qui souligne que ce ne sont pas nécessairement les facteurs de production qui acquittent l'impôt qui le supportent effectivement : selon cette théorie, il n'est pas sûr qu'un allègement apparent des prélèvements sociaux pesant sur le travail se traduise effectivement par une diminution du coût de celui-ci, en raison, notamment, de la réaction du niveau des salaires bruts au surcroît de demande de travail engendré par la baisse des charges sociales.

Certes, la problématique esquissée ci-dessus est ample, et nombreuses sont les études économiques déjà disponibles sur ces questions. Aussi l'ambition du présent article n'est-elle que de quantifier de façon plus précise les changements de la structure du financement de la protection sociale, et de tenter d'en synthétiser les incidences macro-économiques. L'angle privilégié ici est celui de l'incidence de ces changements sur l'ensemble des ressources (cotisations sociales, impôts et taxes affectés et contributions publiques) de tous les régimes de protection sociale, régimes de sécurité sociale, régimes complémentaires, interventions sociales de l'État, ce qui distinguera cette étude de la plupart des travaux antérieurs qui ont pris pour objet central d'analyse l'impact des seuls allègements des cotisations patronales de sécurité sociale sur les emplois salariés des secteurs concurrentiels.

Ainsi, dans une première partie, l'article dresse un bilan des transformations du financement de la protection sociale intervenues depuis le début des années quatre-vingt. Une deuxième partie s'attache ensuite plus particulièrement à décrire les nouvelles ressources de la protection sociale qui se sont progressivement substituées aux cotisations sociales pesant sur les salaires. Dans une troisième partie, l'article procède à une décomposition de l'impact de ces transformations sur les changements effectifs de la structure du financement de la protection sociale, en distinguant l'effet de l'apparition de nouvelles sources de financement de celui des dynamiques différenciées des diverses assiettes sur lesquelles des contributions sont prélevées. Enfin, la quatrième partie examine les conséquences macro-économiques de ces changements de structure du financement de la protection sociale.

LES TRANSFORMATIONS DU FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE DEPUIS LE DÉBUT DES ANNÉES QUATRE-VINGT

L'ensemble des décisions publiques destinées à assurer le financement de la protection sociale décidées au cours des vingt dernières années (Horusitzky, 2005) a eu pour effet de modifier de façon très importante la structure d'ensemble de ce financement. Le système des comptes de la protection sociale (encadré 1, pour une présentation de ce système de comptes), compte satellite des comptes nationaux permettant de décrire de façon détaillée les flux financiers, chaque année et ce depuis 1981, correspondant au versement de prestations de protection sociale aux ménages et à l'affectation de ressources aux régimes de protection sociale (Bechtel 2003), fournit un cadre pertinent pour analyser l'impact effectif de ces mesures.

la progression des ressources de la protection sociale a accompagné celle des dépenses

Ces comptes totalisent pour chaque année l'ensemble des emplois des régimes de protection sociale (prestations de protection sociale, transferts versés, frais de gestion, frais financiers, autres emplois) et l'ensemble de leurs ressources (cotisations sociales, impôts et taxes affectés, contributions publiques, transferts reçus, produits financiers, autres produits). Lorsque l'on rapporte l'ensemble des emplois et des ressources de la protection sociale au produit intérieur brut (graphique 1), on observe logiquement que ces deux agrégats ont progressé paral-

lèvement entre 1981 et 2003 : de 28,5% à 36,8% du PIB pour les emplois, de 29% à 36,3% du PIB pour les ressources). En effet, l'ensemble constitué par les régimes de protection sociale est, chaque année, proche de l'équilibre financier, le solde éventuel, positif ou négatif, étant faible, en part des ressources comme des emplois.

Par conséquent, la première tendance remarquable en matière de financement de la protection sociale au cours du dernier quart de siècle est l'augmentation de la masse des ressources de la protection sociale à proportion de celle des emplois. Celle-ci s'est effectuée à un rythme plus rapide que le PIB en valeur, d'environ un point de croissance par an. Au sein des dépenses hors transferts – ces derniers s'équilibrant par construction en emplois et en ressources, ils peuvent être occultés dans l'analyse – les prestations de protection sociale, qui comprennent les prestations sociales proprement dites et les prestations de services sociaux correspondant au financement d'établissements

publics, comme les hôpitaux, qui concourent à la couverture d'un risque de la protection sociale, pèsent pour 95%. Au sein des ressources hors transferts, les cotisations sociales, les impôts et taxes affectés et les contributions publiques pèsent pour 97%. Par conséquent, il n'est pas réducteur d'affirmer que la dynamique des ressources sociales, fiscales et budgétaires de la protection sociale a tendanciellement suivi celle des prestations de protection sociale.

Globalement, au cours de la période 1981 – 2003, les prestations de protection sociale ont progressé d'environ cinq points en part du PIB, passant de 24,8% à 29,9% du PIB. Cependant, cette croissance n'a pas été régulière (graphique 2). Elle a d'abord été rapide au cours de la première partie de la décennie des années quatre-vingt, à la suite des mesures sociales décidées au cours de cette période comme la revalorisation importante des prestations familiales en 1981 et l'abaissement à soixante ans de l'âge légal de la retraite en 1983, mais aussi en raison

ENCADRÉ 1 ●

LES COMPTES DE LA PROTECTION SOCIALE

Les comptes de la protection sociale sont établis depuis 1999 selon la base 1995 des comptes nationaux. En 2005 intervient le passage en base 2000 qui introduit des modifications conceptuelles relativement limitées. Cependant, les données disponibles en base 2000 se limitent, pour ce premier exercice, à la période 2000-2004. Aussi cet article s'appuie-t-il sur les données de la base 1995, qui offrent une plus grande profondeur historique même si elles s'arrêtent en 2003.

La protection sociale comprend la couverture des charges résultant pour les individus ou les ménages de l'apparition ou de l'existence de certains risques (santé, vieillesse - survie, maternité – famille, emploi, logement, pauvreté – exclusion sociale), dans la mesure où cette dépendance donne lieu à l'intervention d'un mécanisme de prévoyance.

Les prestations de protection sociale regroupent les prestations sociales et les services sociaux servis aux ménages. Les prestations sociales constituent des transferts effectifs attribués personnellement à des ménages sans contrepartie équivalente ou simultanée. Les prestations de services sociaux retracent l'accès à des services, en relation avec un risque de la protection sociale, fournis à prix réduit ou gratuitement par une administration (le plus souvent un hôpital public).

Le financement de la protection sociale est principalement assuré par deux grandes catégories de ressources : les cotisations sociales et le financement public (constitué des impôts et taxes affectés et des contributions publiques, c'est-à-dire les dépenses de l'État et des collectivités locales qui, à l'instar par exemple des dépenses au titre de l'allocation aux adultes handicapés, du revenu minimum d'insertion et de la couverture maladie universelle, concourent à la couverture des risques sociaux). Les cotisations sociales sont dites effectives lorsqu'elles procèdent de l'application d'un taux à une assiette résultant de l'application d'une législation particulière – comme dans le cas général des cotisations de sécurité sociale dues par les employeurs et les salariés du secteur privé –, et sont essentiellement supportées par les employeurs et les salariés, même si à titre résiduel des cotisations sociales sont également appelées sur les revenus de remplacement et regroupées dans une rubrique « autres cotisations sociales effectives ». Elles sont dites fictives lorsqu'elles constituent la contrepartie de prestations versées directement par les employeurs à leurs salariés, à l'instar des pensions versées aux anciens fonctionnaires financées par le budget général de l'État. Dans ce cas, on pose par convention que ces prestations sont financées par une ressource de montant équivalent, la nature fictive de cette ressource justifiant l'appellation « cotisations sociales fictives ». Par ailleurs, les régimes de protection sociale (cf. infra) entretiennent entre eux des transferts complexes qui sont des mouvements internes à la protection sociale, de somme nulle, donc sans incidence sur le financement d'ensemble de la protection sociale.

Les régimes de protection sociale comportent deux grandes catégories :

Les comptes de la protection sociale distinguent plusieurs catégories de régimes :

- *Les régimes d'assurances sociales, qui regroupent les régimes légaux de sécurité sociale, les régimes d'indemnisation du chômage et les régimes de retraite complémentaire ;*
- *Les régimes d'employeurs qui correspondent aux versements extra-légaux effectués par les employeurs au bénéfice de leurs salariés, et qui sont en rapport avec un risque de la protection sociale ;*
- *Les régimes de la mutualité, de la retraite supplémentaire et de la prévoyance ;*
- *Les régimes d'intervention sociale des pouvoirs publics, qui comprennent les prestations de protection sociale prises en charge par les budgets de l'État et les collectivités locales ;*
- *Les régimes des organismes caritatifs qui dispensent des secours qui participent à la couverture des risques sociaux.*

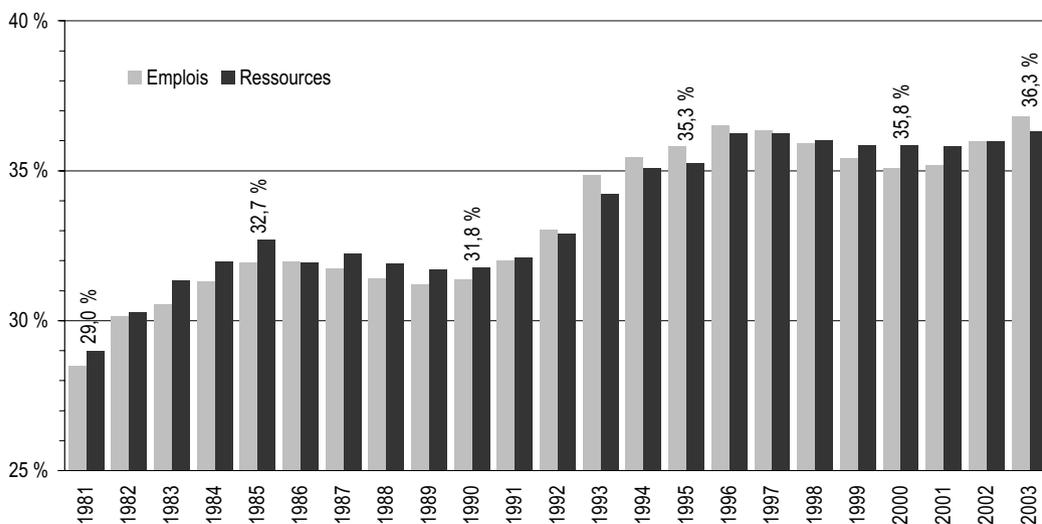
d'une croissance modeste du PIB. La part des dépenses de protection sociale dans le PIB connaît toutefois un retournement à la baisse à partir de 1986, en raison de mesures importantes ayant permis de ralentir le rythme des dépenses sociales, comme la substitution de la dotation globale au prix de journée pour le financement des hôpitaux ou les plans d'économie en matière d'assurance maladie (plan « Seguin » de 1986 – 1987 : diminution du remboursement de certains médicaments, contrôle plus rigoureux des dépenses exposées par les malades atteints d'une affection de longue durée et pris en charge à 100% par la Sécurité sociale). Ce mouvement dure jusqu'en 1989 et est soutenu par la forte reprise de la croissance intervenue à la fin des années quatre-vingt. A partir de 1990, la conjoncture économique se retourne dans un sens défavorable, ce qui tire à nouveau à la hausse, jusqu'en 1996, le ratio des dépenses de protection sociale au PIB. Cette période est marquée par de nouveaux plans de réforme en matière d'assurance maladie (plan « Veil » de 1993 et « Juppé » de 1995) et une réduction de la générosité de l'indemnisation du chômage à partir de 1992, mais aussi par la montée en charge du revenu minimum d'insertion créé en 1989 et une augmentation des prestations familiales sous l'effet de la loi sur la famille adoptée en 1994. Le retour d'une forte croissance du PIB à partir de 1997 induit comme lors du

cycle précédent un retournement à la baisse du poids des dépenses de protection sociale dans le PIB, qui s'interrompt à partir de 2001 en raison d'une forte accélération des dépenses d'assurance maladie et du ralentissement de la croissance en 2002 et 2003. Au total, il faut retenir que l'essentiel de la croissance des dépenses de protection sociale, en part de la richesse nationale, est intervenue au cours des années quatre-vingt et jusqu'aux toutes premières années quatre-vingt dix. En corollaire, au cours de cette période, les ressources affectées au financement de la protection sociale ont été augmentées dans des proportions identiques, proches de cinq points de PIB.

Selon les régimes, ce ne sont toutefois pas les mêmes types de prélèvements qui ont été relevés. Les régimes d'indemnisation du chômage et les régimes complémentaires de retraite sont intégralement financés par des cotisations sociales réparties entre employeurs et salariés : les augmentations de ressources nécessaires, au cours de la période 1981-2003, au financement de l'indemnisation d'un nombre croissant de demandeurs d'emploi et des charges croissantes de retraite, ont donc été nécessairement trouvées par une hausse des cotisations sociales appelées par ces régimes. Il en est allé différemment pour le financement des prestations de la sécurité sociale : si des hausses des cotisations sociales à la

GRAPHIQUE 1 ●

emplois et ressources de la protection sociale, en % du PIB en valeur



Note : les chiffres portés sur le graphique pour les années 1981, 1985, 1990, 1995, 2000 et 2003 correspondent à la part des ressources de la protection sociale dans le PIB en valeur.

Source : Drees, comptes de la protection sociale

charge des salariés sont intervenues jusqu'en 1989, et de celles des chômeurs et des retraités jusqu'en 1997, toutes les autres augmentations des prélèvements sociaux ont porté sur des impôts et taxes affectés au financement de la protection sociale, en particulier la contribution sociale généralisée (CSG, cf. infra), qui a été créée en 1991 et relevée en 1993, 1996 et 1998.

les cotisations sociales ont été allégées pour les employeurs...

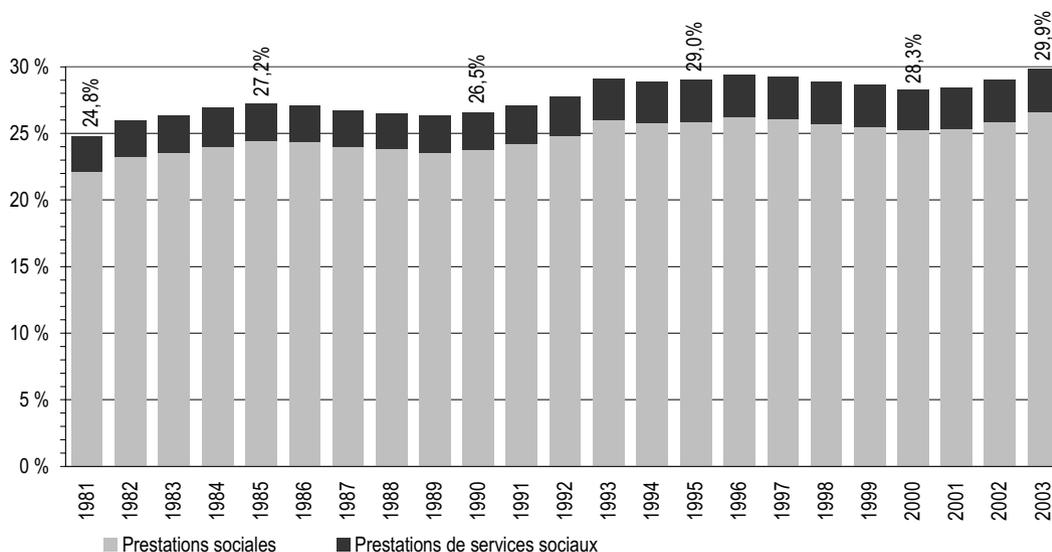
Au-delà de leur progression d'ensemble au cours des vingt-cinq dernières années, les ressources de la protection sociale se sont modifiées dans leur composition. Deux phénomènes de nature différentes ont concouru à ces changements. En premier lieu, comme le souligne Horusitzky (2005), la prise de conscience à la fin des années quatre-vingt des risques pour l'emploi d'un coût du travail trop élevé a amené progressivement les pouvoirs publics à alléger les cotisations sociales à la charge des employeurs, en sorte de réduire le coût total du travail, et à compenser ces allégements par l'affectation de ressources fiscales ou budgétaires à la sécurité sociale. Dans un premier temps, ces allégements de cotisations sociales des employeurs ont porté sur les bas salaires, en raison de l'impact supposé d'un coût

excessif du travail au voisinage du Smic sur le chômage des personnes faiblement qualifiées. Ainsi, les cotisations sociales finançant les prestations familiales ont-elles été déplaçonnées en 1989, et leur taux abaissé du fait de l'élargissement de leur assiette, et après elles les cotisations d'accidents du travail en 1990. A partir de 1993 s'enclenche un mouvement d'allègement des cotisations sociales des employeurs assorti d'une compensation financière pour les régimes de sécurité sociale : allègement des cotisations d'allocations familiales en 1993, création en 1995 de la ristourne dégressive de cotisations sociales jusqu'à 1,33 Smic, puis 1,3 Smic à partir de 1998.

D'autres allègements de cotisations sociales à la charge des employeurs sont institués à partir de 1998, dans le cadre de la mise en œuvre de la réduction à trente cinq heures de la durée hebdomadaire légale du travail. Ces allègements de charges devaient en effet permettre, avec les gains de productivité attendus de la réorganisation des processus de production à la faveur de la réduction de la durée travaillée, de maintenir la rémunération nette mensuelle des salariés dont la durée hebdomadaire du travail serait diminuée, sans alourdir le coût salarial horaire. Institués initialement en 1998 dans le cadre du dispositif incitatif à la réduction du temps de travail, les allègements « 35 heures » ont été pérenni-

GRAPHIQUE 2 ●

évolution des prestations de protection sociale, en % du PIB en valeur



Note : les chiffres portés sur le graphique pour les années 1981, 1985, 1990, 1995, 2000 et 2003 correspondent à la part des prestations de protection sociale (prestations sociales + prestations de services sociaux) dans le PIB en valeur.

Source : Drees, comptes de la protection sociale

sés en 2000 avec l'abaissement effectif de la durée légale du travail, et fusionnés avec les allègements « bas salaires ». Finalement, un allègement unique de cotisations sociales, dégressif en fonction du salaire brut à partir du Smic, et indépendant de la durée du travail hebdomadaire pratiquée par l'entreprise, a été mis en place en 2003.

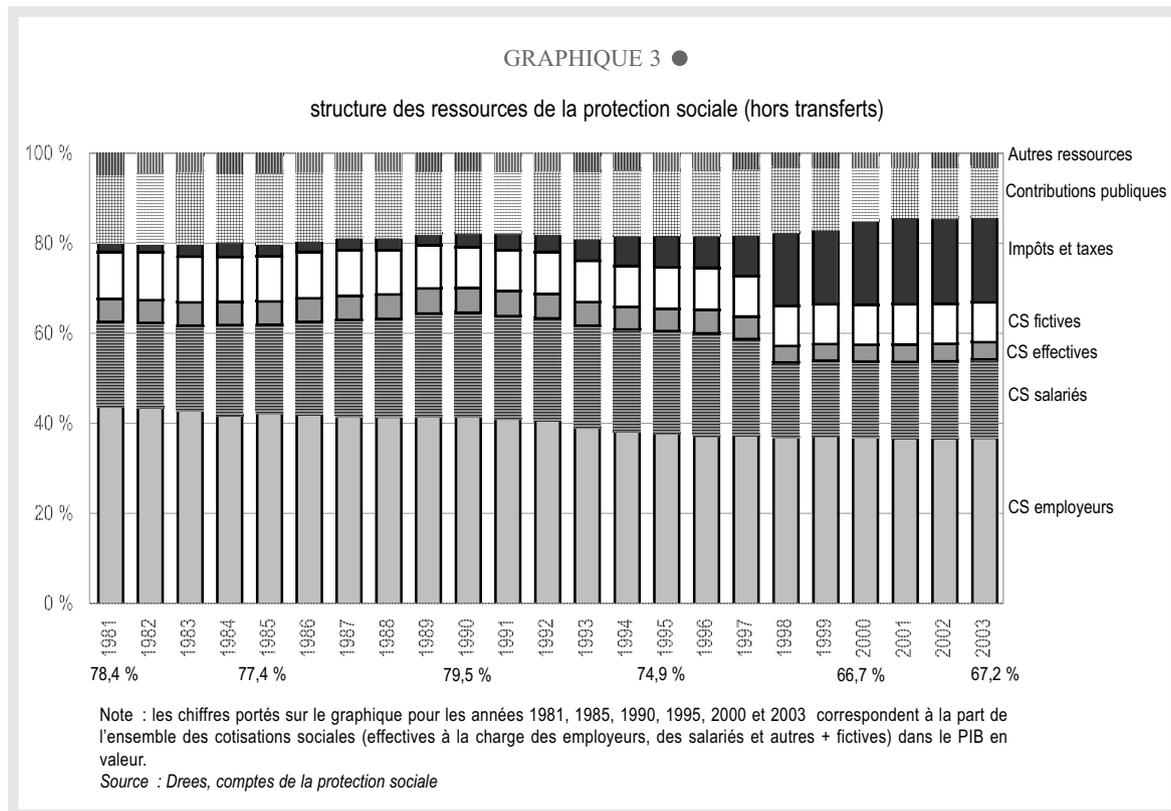
Il faut à cet égard noter que la réduction des cotisations sociales des employeurs n'a porté que sur les cotisations de sécurité sociale, et pas sur les cotisations d'assurance chômage et de retraite complémentaire. En effet, du fait du caractère paritaire du régime d'indemnisation du chômage et des régimes de retraite complémentaire, ce sont les partenaires sociaux qui prennent les décisions relatives au financement de ces régimes. Aujourd'hui les cotisations patronales de sécurité sociale sont presque entièrement supprimées au niveau du Smic¹. Pour garantir la pérennité des ressources de la sécurité sociale, une loi de 1994 a posé le principe de la compensation intégrale par l'État des allègements de charges à la sécurité sociale. Institué en 2000, le Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (FOREC) a permis d'identifier de façon précise les montants d'allègements de charges à compenser et les recettes fiscales et budgétaires

affectées à cet effet. Il a été supprimé en 2004, le budget de l'État prenant alors directement en charge les compensations versées à la sécurité sociale au titre de ces allègements.

Le graphique 3 montre clairement le déclin des cotisations sociales à la charge des employeurs dans le financement de la protection sociale à partir de 1991. Représentant jusqu'en 1990 environ 42% du financement de la protection sociale, la part des cotisations sociales employeurs dans l'ensemble des ressources hors transferts de la protection sociale passe en dessous du seuil de 40% en 1993 et poursuit son recul jusqu'en 2003 où elle atteint 37%. Ce mouvement de baisse est donc en consonance avec la séquence des politiques de financement de la protection sociale brièvement exposée ci-dessus.

... et pour les salariés

Parallèlement est apparu à la fin des années quatre-vingt dix un second objectif conduisant à l'allègement des cotisations sociales : améliorer le pouvoir d'achat de la rémunération du travail nette des cotisations sociales, et faire participer d'autres catégories sociales que les seuls salariés au financement de la protection sociale. Dans cet esprit ont été



1 - En raison de leur taux variable en fonction des secteurs d'activité et des entreprises, les cotisations patronales d'accidents du travail ne bénéficient d'aucun allègement. Elles représentent de l'ordre de 3% du salaire brut.

créés de nouveaux prélèvements destinés à se substituer aux cotisations sociales à la charge des salariés, et élargissant sensiblement leur assiette. Le principal d'entre eux est la contribution sociale généralisée (CSG) : créée en 1991 au taux initial de 1,1%, elle s'est substituée au terme d'un mécanisme complexe à des cotisations salariales d'assurance vieillesse, et ce bien que son produit était destiné à financer la branche « famille » de la sécurité sociale². L'idée qui a présidé à la création de ce nouveau prélèvement est d'étendre son assiette à l'ensemble des revenus des ménages (revenus d'activité, de remplacement et du patrimoine) et ainsi d'alléger les prélèvements portant sur les seuls salaires. Relevée en 1993, puis en 1996, la CSG a connu un changement d'échelle décisif avec, en 1998, sa substitution presque intégrale aux cotisations d'assurance maladie à la charge des salariés. Le graphique 3 fait en effet clairement apparaître la naissance du mouvement de baisse des cotisations sociales des salariés à partir de 1991, puis une « marche d'escalier » importante en 1998. En 1990, les cotisations sociales des salariés atteignaient 22,9% des ressources totales de la protection sociale hors transferts, et cette part avait déjà diminué jusqu'à 21,4% en 1997. En 1998, la part des cotisations sociales des salariés dans l'ensemble du financement de la protection sociale tombe à 16,5%. Elle s'est légèrement relevée depuis, sous l'effet notamment des hausses des cotisations d'assurance chômage, pour atteindre 17,4% en 2003.

Au total, le graphique 3 illustre de façon très claire le déclin relatif de l'ensemble des cotisations sociales – cotisations sociales effectives à la charge des employeurs et des salariés, autres cotisations sociales effectives, cotisations sociales fictives (encadré 1), passé de 78,4% des ressources de la protection sociale hors transferts en 1990 à 67,2% en 2003. Ce sont les impôts et les taxes affectés, au sein desquels la CSG tient une place prépondérante, qui se sont principalement substitués aux cotisations sociales : leur poids dans l'ensemble des ressources de la protection sociale est passé de 2% en 1981 à 19% en 2003³. Certes, pour une part, cette expansion est intervenue en contrepartie de la contraction des contributions publiques, correspondant aux versements directs du budget de l'État et des collectivités locales à des orga-

nismes de protection sociale afin de financer certaines dépenses sociales, comme aujourd'hui l'allocation aux adultes handicapés, le revenu minimum d'insertion ou la couverture maladie universelle. Cependant, même si l'on consolide ces deux postes, on constate une augmentation très nette de la part du financement fiscal et budgétaire dans l'ensemble des ressources de la protection sociale : 17,3% en 1981, 30,2% en 2003. Historiquement d'inspiration « bismarckienne », c'est-à-dire caractérisé par des prestations privilégiant le remplacement des revenus individuels d'activité sur lesquels les prélèvements sociaux sont assis, le système français de protection sociale s'est donc vu progressivement influencer par une logique « beveridgienne », les impôts et les contributions publiques représentant près désormais du tiers des ressources de la protection sociale hors transferts.

LES NOUVELLES RESSOURCES DE LA PROTECTION SOCIALE

Ainsi, en 2003, la protection sociale s'est vue affecter 91,4 milliards d'euros d'impôts et de taxes, auxquels se sont ajoutés 53,7 milliards d'euros de contributions publiques, c'est-à-dire des concours budgétaires des administrations publiques centrales et locales à des fins de financement de dépenses relevant de la couverture des risques sociaux. En ajoutant les produits financiers et les autres ressources, cet ensemble représente 32,7% des ressources de la protection sociale hors transferts. Si l'on s'intéresse à l'impact économique des changements des assiettes sur lesquelles pèsent le financement de la protection sociale, le rôle des transferts peut être négligé. En effet, ceux-ci traduisent d'une part des mécanismes de solidarité financière à somme nulle entre régimes de protection sociale, d'autre part des prises en charge de cotisations, à l'exemple de la compensation d'allègements de charges sociales aux régimes de sécurité sociale par le FOREC, ou de prestations comme la prise en charge par le Fonds de solidarité vieillesse de certaines dépenses des régimes de base d'assurance vieillesse, qui sont d'ores et déjà appréhendés à travers les impôts et taxes affectés et les contributions

2 - La CSG s'est substituée à 1,6 point de cotisations sociales patronales d'allocations familiales, qui elles-mêmes ont été compensées par une hausse de 1,6 point des cotisations patronales d'assurance vieillesse, qui a permis une baisse à due concurrence des cotisations d'assurance vieillesse à la charge des salariés.

3 - Le présent article ne porte que sur la période 1981 – 2003. Il convient toutefois de souligner que l'année 2004 voit une baisse importante de la part des impôts et taxes affectés dans les ressources hors transferts de la protection sociale – cette part passant en « base 2000 » des comptes de la protection sociale de 19,4% en 2003 à 16,3% en 2004 -, en raison de la suppression du Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (FOREC), qui assurait la compensation aux régimes de sécurité sociale des allègements de charges sociales au titre des bas salaires et de la réduction du temps de travail. Cette compensation est assurée à partir de 2004 par le budget de l'État, ce qui se traduit par une hausse concomitante de la part des contributions publiques dans l'ensemble des ressources hors transferts de la protection sociale.

publiques qui financent ces fonds de financement.

les impôts et taxes affectés au financement de la protection sociale en 2003

En utilisant les comptes détaillés de la protection sociale, et en opérant quelques ajustements pour faire coïncider les données fiscales et issues des comptes des organismes de sécurité sociale avec les estimations des comptes de la protection sociale, il est possible d'obtenir une décomposition fine des impôts et taxes affectés au financement de la protection sociale, qui se sont élevés à 91,4 milliards d'euros en 2003 (tableau 1). En s'appuyant sur les classifications traditionnelles (Grosclaude et Marchessou, 1999) on peut distinguer, parmi les principaux impôts et taxes affectés, les prélèvements pesant sur le revenu et ceux pesant sur la dépense des personnes physiques ou morales. A l'intérieur de ces catégories, on se propose également de distinguer les contributions selon le fondement économique sur lequel repose leur assiette.

En matière de prélèvements sur le revenu, il y a lieu de relever tout d'abord la contribution sociale généralisée (CSG), assise sur l'ensemble des revenus des ménages – revenus d'activité, de remplacement et du patrimoine. Son montant s'est élevé à 63,4 milliards d'euros en 2003. Peuvent également lui

être rattachées plusieurs contributions prélevées à la source sur les salaires (garantie des salaires, Fonds de solidarité contribuant au financement de l'allocation de solidarité spécifique, Fonds national d'aide au logement).

D'autres contributions dépendent de la rentabilité des entreprises : la Contribution sociale sur les bénéfiques (CSB). Cette contribution a été instituée par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2000. Il s'agit d'une contribution additionnelle à l'impôt sur les sociétés. Liée à l'impôt sur les sociétés par son mécanisme de calcul, la CSB génère donc un produit sensible notamment à l'évolution de l'excédent brut d'exploitation des entreprises⁴. Son montant s'est élevé à 612 millions d'euros en 2003.

En second lieu, il est possible d'identifier des contributions dont le produit dépend du volume d'activité des entreprises

La taxe sur les véhicules de société relève également de cette catégorie de financements dépendant du volume d'activité des entreprises. Instituée de longue date, cette taxe est due par les sociétés quels que soient leur forme et leur régime fiscal. Le produit de cette taxe, d'un montant de 818 millions d'euros en 2003, a fait l'objet d'une affectation au FOREC entre 2002 et 2004.

TABLEAU 1 ●

répartition des impôts et taxes affectés au financement de la protection sociale en 2003

	en millions d'euros
Contribution sociale généralisée	63 354
Prélèvement en faveur de l'AGS (garantie des salaires)	1 366
Contribution en faveur du Fonds de solidarité	1 161
Contribution en faveur du Fonds national d'aide au logement	1 704
Contribution de solidarité sur les bénéfiques des sociétés	612
Taxe sur les véhicules de sociétés	818
Taxe générale sur les activités polluantes	491
Contribution laboratoires	303
Taxes grossistes répartiteurs	330
Prélèvement de 2% sur les revenus du patrimoine et des placements	647
Taxe spéciale sur les conventions d'assurance	2 168
Contribution au Fonds de garantie des victimes du terrorisme	201
Contribution au Fonds national de garantie des calamités agricoles	91
Taxe sur les véhicules terrestres à moteur	991
Taxe sur les contrats santé des organismes complémentaires maladie	242
Taxe sur les contrats de prévoyance	513
Taxes sur les tabacs	8 648
Taxes sur les alcools et les boissons non alcoolisées	2 873
Transfert de TVA au budget annexe des prestations sociales agricoles	4 668
Taxes sur les produits agricoles	185
Impôts et taxes divers (droit de plaidoirie, FCATA, hydrocarbures, OMI)	78
Total	91 443

Source : comptes de la protection sociale, calculs Drees

4 - C'est-à-dire essentiellement la valeur ajoutée diminuée des frais de personnel et des impôts autres que l'IS.

Autre taxe dont le produit dépend du niveau d'activité des entreprises, la TGAP (taxe générale sur les activités polluantes) a été instituée par la loi de finances pour 1999. Elle porte sur neuf catégories d'activités polluantes dont le stockage et l'élimination des déchets, l'émission de substances polluantes dans l'atmosphère, la production de préparations pour lessives... Il convient de signaler que le produit de cet impôt dépend du volume d'activité des entreprises mais aussi de leurs efforts de limitation de la pollution. Par conséquent, on peut considérer que cet impôt « lutte contre son assiette » et que sa base économique réelle nécessite sans doute des études détaillées pour être correctement appréhendée. Le produit de cette taxe, d'un montant de 491 millions d'euros en 2003, a également été affecté au FOREC entre 2000 et 2004.

On notera enfin l'existence d'une contribution dont le produit dépend du revenu du capital : le prélèvement social de 2%. Ce prélèvement s'applique depuis 1998. Il assujettit les revenus du capital financier et immobilier des personnes physiques dans les mêmes conditions que la CSG. Son produit, d'un montant total de 647 millions d'euros, est réparti entre le Fonds de solidarité vieillesse et la Caisse nationale d'assurance vieillesse.

En matière de prélèvements sur la dépense, on relève surtout une catégorie assez large de contributions dont le produit dépend de la consommation de produits ou services spécifiques.

Ainsi la taxe sur les conventions d'assurance est une taxe annuelle redevable sur toute convention, quels que soient l'assureur, le lieu ou la date de l'acte d'assurance, sauf sur les contrats d'assurance – vie, les assurances de groupe, les contrats d'assurance dépendance, les contrats d'assurance maladie « solidaires » (sans sélection à l'entrée), et les indemnités de fin de carrière. Elle est perçue sur le montant des sommes versées à l'assureur (primes ou cotisations et accessoires). Le tarif de la taxe varie selon le risque assuré, de 7% à 30%, de ce montant. Son produit s'est partagé entre le FOREC et l'État, la fraction bénéficiant au FOREC s'étant élevée à 2,2 milliards d'euros en 2003. On peut ranger dans la même catégorie divers prélèvements liés à des contrats d'assurance : taxe sur les véhicules terrestres à moteur, prélèvements au profit du Fonds de garantie des victimes du terrorisme et du Fonds national de garantie des calamités agricoles, contribution des organismes dispensateurs de couvertures maladie complémentaires au financement de la couverture maladie universelle complémentaire, taxe sur les contrats de prévoyance.

Les droits de consommation sur le tabac, les alcools et les boissons ont été institués antérieu-

rement à 1980. Le droit sur les tabacs est fixé à un pourcentage variant selon les produits entre 32,17% et 64% du prix de l'article, selon la forme prise par la consommation du tabac (cigare, cigarette...). Son produit, d'un montant de 8,6 milliards d'euros en 2003, a été essentiellement affecté à la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés, puis surtout au FOREC de 2001 à 2004.

Le tarif du droit de consommation sur les alcools et les boissons alcooliques selon les boissons est fixé par hectolitre, de 54 euros à 1 450 euros selon les boissons. Son produit a été affecté depuis 1997 aux régimes d'assurance maladie et au Fonds de solidarité vieillesse, puis au FOREC. La taxe sur les bières et boissons non alcoolisées a été instituée dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2003, celle sur les autres types de boissons relevant de cette catégorie existant antérieurement au 1^{er} janvier 1994. Ces boissons sont soumises à un droit spécifique dont le tarif est fixé par hecto-litre (de 0,54 euro à 2,60 euros). Le droit de circulation sur les alcools et boissons alcooliques existe quant à lui de longue date. Il est fixé à un montant variant de 0,5 euro à 8,40 euros par hectolitre. La « cotisation CNAM », enfin, est un impôt frappant les boissons d'une teneur en alcool supérieure à 25°. Son fonctionnement est analogue à celui de la TVA : il est collecté par les entreprises – entrepositaires agréés et autres opérateurs – et payé par le consommateur. Le montant de la contribution est de 0,13 euro par décilitre. Le produit de cette contribution est affecté à la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés. Au total, ces divers prélèvements ont apporté 2,9 milliards d'euros au système de protection sociale en 2003.

Enfin, la protection sociale des exploitants et des salariés agricoles bénéficie d'un financement particulier, mobilisant des transferts de recettes de TVA (4,7 milliards d'euros en 2003), ainsi que de diverses taxes sur les produits agricoles (185 millions d'euros en 2003).

La complexité de certains des prélèvements cités ci-dessus justifie que soient donnés certains détails quant à leur fonctionnement, que l'on trouvera en annexe 1 au présent article.

les contributions publiques

Les administrations publiques centrales et locales participent au financement de la protection sociale non seulement au moyen de ces ressources fiscales explicitement affectées, mais aussi par les concours budgétaires qu'elles apportent directement à certains régimes.

Les contributions publiques peuvent prendre essentiellement trois formes :

- elles peuvent en premier lieu constituer la contrepartie des prestations versées par les régimes d'intervention sociale des pouvoirs publics : c'est par exemple le cas des dépenses afférentes au revenu minimum d'insertion (RMI) ou aux aides au logement ; les versement à ce titre se sont élevés à 41,3 milliards d'euros en 2003 ;
- elles peuvent ensuite consister en des versements aux régimes de protection sociale, essentiellement au titre de la prise en charge par l'État de l'allocation aux adultes handicapés et de la couverture maladie universelle (CMU) complémentaire, qui ont atteint 4,8 milliards d'euros en 2003 ;
- elles peuvent enfin consister en des subventions d'équilibre à certains régimes de protection sociale (régime des mineurs, des marins, des agents de la SNCF ou de la RATP), pour un montant de 7,6 milliards d'euros en 2003.

Au total, les contributions publiques se sont élevées à 53,7 milliards d'euros en 2003, soit 11,2 % du total des ressources des régimes de protection sociale hors transferts⁵. Leur évolution est plus difficile à analyser sur moyenne période car elle dépend étroitement de la dynamique des prestations versées par les régimes d'intervention sociale des pouvoirs publics. Ainsi, la création de la couverture maladie universelle en 2000, puis celle de l'allocation personnalisée d'autonomie en 2002, ont-elles entraîné au cours des dernières années des à-coups qui rendent délicat le commentaire de l'évolution du montant des contributions publiques d'une année sur l'autre. Toutefois, du point de vue des finances publiques dans leur ensemble, c'est bien la somme des impôts et taxes affectés et des contributions publiques qui traduit le mieux dans sa globalité la contribution de la fiscalité générale au financement de la protection sociale, soit directement *via* les impôts et taxes affectés, soit indirectement *via* les contributions publiques des administrations publiques centrales et locales qu'elle finance.

Ainsi, la part de la somme des impôts et taxes affectés et des contributions publiques dans l'ensemble des ressources hors transferts des régimes de protection sociale atteint-elle 30,2% en 2003. Elle est stable depuis 1998, année de la substitution

de la contribution sociale généralisée (CSG) à l'essentiel des cotisations sociales d'assurance maladie à la charge des salariés. Depuis cette date, la légère croissance, en termes de part dans le financement de la protection sociale, des impôts et taxes affectés, a été compensée par une diminution à due concurrence des contributions publiques. Ce mouvement tient essentiellement à la création en 2000 du Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de Sécurité sociale (FOREC), qui s'est vu affecter des ressources fiscales afin de compenser aux régimes de Sécurité sociale l'ensemble des allègements de charges sociales sur les bas salaires et liés à la réduction de la durée du travail, ce qui a réduit en conséquence les transferts directs du budget de l'État antérieurement versés au titre de cette compensation. L'année 2004 verra un mouvement de sens inverse entre les impôts et taxes affectés, dont la part dans les ressources hors transferts de la protection sociale diminuera de trois points environ, et les contributions publiques dont la part respective progressera de trois points, en raison de la suppression du FOREC et la reprise par le budget de l'État de la charge de la compensation des allègements « bas salaires » et « réduction du temps de travail ». Cette modification n'est cependant pas de nature à remettre en cause la tendance de moyen-long terme à l'augmentation de la part du financement fiscal et budgétaire de la protection sociale .

L'INCIDENCE DES TRANSFORMATIONS DE LA STRUCTURE DU FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE SUR LES PRÉLÈVEMENTS EFFECTIFS PESANT SUR LES DIFFÉRENTES ASSIETTES

Le rappel des évolutions majeures de la législation du financement de la protection sociale et de leur impact global sur la structure des ressources des régimes de protection sociale ouvre la voie à une analyse plus approfondie des transformations intervenues dans le poids des différentes assiettes des prélèvements mobilisés pour financer la protection sociale.

5 - La suppression du FOREC en 2004 entraîne une augmentation importante des contributions publiques au financement de la protection sociale – dont la part dans l'ensemble des ressources de la protection sociale hors transferts passe en « base 2000 » des comptes de la protection sociale de 10,3% en 2003 à 13,5% en 2004 -, l'État finançant à partir de 2004 la compensation aux régimes de sécurité sociale des allègements de charges au titre des bas salaires et de la réduction du temps de travail que le FOREC assurait auparavant. Ce mouvement sur les contributions publiques est la contrepartie de la régression des impôts affectés au financement de la protection sociale du fait de la réaffectation au budget de l'État des ressources fiscales antérieurement attribuées au FOREC.

un allègement apparent des cotisations sociales important entre 1981 et 2003, mais partiellement dû à la dynamique relativement moins favorable de la masse salariale...

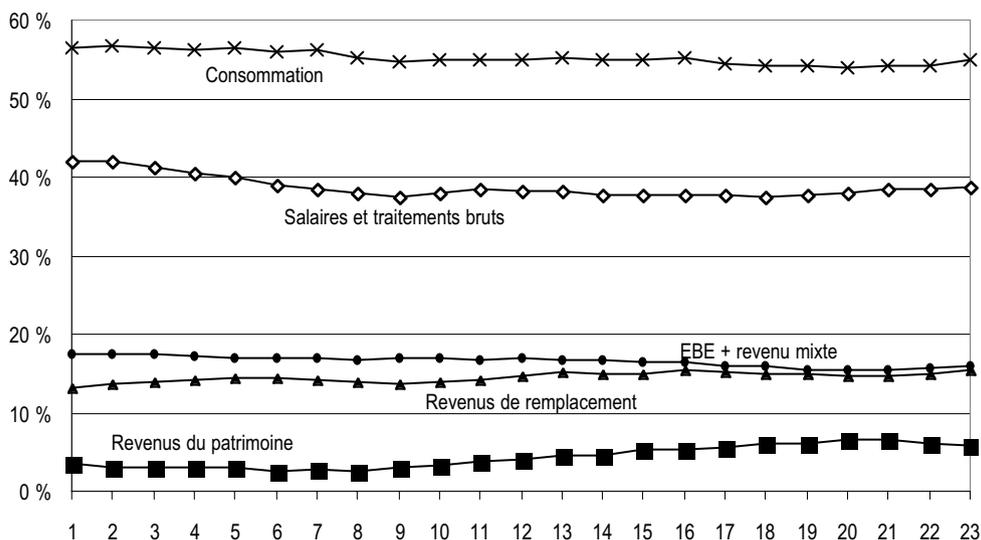
Si la structure du financement de la protection sociale par type de ressource (cotisations sociales, impôts et taxes affectés, contributions publiques...) était restée la même en 2003 que celle qui pouvait être observée en 1981, le montant des cotisations sociales assises sur les salaires se serait élevé à 352,6 milliards d'euros, soit 47,9 milliards d'euros de plus que leur niveau effectif de 2003 (304,7 milliards d'euros), ce qui aurait représenté un écart relatif de 15,7% ou un prélèvement supplémentaire de huit points environ sur la masse salariale. Ceci donne une première idée de l'impact financier global des mesures d'allègement des charges sociales et de substitution de la CSG aux cotisations sociales intervenues depuis le début des années quatre-vingt dix.

Toutefois, ce calcul élémentaire mérite d'être approfondi. En premier lieu, il agrège deux effets distincts qui concourent à la déformation de la structure du financement de la protection sociale : d'un côté, les changements des taux qui s'appliquent aux différentes assiettes intervenus entre 1981 et 2003 ont un impact direct sur cette structure de financement ; mais d'un autre côté, il convient également de prendre en compte les écarts des rythmes d'évolution des

différentes assiettes. Or, comme le montre le graphique 4, la masse salariale a progressé légèrement moins vite que la plupart des autres assiettes des impôts et taxes affectés (revenus non salariaux des ménages, consommation) et que la richesse nationale entre 1981 et 2003, l'essentiel de l'écart ayant été acquis entre 1981 et 1989. Il s'ensuit une diminution mécanique de la part des cotisations sociales assises sur les salaires en l'absence même de changement de la législation. Selon l'estimation explicitée dans l'encadré 2, si la masse salariale avait crû au même rythme moyen que le PIB depuis le début des années quatre-vingt, hypothèse logique à long terme, correspondant à une évolution parallèle du salaire moyen et de la productivité du travail par tête, la masse des cotisations sociales aurait été supérieure en 2003 de 29,2 milliards de francs à son niveau effectivement observé. En conséquence, l'impact propre des substitutions d'impôts et taxes affectés aux cotisations sociales ne s'élèverait plus qu'à 18,7 milliards d'euros environ, qui correspondent à la différence entre l'effet total du changement de structure de financement de la protection sociale (47,9 milliards) et l'impact de la moindre croissance de la masse salariale (29,2 milliards). Ainsi l'impact sur la structure du financement de la protection sociale des évolutions différenciées des taux des prélèvements qui pèsent sur les différentes assiettes, une fois neutralisé l'effet des dynamiques contrastées de ces assiettes, représenterait-il de 1,2% du PIB ou 3,9% de l'ensemble des ressources de la protection sociale.

GRAPHIQUE 4 ●

évolution de la part en valeur dans le PIB de diverses assiettes du financement de la protection sociale



Source : Insee, comptes nationaux

... mais plus limité en termes d'incidence effective du prélèvement social sur les salaires

D'autre part, cette évaluation révisée doit elle-même être relativisée, en considérant que les changements de la législation du financement de la protection sociale, pour spectaculaires qu'ils soient en termes de transformations de la structure juridique des prélèvements, notamment en ce qui concerne le poids respectif des cotisations sociales et des ressources fiscales, peuvent être plus limités quant à leur incidence économique sur les facteurs de production. Par exemple, la substitution de la CSG aux cotisations sociales n'a sans doute eu qu'un effet limité sur le poids global du prélèvement social pesant sur les salaires, dans la mesure où 65% du produit de la CSG reste directement prélevé sur une assiette salariale. Pour analyser plus avant cet aspect des réformes du financement de la protection sociale, il est nécessaire de disposer de la structure par nature d'impôt des ressources fiscales affectées à la protection sociale, laquelle n'est malheureusement fournie par les comptes de la protection sociale que pour la période s'étendant de 1990 à 2003. Cela ne constitue

cependant pas une véritable limitation pour l'analyse, puisque l'essentiel des réformes du financement est intervenu à l'intérieur de cette période, et que les diverses assiettes des prélèvements sociaux ont par ailleurs progressé à des rythmes voisins à partir des années quatre-vingt dix.

Sur cette période plus courte, on peut, avec des approximations raisonnables, affecter chaque catégorie de ressources de la protection sociale à une assiette correspondante (tableau 2). Ainsi, il est logique de regarder comme des prélèvements assis sur les salaires la somme des cotisations sociales effectives à la charge des employeurs et des salariés, des cotisations sociales fictives, de la fraction (65%) de la CSG pesant directement sur les salaires, et des autres des impôts sur les salaires. Plus approximative est sans doute l'hypothèse selon laquelle la fraction de la CSG pesant sur les revenus des ménages autres que les salaires est assise sur la somme des revenus primaires non salariaux des ménages et des prestations sociales des risques accidents du travail, vieillesse, survie et chômage des comptes de la protection sociale. Les impôts sur les produits et les transferts de recettes fiscales affectés à la protection sociale (fraction de TVA

ENCADRÉ 2 ●

L'ÉVOLUTION DE LA STRUCTURE DU FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE : LE RÔLE COMPLÉMENTAIRE DE LA DYNAMIQUE DES ASSIETTES ET DES TAUX DES DIFFÉRENTS PRÉLÈVEMENTS

En 1981, les cotisations sociales pesant sur les salaires – cotisations effectives à la charge des employeurs et des salariés, autres cotisations sociales effectives, cotisations fictives (encadré 1) – représentaient 73,3% de l'ensemble des ressources hors transferts de la protection sociale. Si cette structure était restée inchangée jusqu'en 2003, les cotisations sociales assises sur les salaires s'élèveraient à 352,6 milliards d'euros sur les 481,1 milliards d'euros qui constituent l'ensemble des ressources hors transferts de la protection sociale. La comparaison avec les 304,7 milliards d'euros perçus en 2003 par les régimes de protection sociale au titre de l'ensemble des cotisations sociales permet donc d'évaluer à 47,9 milliards d'euros l'impact global du changement de la structure du financement de la protection sociale depuis le début des années quatre-vingt.

Cependant, cet ordre de grandeur n'est pas directement représentatif de l'incidence des changements de la législation du financement de la protection sociale. En effet, les cotisations sociales ont reculé en part de l'ensemble des ressources de la protection sociale non seulement sous l'effet d'une hausse plus rapide des taux des impôts affectés au financement de la protection sociale relativement au taux des cotisations sociales, ce que traduit le mouvement de substitution des premiers aux seconds, mais aussi en raison d'une progression moins dynamique de leur assiette – c'est-à-dire essentiellement la masse salariale – relativement aux assiettes des recettes fiscales affectées au financement de la protection sociale.

Entre 1981 et 2003, le produit intérieur brut a progressé de 5,4% en moyenne par an en euros courants. Dans l'hypothèse où la masse des salaires et traitements bruts aurait crû au même rythme, et sans aucun changement des taux des prélèvements sociaux, la masse des cotisations sociales pesant sur les salaires aurait atteint 303,2 milliards d'euros en 2003, soit presque le montant observé en 2003 (304,7 milliards d'euros). Par ailleurs, la part de la richesse nationale prélevée pour financer la protection sociale a progressé au cours de la période, passant de 26,6% du PIB en 1981 à 30,9% en 2003 : dans l'hypothèse où les taux des cotisations sociales assises sur les salaires auraient suivi la même évolution, la masse des cotisations aurait atteint le montant de 352,6 milliards d'euros en 2003. Mais, d'une part, les salaires et traitements bruts reçus par les ménages ont progressé moins rapidement que le PIB (4,9% en moyenne par an en valeur, contre 5,4% pour le PIB : ceci a entraîné un manque à gagner de recettes de cotisations sociales de 29,2 milliards d'euros. D'autre part, le taux apparent de prélèvement sur les salaires au titre des cotisations sociales effectives à la charge des employeurs et des salariés et des cotisations sociales fictives est passé de 46,3% en 1981 à 50,7% en 2003. Cette progression, bien que significative, s'est cependant avérée inférieure en valeur relative à celle de l'ensemble des prélèvements sociaux rapporté au PIB, et entraîne une second manque à gagner de recettes de cotisations sociales de 18,7 milliards d'euros en 2003, qui exprime l'impact propre des changements de la législation du financement de la protection sociale sur les montants perçus de cotisations sociales assises sur les salaires.

affectée au financement des prestations sociales agricoles) peuvent être réputés assis sur la consommation des ménages. Enfin, faute d'un examen précis des ressources correspondantes, les impôts liés à la production, les contributions publiques et les autres ressources sont supposées avoir une assiette liée au PIB.

Sur la base de ces affectations, les cotisations sociales effectives à la charge des employeurs représentent un peu plus de la moitié de l'ensemble des prélèvements assis sur les salaires. Si l'on ajoute les cotisations sociales fictives et les impôts sur les salaires qui sont majoritairement supportés par les employeurs, on peut considérer que ces derniers acquittent des prélèvements totaux représentant 42,7% de la masse salariale, soit près des trois quarts de l'ensemble des prélèvements sur les salaires. Les salariés, quant à eux, acquittent des prélèvements sur les salaires atteignant un taux global de 20,9%, au sein duquel la CSG pèse pour environ un tiers. Ceci souligne l'importance des cotisations sociales qui demeurent à la charge des salariés, en particulier dans le financement de l'assurance chômage et des retraites complémentaires.

Lorsque les divers prélèvements qui contribuent au financement de la protection sociale sont ainsi affectés à leurs assiettes, on constate en outre que l'évolution de la structure du financement par grandes catégories d'assiettes a connu depuis 1990 une évolution au total relativement limitée (graphique 5). En particulier, la part des prélèvements assis sur les salaires, reconstituée selon la méthodologie présentée au tableau 3, est restée globalement stable depuis 1990, au voisinage de 74%. Les évolutions les plus notables portent sur les prélèvements pesant sur les autres revenus des ménages, qui passent en treize ans de 6,3% à 7,8% de l'ensemble des ressources de la protection sociale. Il en est de même pour les prélèvements sur la consommation des ménages (de 1,9% à 4,3%), tandis que la part des autres prélèvements dans le financement de la protection sociale régresse de 17,4% en 1990 à 14% en 2003, reflétant le poids décroissant des contributions publiques. Au total, lorsque l'on impute les diverses ressources de la protection sociale aux facteurs de production qui en constituent l'assiette principale, les évolutions observées depuis le début des années quatre-vingt dix paraissent donc limités.

TABLEAU 2 ●

répartition en 2003 des ressources hors transferts de la protection sociale selon l'assiette

Assiette et nature de la ressource	Montant de la ressource en 2003	Part de la ressource dans le total hors transferts	Assiette	Taux apparent de prélèvement en 2003
Salaires et traitements bruts	350 395	72,8 %	601 260	58,3 %
Cotisations sociales effectives à la charge des employeurs	178 512	37,1 %		29,7 %
Cotisations sociales effectives à la charge des salariés	83 628	17,4 %		13,9 %
Cotisations sociales fictives	42 511	8,8 %		7,1 %
Impôts sur les salaires	3 562	0,7 %		5,9 %
CSG (65 %)	42 182	8,8 %		7,0 %
Autres revenus primaires et revenus de remplacement des ménages	42 887	8,9 %	579 939	7,1 %
Autres cotisations sociales effectives	18 587	3,9 %		3,2 %
CSG (35 %)	22 714	4,7 %		3,9 %
Autres impôts sur le revenu et le patrimoine	1 586	0,3 %		
Consommation des ménages	20 487	4,3 %	854 187	2,4 %
Impôts sur les produits	15 819	3,3 %		1,9 %
Transfert de TVA	4 668	1,0 %		0,5 %
Produit intérieur brut	67 350	14,0 %	1 557 245	4,3 %
Impôts liés à la production	912	0,2 %		0,1 %
Contributions publiques	53 709	11,2 %		3,4 %
Autres recettes	12 729	2,6 %		0,8 %
Total des ressources hors transferts de la protection sociale	481 126	100,0 %		

Source : Insee, comptes nationaux ; Drees, comptes de la protection sociale, calculs des auteurs

une ampleur relativement limitée des substitutions d'assiettes eu égard à l'accroissement global des prélèvements

Il est possible d'approfondir l'analyse des transformations du financement de la protection sociale, en reprenant et en généralisant la décomposition des prélèvements faite au tableau 2. Le tableau 3 donne la structure du financement de la protection sociale hors transferts par assiette économique en 1990 et en 2003, et décompose les changements qui ont amené à la structure de financement observée en 2003.

Deux aspects sont à cet égard à prendre en compte :

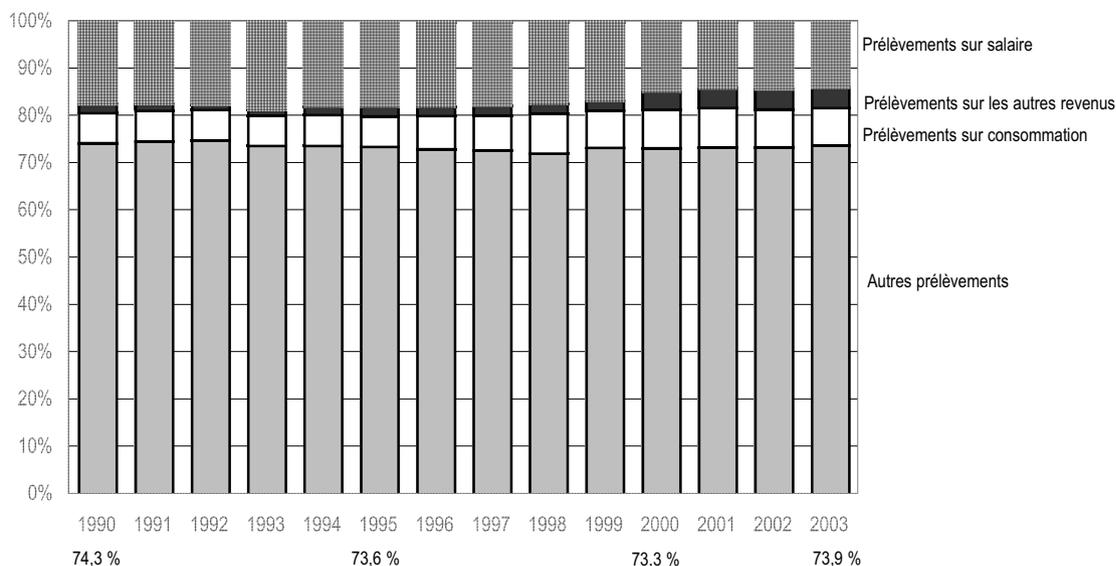
- d'un côté, la masse totale des ressources affectées au financement de la protection sociale a augmenté dans la foulée de celle des dépenses, comme on l'a vu dans la première partie de l'article. Une évaluation élémentaire de l'impact de cet effet « d'escalier roulant » du financement de la protection sociale peut être proposée en évaluant la masse des ressources qui auraient été prélevées si les taux apparents de prélèvement pesant sur les différentes assiettes étaient restés inchangés entre 1990 et 2003. Dans ce cas, les ressources de la protection sociale hors transferts auraient été inférieures en 2003 de 32,5 milliards d'euros, soit 2,1% du PIB, à leur montant effectivement observé ;

- de l'autre, l'ampleur des substitutions entre assiettes entre 1990 et 2003 doit être appréciée, non pas en comparant les taux apparents des différentes assiettes entre 1990 et 2003, mais en rapportant les taux apparents pesant sur les différents assiettes en 2003 aux taux de 1990 augmentés de façon homothétique de façon à porter à structure de financement constante le total des ressources de la protection sociale hors transferts à son montant observé en 2003 (481,1 milliards d'euros).

Il apparaît alors que l'impact spécifique des substitutions d'assiette a été dans l'ensemble du deuxième ordre par rapport aux hausses des taux requis pour réaliser l'augmentation globale des ressources de la protection sociale (tableau 3). Par exemple, les prélèvements sur les salaires auraient dû être augmentés de 24,1 milliards d'euros entre 1990 et 2003 à structure de financement inchangée pour atteindre les 481,1 milliards d'euros de ressources totales en 2003. Comme ils ont augmenté de seulement 17,5 milliards d'euros au cours de la période considérée, on peut conclure que l'impact global des mesures ayant visé à alléger les charges sociales pesant sur les salaires a été de 6,6 milliards d'euros, soit seulement 1,9% de la masse totale des prélèvements assis sur les salaires, ou l'équivalent de 1,1 point de prélèvement sur les salaires. A l'intérieur de l'ensemble des prélèvements sur les salaires, on observe toutefois des variations

GRAPHIQUE 5 ●

structure du financement de la protection sociale par catégorie économique de prélèvement



Note : les chiffres portés sur le graphique pour les années 1990, 1995, 2000 et 2003 correspondent à la part des prélèvements sociaux pesant sur les salaires dans l'ensemble des ressources hors transferts de la protection sociale.
Source : Drees, comptes de la protection sociale

plus importantes sur certains d'entre eux. Ainsi, les cotisations sociales à la charge des employeurs auraient diminué de 22,9 milliards d'euros ou 3,8 points de prélèvements sur les salaires, en raison des allègements de charges consentis en faveur des bas salaires et en cas de réduction de la durée du travail. Les cotisations sociales à la charge des salariés ont quant à elles diminué de 26,5 milliards d'euros ou 4,4 points de prélèvements sur les salaires. Ces deux réductions ont toutefois été presque compensées par une hausse de la CSG pesant sur les salaires de 42,2 milliards d'euros, correspondant à sept points de prélèvements sur les salaires.

LES CONSÉQUENCES MACRO-ÉCONOMIQUES DES TRANSFORMATIONS DE LA STRUCTURE DU FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE

L'ampleur de la hausse générale des prélèvements destinés au financement de la protection sociale et des substitutions entre assiettes étant à présent identifié, il devient possible de tenter d'en analyser les conséquences macro-économiques. Pour cela, on rappellera tout d'abord les mécanismes écono-

TABLEAU 3 ●

évolution de la structure du financement de la protection sociale en 1990 et 2003 (en millions d'euros)

Assiette et nature de la ressource	Montant de la ressource en 2003 (1)	Montant de l'assiette en 2003 (2)	Taux apparent de prélèvement en 2003 (3) = (1) / (2)	Taux apparent de prélèvement en 1990 (4)	Estimation des ressources 2003 avec les taux 1990 (5) = (2) * (4)	Ecart (1) - (5)	Taux 2003 avec la structure 1990 assurant les ressources totales 2003 (6)	Ressources obtenues avec les taux (6) : (7) = (6) * (2)	Ecart (1) - (7)
Salaires	350 395	601 260	58,3 %	55,4 %	332 870	17 525	59,4 %	356 949	-6 555
Cotisations sociales effectives à la charge des employeurs	178 512		29,7 %	31,2 %	187 842	-9 330	33,5 %	201 430	-22 918
Cotisations sociales effectives à la charge des salariés	83 628		13,9 %	17,1 %	102 669	-19 041	18,3 %	110 096	-26 468
Cotisations sociales fictives	42 511		7,1 %	6,7 %	40 544	1 967	7,2 %	43 477	-966
Impôts sur les salaires	3 562		0,6 %	0,3 %	1 815	1 747	0,3 %	1 947	1 615
CSG (65 %)	42 182		7,0 %	0,0 %	0	42 182	0,0 %	0	42 182
Autres revenus primaires et revenus de remplacement des ménages	42 887	579 939	7,4 %	5,3 %	30 469	12 418	5,6 %	32 673	10 214
Autres cotisations sociales effectives	18 587		3,2 %	4,6 %	26 753	-8 166	4,9 %	28 689	-10 102
CSG (35 %)	22 714		3,9 %	0,0 %	0	22 714	0,0 %	0	22 714
Autres impôts sur le revenu	1 586		0,3 %	0,6 %	3 715	-2 129	0,7 %	3 984	-2 398
Consommation des ménages	20 487	854 187	2,4 %	1,0 %	8 553	11 934	1,1 %	9 172	11 315
Impôts sur les produits	15 819		1,9 %	0,3 %	2 615	13 204	0,3 %	2 804	13 015
Transfert de TVA	4 668		0,5 %	0,7 %	5 938	-1 270	0,7 %	6 368	-1 700
Produit intérieur brut	67 350	1 557 245	4,3 %	4,9 %	76 771	-9 421	5,3 %	82 325	-14 975
Impôts liés à la production	912		0,1 %	0,0 %	0	912	0,0 %	0	912
Contributions publiques	53 709		3,4 %	3,9 %	61 217	-7 508	4,2 %	65 645	-11 936
Autres recettes	12 729		0,8 %	1,0 %	15 554	-2 825	1,1 %	16 680	-3 951
Total des ressources hors transferts	481 119				448 662	32 456		481 119	0

Lecture : En 2003 les cotisations sociales à la charge des employeurs se sont élevées à 178,5 milliards d'euros. Leur taux apparent sur les salaires s'est établi à 29,7 %. Avec les taux apparents en vigueur en 1990 et les salaires de 2003, les cotisations sociales à la charge des employeurs auraient atteint 187,8 milliards d'euros, soit 9,3 milliards de plus que la ressource effectivement observée en 2003. Compte tenu d'un manque à gagner global des ressources de la protection sociale hors transferts de 32,5 milliards d'euros dû au fait que les taux de 1990 sont inférieurs aux taux de 2003, il aurait fallu majorer de 7,2% tous les taux apparents s'appliquant aux diverses assiettes pour obtenir le montant total de ressources de 2003 avec la structure des taux de 1990. Dans ce cas il aurait fallu porter le taux des cotisations sociales à la charge des employeurs à 33,5 %. On en déduit que la baisse effective des taux des cotisations sociales à la charge des employeurs entre 1990 et 2003 s'élève à 3,8 points (33,5% - 29,7%).

Source : Drees, comptes de la protection sociale ; Insee, comptes nationaux

miques généraux à l'œuvre dans une variation de tel ou tel prélèvement social. Puis on évaluera de façon approchée l'impact qu'ont pu avoir les substitutions des divers prélèvements sociaux observées depuis 1990 sur les indicateurs macro-économiques principaux tels que la croissance du PIB, l'emploi et le chômage, la hausse des prix et des salaires, le commerce extérieur ou les finances publiques.

les incidences macro-économiques d'une variation des prélèvements sociaux

Les changements ayant affecté la structure du financement de la protection sociale en France depuis une quinzaine d'années suggèrent trois grandes interrogations d'ordre macro-économique :

- quels ont été les effets respectifs, d'une part de l'augmentation à structure inchangée de la masse totale des prélèvements sociaux qui a accompagné la croissance du périmètre de la protection sociale, d'autre part des substitutions entre assiettes intervenues à taille inchangée des transferts sociaux versés aux ménages ?
- peut-on distinguer des effets à long terme de ces changements, intégrant les ajustements de l'ensemble des marchés des biens, du travail et des capitaux, et des effets de court terme, liés aux rigidités de certains prix – notamment des salaires – susceptibles d'entraîner des variations temporairement amples des quantités offertes et demandées ?
- quelle est l'ampleur des corrections à apporter à l'analyse macro-économique des transformations du financement de la protection sociale du fait de l'existence d'une imperfection spécifique et durable du marché du travail avec la réglementation relative au salaire minimum ?

En premier lieu, il est hautement probable qu'une même augmentation d'un prélèvement social aura des effets macro-économiques très différents selon qu'elle équilibre une hausse des prestations sociales versées aux ménages ou la diminution d'un autre prélèvement social. Malheureusement, les instruments d'analyse macro-économique traditionnels ne fournissent qu'une aide limitée pour distinguer ces effets. En particulier, il est vraisemblable qu'ils ne permettront de conclure qu'à des effets limités d'une mesure du type « hausse des cotisations sociales ou de la CSG en proportion d'une hausse des prestations sociales ». En effet, si cette hausse des prestations sociales est financée par un relèvement des cotisations sociales à la charge des salariés ou de la CSG, la contrainte budgétaire globale des ménages restera

inchangée et *a fortiori* également l'environnement économique des entreprises et la situation des finances publiques, de sorte que l'impact macro-économique en sera nécessairement du deuxième ordre. Certes, cet impact peut être plus significatif dans le cas où la hausse des prestations sociales est financée par un alourdissement des prélèvements pesant sur les entreprises – les cotisations sociales à la charge des employeurs ou l'impôt sur les sociétés, par exemple –, en raison des interactions, sans doute négatives, susceptibles de s'enclencher entre demande et offre agrégées. Mais il convient de reconnaître que les conséquences économiques à long terme d'une augmentation de la taille du système de protection sociale et du poids des prélèvements qui le financent ne peut être réduites aux effets de ces mécanismes portant sur les agrégats macro-économiques, mais doivent intégrer des aspects micro-économiques ou structurels. Dans certains cas, une augmentation du périmètre de la protection sociale, justifiée par exemple par l'amélioration de l'accès aux soins des personnes démunies, et financée par un prélèvement présentant peu de risques de distorsions – à l'instar d'une hausse d'un prélèvement proportionnel sur les revenus des ménages comme la CSG – peut améliorer le bien-être de certaines catégories de ménages, relancer leur consommation et ainsi stimuler l'activité économique. Mais des cas moins favorables peuvent aussi se présenter : par exemple, un niveau excessif de revenus futurs garantis par les régimes publics de retraite peut entraîner une insuffisance d'épargne intérieure et brider l'investissement et donc la croissance future⁶ (Feldstein, 1974). Des prestations sociales trop généreuses peuvent modifier certains comportements des ménages, comme leur offre de travail en présence de prestations d'assistance importantes, ou leurs dépenses de santé, au détriment des autres postes de leur budget, si les régimes d'assurance maladie assurent une prise en charge élevée de ces dépenses (Caussat, Glaude, 1993). Ou encore, le coût des prélèvements sociaux en termes de distorsions sur le marché du travail peuvent l'emporter sur les bénéfices attendus des prestations sociales versées aux ménages si celles-ci sont dispensées de façon inefficace – par exemple, des prestations d'assurance maladie associées à une organisation peu efficace de l'offre de soins. Il serait donc imprudent de se fonder sur des modèles macro-économiques traditionnels pour évaluer les conséquences macro-économiques d'un changement de la taille des prestations et des prélèvements

6 - Cf. Caussat (1992) pour une revue de la littérature économique américaine relative au lien entre retraite par répartition et épargne.

sociaux, leur degré d'agrégation ne permettant pas de prendre en compte ces mécanismes de nature structurelle.

Cependant, en second lieu, ce risque d'erreur d'analyse est sans doute moins grand dans le cas de l'évaluation d'une stricte substitution entre prélèvements sociaux à périmètre inchangé du système de protection sociale. Confrontés à l'analyse d'une telle mesure, les modèles macro-économiques traditionnels mettent fortement l'accent sur les ajustements de court terme consécutifs à une telle substitution. Ils soulignent en particulier les canaux de transmission d'une variation des prélèvements sociaux pesant sur les ménages, via leur revenu disponible et la consommation qui constitue la principale composante de la demande globale. Ils font également entrevoir l'impact d'une modification des coûts salariaux sur les prix à la production, et donc sur la compétitivité externe de l'économie nationale. Ils parviennent aussi dans une certaine mesure à retracer la réponse de la demande de travail et de capital des entreprises aux mouvements de la demande intérieure et extérieure qui s'adresse à elles. Toutefois, il est permis de mettre en doute leur capacité à rendre compte entièrement des ajustements de moyen terme des prix et des salaires : en particulier, des effets tels que la réaction des capitaux installés dans l'économie nationale à une hausse de la taxation des résultats des entreprises sont difficiles à mettre en évidence de façon empirique. Or ces effets sont assurément décisifs à moyen terme : dans le domaine de l'analyse économique de la fiscalité, on dispose en effet d'acquis théoriques connus sous le nom de « théorie de l'incidence fiscale » (Atkinson, Stiglitz, 1980) qui, sous l'hypothèse de marchés concurrentiels des biens et des facteurs de production, suggèrent que l'impact d'une réforme du mode de financement de la protection sociale sera largement déterminé par la réaction des biens ou des facteurs de production dont l'offre est la plus élastique aux prix. Il est hautement probable que l'offre de capitaux réagisse plus fortement à une variation du rendement net de la fiscalité qui lui est offert que ne le fait l'offre de travail. On peut donc s'attendre à ce que le rééquilibrage des marchés du travail et des capitaux à la suite d'une mesure transférant du travail au capital une partie de la charge du financement de la protection sociale entraîne une hausse significative des salaires, et donc *in fine* une faible modification du coût relatif des facteurs de production, permettant de maintenir les capitaux installés dans l'économie nationale, au prix alors d'un faible impact sur l'emploi. Ce cadre théorique pour l'analyse des effets à long des substitutions des différentes assiettes du financement de la protection sociale peut ainsi permettre d'encadrer les

résultats des simulations données par les modèles macro-économiques traditionnels.

En troisième et dernier lieu, il y a lieu d'incorporer à l'analyse des effets à long terme de changements de la structure du financement de la protection sociale les imperfections susceptibles d'affecter durablement le fonctionnement de certains marchés, et en tout premier lieu le marché du travail. En effet, l'analyse en termes d'incidence fiscale développée dans le paragraphe précédent repose sur l'hypothèse de marchés des biens et des facteurs de production dont les prix s'ajustent en sorte de refléter à long terme un état parfaitement concurrentiel. Or cette hypothèse est manifestement violée dans le cas du marché du travail français, où l'existence d'un salaire minimum, revalorisé annuellement par les pouvoirs publics, constitue un obstacle à la diminution de la rémunération du travail en cas d'excès d'offre de travail. Dès lors, les conclusions sceptiques quant à la possibilité d'un impact significatif à long terme sur l'emploi de changements généraux de la structure du financement de la protection sociale seront certainement invalidées. Lorsque les charges sociales dues par les employeurs sont diminuées sur les bas salaires, la demande d'emploi supplémentaire des entreprises ne provoque pas d'augmentation des salaires bruts puisque ceux-ci sont sous l'influence du salaire minimum dont le montant est administré : l'effet attendu sur l'emploi peut alors être significatif. Or, le caractère agrégé des modèles macro-économétriques ne leur permet généralement de saisir de façon précise l'impact d'une mesure telle qu'un allègement de charges sociales ciblé sur les emplois les moins rémunérés.

Bien que, comme on vient de le voir, les modèles macro-économiques traditionnels présentent des lacunes importantes qui limitent leur pouvoir d'interprétation de l'effet des changements de la structure du financement de la protection sociale, il peut être intéressant de disposer des ordres de grandeur qu'ils fournissent, pour ensuite les discuter et si nécessaire les amender en prenant en compte les éléments de discussion théorique présentés dans ce qui précède. Dans le cadre de cet article, quatre variantes ont été réalisées à l'aide du modèle macro-économétrique *e-mod.fr* de l'Observatoire français des conjonctures économiques (Ofce, 2002), qui ont en commun d'entraîner *ex ante* une même diminution en 2005 d'un point des cotisations sociales à la charge des employeurs du secteur privé, soit 4 milliards d'euros environ ou 0,25% du PIB. Mais elles diffèrent par les recettes alternatives qui sont mobilisées pour restaurer, toujours *ex ante*, l'équilibre des finances publiques :

- dans la première variante, la compensation est réalisée au moyen d'une hausse de la CSG, d'environ 0,4 point pour équilibrer la baisse des cotisations sociales ;
- dans la seconde, c'est l'impôt sur le revenu qui est relevé, de 8% en moyenne de façon que son rendement s'améliore *ex ante* de 4 milliards d'euros ;
- dans la troisième, la recette fiscale de substitution est l'impôt sur les sociétés, qui est majoré de 11% environ ;
- enfin, la quatrième variante consiste en une augmentation de la TVA, dont le taux apparent moyen doit être majoré de 0,5 point environ pour que son rendement s'améliore de 4 milliards d'euros.

Le tableau 4 donne les principales incidences macro-économiques de ces variantes, telles qu'elles ressortent du modèle *e-mod.fr* de l'OFCE. Les mesures caractérisant chacune des variantes sont supposées prises en 2005, et on en observe les effets en 2010. Les deux premières variantes, qui se caractérisent par un transfert *ex ante* supporté par les ménages – *via* la hausse de la CSG ou de l'impôt sur le revenu – en faveur des entreprises – *via* la baisse des taux de cotisations sociales à la charge des employeurs – ont globalement un impact négatif, quoique de faible ampleur sur la croissance (- 0,1 point de PIB à l'horizon de cinq ans). Entre l'effet d'offre lié à la baisse des coûts salariaux, dont l'impact se fait sentir sur le solde extérieur *via* l'amélioration de la compétitivité des entreprises, et l'effet de demande lié à la ponction sur le revenu disponible des ménages, c'est ce dernier qui l'emporte selon les simulations réalisées par l'Ofce, conduisant à ce bilan légèrement négatif. Cependant, du fait de l'al-

légement du coût du travail – sans qu'on puisse distinguer dans ce modèle macro-économétrique s'il porte sur l'ensemble des salaires ou seulement sur les plus bas d'entre eux –, l'emploi salarié augmente sensiblement, de 22 000 à 27 000 selon les variantes, en conséquence de la diminution de la productivité du travail. La situation est légèrement plus favorable dans la première variante – substitution des cotisations sociales par la CSG – que dans la deuxième – substitution par l'impôt sur le revenu – parce que, lorsque c'est la CSG qui est augmentée, les salariés récupèrent une partie du prélèvement sous forme d'augmentation des salaires bruts, ce qui permet une demande intérieure plus soutenue que dans le cas où l'impôt sur le revenu est alourdi, où cet effet de réaction *via* les salaires bruts ne joue pas.

La variante la plus favorable semble être celle qui prévoit une substitution des cotisations sociales dues par les employeurs par une hausse de l'impôt sur les sociétés. Bien que limité à 0,1 point de PIB, soit 40% seulement de l'impact initial, l'effet sur la richesse nationale devient en effet positif. Cela tient au fait que la substitution du capital au travail est plus forte *ex ante* que dans les deux variantes précédentes, le coût du travail étant réduit et celui du capital augmenté. Toutefois, cette accélération de la substitution des facteurs trouve sa limite dans une progression plus rapide des salaires. Au total, la progression de l'emploi salarié serait certes plus importante qu'en cas de transfert des entreprises vers les ménages, mais resterait limitée (52 000 emplois). Les comptes publics connaîtraient quant à eux une amélioration plus importante (+ 0,2 point de PIB). Encore faut-il souligner, en reprenant les termes de

TABLEAU 4 ●

effets macro-économiques à cinq ans de diverses réformes du financement de la protection sociale

	Variante 1 : baisse d'un point du taux des cotisations sociales des employeurs compensée par une hausse de la CSG	Variante 2 : baisse d'un point du taux des cotisations sociales des employeurs compensée par une hausse de l'impôt sur le revenu	Variante 3 : baisse d'un point du taux des cotisations sociales des employeurs compensée par une hausse de l'impôt sur les sociétés	Variante 4 : baisse d'un point du taux des cotisations sociales des employeurs compensée par une hausse de la TVA
PIB (volume)	-0,1 %	-0,1 %	0,1 %	0,0 %
Prix à la consommation	-0,4 %	-0,5 %	-0,3 %	0,2 %
Effectifs salariés (en milliers)	+27	+22	+52	+14
Taux de chômage (en points)	-0,1	-0,1	-0,2	0
Solde des administrations publiques (en points de PIB)	+0,1	+0,1	+0,2	0
Solde extérieur (en point de PIB)	+0,1	+0,1	0	0

Lecture : une baisse en 2005 d'un point des cotisations sociales à la charge des employeurs du secteur privé compensée par une hausse de 0,4 point de la CSG, entraîne en 2010 une diminution de 0,1 % du PIB, par rapport à la situation qu'aurait connue l'économie en l'absence de cette mesure.

Source : variantes réalisées pour la Drees par l'Ofce à l'aide du modèle *e-mod.fr*

la discussion précédente, que le modèle utilisé sous-estime certainement les risques liés à une taxation accrue des profits des entreprises, la dépendance des équations d'investissement des entreprises à la rémunération des capitaux investis y étant modeste.

En cas de compensation de la baisse des cotisations sociales à la charge des employeurs par une hausse de la TVA, cas analysé dans la quatrième variante, il y a comme dans les deux premières un transfert *ex ante* des ménages vers les entreprises, mais celui-ci passe par les prix. Les prix à la consommation enregistrent ainsi la double incidence, d'un côté de la baisse des coûts salariaux, mais de l'autre de la hausse de la TVA. Les salaires bruts tendent alors à progresser pour rattraper les prix, du fait des mécanismes d'indexation, ce qui réduit l'avantage compétitif dont disposaient les entreprises avec la baisse des coûts salariaux. Au bout de cinq ans, les effets sur la croissance, sur l'emploi, et même sur les échanges extérieurs, seraient négligeables, tandis que les prix à la consommation restent supérieurs à leur niveau initial.

une évaluation macro-économique de l'impact des changements du financement de la protection sociale entre 1990 et 2003

A partir de ces variantes élémentaires, il est possible d'évaluer l'impact macro-économique des changements du financement de la protection sociale entre 1990 et 2003, au prix de quelques hypothèses de calcul simplificatrices. Il faut se rappeler que ces changements ont consisté, d'une part en une expansion de tous les prélèvements à structure de financement inchangé pour couvrir la progression

des dépenses de protection sociale⁷, d'autre part en certaines substitutions entre assiettes.

Considérons tout d'abord l'impact de la hausse générale des prélèvements sociaux et de son pendant, la hausse des prestations de protection sociale, entre 1990 et 2003 (tableau 4). Elle correspond à une augmentation en valeur de 32,5 milliards d'euros des prélèvements sociaux entre ces deux dates, soit une progression de +7,2 % affectant uniformément chacune des catégories de prélèvements sociaux – sur les salaires, sur les autres revenus des ménages, sur la consommation des ménages, sur d'autres assiettes. Au prix de quelques regroupements et approximations⁸, on peut se ramener à une combinaison linéaire des variantes élémentaires présentées ci-dessus et donc l'impact a été évalué par l'OFCE, et ainsi proposer une mesure de l'incidence macro-économique de cette hausse générale des prélèvements sociaux qui a accompagné la croissance des prestations de protection sociale depuis le début de la décennie quatre-vingt dix.

Une hausse de 32,5 milliards d'euros des prélèvements sociaux, consistant en une progression uniforme de +7,2 % de chacun d'entre eux, compensée par une augmentation d'un même montant des prestations de protection sociale, peut en effet se décomposer de la façon suivante à l'aide des hypothèses simplificatrices mentionnées précédemment :

- 18,5 milliards d'euros pour la hausse des prélèvements sociaux pesant directement sur les employeurs (cotisations sociales des employeurs, cotisations sociales fictives, impôts sur les salaires, un tiers des autres prélèvements) ;
- 11,5 milliards d'euros pour la hausse des prélèvements pesant directement sur les ménages (cotisations sociales des salariés et autres cotisations

7 - Que l'on supposera du même montant en négligeant la variation du solde de l'ensemble de la protection sociale dont la signification économique est incertaine

8 - A partir du tableau 4, on regroupe les prélèvements pesant sur les employeurs (cotisations sociales à la charge des employeurs, cotisations sociales fictives, impôts sur les salaires), sur le revenu des ménages (cotisations sociales à la charge des salariés, CSG, autres cotisations sociales, autres impôts sur le revenu) et sur la consommation des ménages (impôts sur les produits et transfert de TVA). Sur le plan macro-économique, on peut assimiler l'ensemble des prélèvements supportés par les employeurs assis sur la masse salariale à des cotisations sociales. On peut également regarder l'ensemble des prélèvements pesant sur le revenu des ménages, compte tenu de leur structure entre cotisations sociales pesant sur les salaires et sur les autres revenus des ménages et impôts sur le revenu, comme équivalent à la CSG. S'agissant des prélèvements pesant sur la consommation des ménages, il paraît légitime de considérer qu'ils ont les mêmes incidences économiques que la TVA. Par ailleurs, les autres ressources de la protection sociale, dont la principale est formée des contributions publiques correspondant à la part des budgets de l'État et des collectivités locales qui contribue au financement de la protection sociale, sont supposées peser pour un tiers sur les employeurs – à l'instar de la taxe professionnelle –, pour un autre tiers sur les ménages – à l'instar de l'impôt sur le revenu –, et pour le dernier tiers sur les entreprises via l'impôt sur les sociétés. Cette répartition grossière vise à refléter la structure des recettes fiscales des administrations publiques centrales et locales qui constitue la source initiale de la part du financement de la protection sociale assurée par ces administrations publiques. Enfin on peut considérer qu'une hausse des prestations sociales a un impact agrégé sur le revenu disponible des ménages voisin de celui d'une baisse de l'impôt sur le revenu, ce qui permet d'assimiler l'effet d'une hausse d'un quelconque prélèvement social assorti d'une augmentation à due concurrence des prestations de protection sociale à l'effet d'une substitution de l'impôt sur le revenu à ce prélèvement social. Cette dernière hypothèse est sans doute la plus audacieuse de toutes, car ce ne sont pas les mêmes ménages qui bénéficient dans un cas d'une hausse des prestations sociales et dans l'autre de l'impôt sur le revenu : dans le premier cas, les ménages touchés sont en majorité à revenus faibles et moyens, de sorte que le transfert de revenu se traduit presque en totalité par une augmentation de la consommation des ménages, alors qu'une baisse de l'impôt sur le revenu profite surtout aux ménages et aisés et est partagée de façon beaucoup plus équilibrée entre consommation et épargne.

sociales effectives, CSG, autres impôts sur le revenu, un tiers des autres prélèvements) ;

- 0,6 milliards d'euros pour la hausse des prélèvements assis sur la consommation des ménages (impôts sur les produits et transfert de TVA) ;
- 1,9 milliard d'euros pour la hausse des impôts assis sur les bénéficiaires des sociétés (un tiers des autres prélèvements).

Si l'on admet, comme cela vient d'être proposé, que la hausse des prestations de protection sociale est équivalente sur le plan macro-économique à une baisse de l'impôt sur le revenu, on peut aisément reformuler le scénario précédent comme une combinaison linéaire des variantes élémentaires fournies par l'OFCE⁹. Si enfin on accepte de supposer que l'ensemble des effets de ces variantes sont acquis au bout de cinq ans, et que leurs résultats des variantes peuvent être combinés de façon linéaire, il est possible de déduire l'impact macro-économique des hausses des prélèvements sociaux entre 1990 et 2003. Au total, selon cette évaluation, la croissance aurait été légèrement stimulée (+0,3%) par les hausses des prélèvements assorties d'une augmentation des dépenses de protection sociales dans la mesure où l'effet dépressif des hausses de prélèvements aurait été compensée par l'effet expansif de la progression des dépenses sociales. Cependant, il se serait ensuivi une hausse importante des prix, de plus de 3%, entraînant avec elle les salaires, qui se serait avérée néfaste pour l'emploi salarié, en diminution de 60 000 environ, et pour le chômage, en hausse de 0,4 point. Le solde des administrations publiques resterait inchangé malgré la hausse des prix et une croissance du PIB et de la masse salariale plus soutenue, du fait de l'augmentation des prestations d'assurance chômage. Le solde extérieur se serait en revanche dégradé, de 0,6 point de PIB.

Il est difficile d'aller plus avant dans l'interprétation de ces résultats, qui sont de faible ampleur au regard de l'importance de l'augmentation du périmètre de la protection sociale considérée, de l'ordre de 2,1 points de PIB, et qui sont partiellement dépendants des hypothèses relativement simplificatrices retenues pour parvenir à ces évaluations. On souli-

gnera ainsi à nouveau l'importance de l'hypothèse simplificatrice faite quant à l'équivalence sur le plan macro-économique entre une hausse des prestations sociales et une baisse de l'impôt sur le revenu. Ils corroborent toutefois l'intuition exprimée dans la discussion précédente sur l'impact à long terme de l'augmentation des prélèvements sociaux, selon laquelle les modèles macro-économiques traditionnels ont une tendance intrinsèque à minimiser l'incidence macro-économique d'une augmentation de la taille du système de protection sociale, dès lors que l'expansion des prestations versées aux ménages est équilibrée par une augmentation dans des proportions identiques des prélèvements sociaux. En particulier, lorsqu'une part déterminante de ces prélèvements sociaux supplémentaires pèse directement sur les ménages, ces modèles tendent à juger la taille du système de protection sociale relativement neutre sur l'équilibre macro-économique, la contrainte budgétaire des ménages n'étant dans ce cas affectée qu'à la marge. Certes, le calcul réalisé à l'aide des variantes élémentaires de l'OFCE, consistant à faire peser sur les employeurs près de 60% de l'effort supplémentaire de financement de la protection sociale entre 1990 et 2003, conduit à un effet négatif sur l'emploi, mais d'ampleur limitée. En tout état de cause, cette évaluation, dont la méthodologie reste relativement fruste, ne permet ni d'accepter ni de rejeter l'hypothèse d'une incidence importante sur la croissance économique et sur l'emploi de l'expansion du système français de protection sociale depuis le début de la décennie quatre-vingt dix sous l'effet de mécanismes de nature plus structurelle, liés à l'impact d'une augmentation de la couverture sociale sur certains comportements individuels tels que l'épargne, l'offre de travail ou la consommation de biens et services de santé.

Cependant, les changements du financement de la protection sociale entre 1990 et 2003 se sont également traduits par des substitutions de somme nulle entre les diverses assiettes. En utilisant à nouveau le tableau 3, on peut reconstituer de façon agrégée ces diverses substitutions, qui sont de somme nulle par construction :

9 - Ce scénario peut en effet être exprimé de la façon suivante :

- hausse de 32,5 milliards d'euros des cotisations sociales à la charge des employeurs compensée par une baisse du même montant de l'impôt sur le revenu (variante 2 de l'OFCE) ;
- hausse de 11,5 milliards d'euros de la CSG compensée par une baisse d'un même montant des cotisations sociales à la charge des employeurs (variante 1 de l'OFCE) ;
- hausse de 1,9 milliard d'euros de l'impôt sur les sociétés compensée par une baisse d'un même montant des cotisations sociales à la charge des employeurs (variante 3 de l'OFCE) ;
- hausse de 0,6 milliard d'euros de la TVA compensée par une baisse d'un même montant des cotisations sociales à la charge des employeurs (variante 4 de l'OFCE).

- les prélèvements directement à la charge des employeurs (cotisations sociales effectives des employeurs, cotisations sociales fictives, impôts sur les salaires, un tiers des autres prélèvements) ont été allégés de 27,3 milliards d'euros ;
- les prélèvements directement à la charge des ménages (cotisations sociales des salariés, autres cotisations sociales, CSG, autres impôts sur les revenus, un tiers des autres prélèvements) ont été alourdis de 20,9 milliards d'euros ;
- les prélèvements assis sur la consommation des ménages ont été alourdis de 11,3 milliards d'euros ;
- les prélèvements sur les bénéfices des sociétés ont été allégés de 5 milliards d'euros.

Cette réallocation des prélèvements peut être réexaminée dans les termes des variantes élémentaires de l'OFCE¹⁰, et, moyennant des conventions identiques à celles retenues précédemment – approximation des effets de long terme à un horizon de cinq ans et combinaison linéaire des résultats des variantes élémentaires de l'OFCE –, peut faire l'objet d'une évaluation macro-économique (tableau 5).

Les baisses des cotisations sociales des employeurs ayant été plus importantes que les hausses des prélèvements pesant sur la consommation des ménages, les prix auraient connu une diminution importante (-3,1%). Sous l'effet de la diminution des coûts salariaux, l'emploi aurait été fortement stimulé (+ 280 000 emplois salariés), permettant une baisse de près d'un point du

taux de chômage. Le solde des administrations publiques aurait ainsi été nettement amélioré, de plus d'un point de PIB, ainsi que le solde extérieur du fait de la baisse des prix intérieurs. Cependant, au total, la croissance du PIB n'aurait pas été modifiée, car l'incidence positive de la baisse des coûts salariaux sur l'offre de biens et services aurait été compensée par un effet négatif de même ampleur sur la demande en raison de l'alourdissement des prélèvements pesant directement sur les ménages.

Naturellement, les hypothèses ayant permis ces calculs sont de la même façon que précédemment entachés les évaluations du tableau 5 d'aléas importants. D'une façon générale, il a pu être observé (Gubian, 1997) que le modèle macro-économique utilisé en 1994 par l'OFCE¹¹ lors des travaux d'un groupe de travail État – partenaires sociaux constitué sur les possibilités de modification de l'assiette des cotisations d'assurance chômage (Dares, 1994) était, comparativement aux instruments utilisés par l'Insee et la Direction de la prévision du Ministère des Finances, celui qui concluait aux effets les plus modestes sur l'emploi de divers scénarios de réforme du financement de l'assurance chômage. On peut enfin observer que les résultats présentés au tableau 5 montrent un impact nettement positif sur le solde des administrations publiques, dont la neutralisation par des impôts et taxes affectés à la protection sociale d'un montant moindre que les allègements de cotisations sociales, aurait sans doute dégagé un impact plus important sur l'emploi.

Cependant, les effets sur l'emploi des substitutions d'assiettes du financement de la protection sociale paraissent d'ores et déjà importants. Ils peuvent de plus être jugés significatifs dans la mesure où ils ne sont que faiblement influencés par la surestimation probable des effets positifs du recours à l'impôt sur les sociétés pour financer la baisse des cotisations sociales à la charge des employeurs intervenus depuis 1990. Au contraire, le calcul présenté au tableau 5 repose sur l'hypothèse que la contribution de l'impôt sur les sociétés au financement de la protection sociale aurait diminué de 5 milliards d'euros depuis cette date.

Avec toutes les réserves qu'appellent les incertitudes méthodologiques attachées aux évaluations précédentes, on peut avancer le nombre de 220 000 emplois créés ou sauvegardés entre 1990 et 2003 du fait des changements du financement de la protection sociale, soit l'effet des substitutions d'assiette entre 1990 et 2003 (280 000 emplois créés ou sauvegardés), net de

TABLEAU 5 ●

effets macro-économiques des substitutions d'assiettes du financement de la protection sociale intervenues entre 1990 et 2003

PIB (volume)	0,0 %
Prix à la consommation	-3,1 %
Effectifs salariés (en milliers)	+280
Taux de chômage (en points)	-0,9
Solde des administrations publiques (en points de PIB)	+1,1
Solde extérieur (en point de PIB)	+0,3

Lecture : les substitutions d'assiettes du financement de la protection sociale intervenues entre 1990 et 2003 n'ont pas eu d'impact sur la croissance du PIB, ont entraîné une baisse des prix de 3,1%, une augmentation de 280 000 du nombre d'emplois salariés, une baisse de 0,9 point du taux de chômage, et des améliorations de 1,1 point de PIB du solde des administrations publiques et de 0,3 point de PIB du solde extérieur.

Source : variantes réalisées pour la Drees par l'Ofce à l'aide du modèle e-mod.fr ; calculs complémentaires Drees

10 - Soit une augmentation de 20,9 milliards d'euros de la CSG compensée par une baisse à due concurrence des cotisations sociales à la charge des employeurs (variante 1 de l'OFCE), une augmentation de 11,3 milliards d'euros de la TVA compensée par une baisse à due concurrence des cotisations sociales à la charge des employeurs (variante 3 de l'OFCE), une diminution de 5 milliards d'euros de l'impôt sur les sociétés compensée par une hausse à due concurrence des cotisations sociales à la charge des employeurs (variante 4 de l'OFCE).

11 - Ce modèle macro-économique utilisé à l'époque par l'OFCE était dénommé « Mosaïque ».

l'incidence négative de la hausse générale des prélèvements au cours de la même période (60 000 emplois détruits).

CONCLUSION

Les résultats trouvés au terme du présent article doivent évidemment être relativisés. En effet, les données utilisées, tirées des comptes de la protection sociale, ne sont pas irréprochables quant à leur capacité de retracer les évolutions réelles à l'œuvre depuis une vingtaine d'années dans le financement du système français de protection sociale. Sans doute une certaine désagrégation des emplois et des ressources de la protection sociale permettrait-elle d'enrichir l'analyse, tant il est vrai qu'il est peu réaliste de considérer l'impact économique du financement de la protection sociale sans distinguer entre régimes, notamment entre le régime général auquel sont affiliés les salariés du secteur privé et entre les régimes du secteur public. De même, on ne peut nier une part d'arbitraire dans l'affectation des diverses catégories de ressources de la protection sociale aux différentes assiettes, en particulier lorsqu'il a été décidé de regarder comme assis sur le PIB des ressources telles que les contributions publiques. L'apport des modèles macro-économétriques peut également être mis en question, dans le mesure où il est plausible qu'ils peinent à décrire fidèlement l'intégralité des interactions du système économique, en particulier les réactions des volumes – PIB et emploi notamment – aux prix et aux salaires. Enfin, on a déjà souligné le caractère audacieux des nombreuses conventions de calcul utilisées dans l'évaluation de l'impact macro-économique des changements du financement de la protection sociale.

Même fragiles, ces résultats ne manqueront pas d'être comparés aux travaux qui ont tenté d'évaluer l'impact sur la croissance et l'emploi de mesures particulières ayant modifié la structure du financement de la protection sociale. Ainsi Rémy (2005) présente-t-elle une synthèse de neuf études qui ont porté sur l'impact des allègements des cotisations sociales à la charge des employeurs pesant sur les bas salaires entre 1993 et 1997, évalué au moyen soit de maquettes analytiques reflétant l'équilibre général de l'économie, soit de données individuelles d'entreprises ou de ménages, soit enfin des modèles macro-économétriques ou sectoriels. Ces études induisent des effets des allègements de charges sociales sur les bas salaires compris dans un intervalle entre 70 000 et 500 000 emplois créés ou sauvegardés.

Ces résultats, au demeurant divergents selon les méthodologies utilisées, ne peuvent être directement comparés à ceux présentés dans le présent article. En particulier, la démarche suivie n'a pas cherché à isoler

l'impact spécifique de telle ou telle mesure, mais à apprécier l'impact macro-économique global de l'ensemble des transformations qui ont affecté le financement de la protection sociale depuis 1990. Ainsi, lorsqu'elle propose une mesure de l'impact sur l'emploi de ces transformations, elle mobilise les propriétés de variantes macro-économiques élémentaires consistant en une baisse des cotisations sociales à la charge des employeurs qui ont un caractère général, portant sur l'ensemble des salaires, et non pas des simulations intégrant le ciblage des allègements de charges sociales sur les bas salaires, qui auraient sans doute conclu à un effet emploi plus important.

Cependant, il existerait une raison théorique de rapprocher ces évaluations différentes par leur nature. La théorie économique de l'incidence fiscale (Atkinson, Stiglitz, 1980) évoquée au commencement de cet article suggère que les effets de long terme d'une réforme du financement de la protection sociale peuvent être très différents de leur impact à court terme. Malinvaud (1998) construit ainsi un modèle macro-économique élémentaire, qui conclut à des conséquences de faible ampleur en termes d'emplois créés ou sauvegardés d'un allègement général des cotisations sociales à la charge des employeurs compensé par une hausse de la taxation des profits des entreprises. Dans ce modèle, le changement de la structure des prélèvements déséquilibre beaucoup plus le marché des capitaux, dont l'offre est très sensible aux rendements, que le marché du travail. C'est donc ce dernier qui doit supporter l'essentiel des ajustements en vue du retour à l'équilibre de l'économie, ce qui se traduit par des hausses des salaires qui annulent l'essentiel des gains liés à l'allègement des charges sociales. Seule une imperfection du marché du travail, comme la rigidité à la baisse des salaires au voisinage du salaire minimum, peut donner sens à ces allègements, à la condition qu'ils soient ciblés sur les bas salaires. Des travaux ultérieurs devraient donc s'attacher à déterminer la contribution spécifique des allègements de charges sur les bas salaires à l'évaluation des transformations du financement de la protection sociale depuis quinze ans élaborée dans le cadre de cet article. ■

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- ATKINSON A., STIGLITZ J., « *Lectures on Public Economics* », MacGraw Hill, 1980.
- BECHTEL J., « *Les comptes de la protection sociale en 2003* », *Études et Résultats*, n° 345, Drees, octobre 2004.
- BECHTEL J., CAUSSAT L., HORUSITZKY P., LOISY C. « *20 ans de comptes de la protection sociale : une rétropolation de 1981 à 2002* », *Drees, Études & Résultats*, n°278, 2003.
- CAUSSAT L., « *Retraite et épargne : histoire d'un débat dans la littérature économique américaine* », *Revue d'économie financière*, n° 23, hiver 1992.
- CAUSSAT L., GLAUDE M., « *Dépenses médicales et couverture sociale* », *Économie et Statistique*, n° 265, Insee, 1993.
- CHAUVIN V., DUPONT G., HEYER, E., PLANE M., TIMBEAU X., « *Le modèle France de l'OFCE : la nouvelle version : e-mod.fr* », *Revue de l'Observatoire français des conjonctures économiques*, n° 81, avril 2002.
- Dares, « *Possibilités de modification de l'assiette des cotisations d'assurance chômage* », synthèse du groupe de travail État – partenaires sociaux, novembre 1994.
- GROSCLAUDE J., MARCHESSOU Ph., « *Droit fiscal général* », Dalloz, 1999.
- GUBIAN A., « *Avantages et inconvénients d'une modification de l'assiette des cotisations patronales* », *Travail et Emploi*, n° 72, 1997.
- HORUSITZKY P., « *L'évolution de la législation relative au financement de la protection sociale depuis 1980* », *Dossiers solidarité et santé*, n° 3, Drees, juillet - septembre 2005.
- LATTÈS G., VOLOVITCH P., « *La protection sociale* », *Insee Première*, n° 461, Insee, juin 1996.
- MALINVAUD, E., « *Les cotisations sociales à la charge des employeurs* », rapport n° 9 du Conseil d'analyse économique, La Documentation Française, 1998.
- RÉMY, V., « *Éléments de bilan sur les travaux évaluant l'efficacité des allègements de cotisations sociales employeurs* », *Document d'études*, n° 101, Dares, juillet 2005.
- VOLOVITCH, P., « *Les ressources de la protection sociale* », document de travail, n° 01 .03, Institut de Recherches Économiques et Sociales, juillet 2001.

DISPOSITIONS JURIDIQUES RELATIVES AUX PRINCIPAUX IMPÔTS ET TAXES AFFECTÉS AU FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE

Contribution sociale sur les bénéfiques (CSB)

• *Mécanisme* :

Son taux est de 3,3%, appliqué sur le montant de l'IS (impôt sur les sociétés).

• *Exonération* :

Sont exonérées les entreprises dont l'IS est inférieur ou égal à 763 000 €, en plus des PME exclues par principe du champ de la CSB (sauf, entre autres, si leur chiffre d'affaires est supérieur ou égal à 7 630 000 €).

• *Païement* :

Le versement de cet impôt s'effectue en quatre acomptes suivis d'une régularisation annuelle.

Contribution sociale de solidarité des sociétés (CSSS)

• *Mécanisme* :

- Sont assujetties à ce prélèvement les entreprises dont le chiffre d'affaires hors taxes est au moins égal à 760 000 € et dont la forme juridique peut être très variable : SA, SARL, EURL, sociétés en commandite, SNC, GIE, entreprises publiques ou sociétés nationales, organismes financiers (établissement de crédit, entreprises d'assurances), sociétés coopératives.

- Le montant de la contribution due au titre d'une année donnée est fixé d'après le chiffre d'affaires hors taxes global (au taux de 0,16%) déclaré au cours de l'année civile précédente, après déduction de certaines taxes et droits indirects (pour les entreprises pétrolières, le montant des taxes intérieures de consommation qu'elles ont effectivement acquittées ; pour les fabricants de spiritueux, le montant du droit de consommation qu'ils ont la charge de verser eux-mêmes au Trésor ; pour les grossistes, le droit de consommation sur les alcools, le droit de circulation sur les vins et cidres, le droit spécifique sur les bières et certains alcools...).

- Le montant est plafonné à 2,5% de la marge brute lorsque cette dernière ne dépasse pas elle-même 4% du CA hors taxes, pour, entre autres, les entreprises suivantes: entreprises de commerce international et intracommunautaire; de négoce en gros de combustibles et de commerce en détail de carburants ; les entreprises ayant leur activité de négoce en gros dans certains produits (céréales, semences, aliments pour bétail, viande, fruits, légumes, volailles, tabac....)

• *Païement* :

La contribution est payable annuellement en deux versements égaux

La taxe sur les voitures de société

• *Mécanisme* :

Elle est calculée en fonction du nombre et de la puissance des véhicules possédés ou utilisés (1 130 € pour les voitures de 7 CV fiscaux et moins ; 2440 € pour celles de 8 cv fiscaux et plus). Les voitures concernées sont les voitures particulières (selon la classification de la « carte grise ») immatriculées en France, possédées ou utilisées par les sociétés ayant en France leur siège social ou un établissement.

• *Exonération* :

Les voitures de plus de dix ans d'âge sont exonérées, ainsi que celles fonctionnant au moyen de l'électricité, du gaz naturel ou du gaz de pétrole liquéfié.

• *Païement* :

La taxe est acquittée trimestriellement.

La taxe générale sur les activités polluantes (TGAP)

• Mécanisme :

- S'agissant des déchets, la taxe est due par les exploitants d'installations de stockage de déchets ménagers et assimilés et par les exploitants d'installation d'élimination de déchets industriels spéciaux.
- La taxe est assise sur le poids des déchets reçus et son taux varie en fonction de leur nature (de 7,5 € la tonne à 18,29 € la tonne).
- S'agissant des émissions de substances polluantes dans l'atmosphère, la taxe est due par les propriétaires d'installations classées soumises à autorisation : installations de combustion dont la puissance thermique maximale est supérieure ou égale à 20 MW ; installations d'incinération d'ordures ménagères dont la capacité est supérieure à 3 tonnes par heure, etc...
- La taxe est assise sur le poids des substances émises dans l'atmosphère et son taux varie selon leur nature : de 38,11 € la tonne à 57,17 € la tonne.
- Pour les autres catégories, les assiettes sont les suivantes : logarithme décimal de la masse maximale de l'aéronef au décollage ; poids des lubrifiants ; poids des matériaux d'extraction ; poids des imprimés....

• Exonération :

Sont exonérées les installations d'élimination de déchets industriels spéciaux affectés à la valorisation comme matière et les installations d'élimination de déchets exclusivement affectés à l'amiante ciment. Les réceptions de matériaux ou de déchets inertes sont également exonérées dans la limite de 20% de la quantité annuelle totale de déchets reçus par une installation.

• Paiement :

La taxe est due en général annuellement en trois acomptes suivis d'une régularisation.
