



**COMMUNICATION A LA COMMISSION DES AFFAIRES
SOCIALES DE L'ASSEMBLEE NATIONALE**

-

**MISSION D'EVALUATION ET DE CONTROLE DES LOIS DE FINANCEMENT
DE LA SECURITE SOCIALE**

ARTICLE L.O. 132-3-1 DU CODE DES JURIDICTIONS FINANCIERES

**Le financement de la
branche famille**

SECOND CAHIER

Mai 2013

SOMMAIRE

Avertissement.....	5
Résumé	7
Introduction.....	11
CHAPITRE I - UNE CONTRIBUTION DES ENTREPRISES ALLEGEE AU PRIX D'UNE COMPLEXITE GRANDISSANTE, UNE SUPPRESSION DES COTISATIONS FAMILLE QUI FAIT DEBAT	13
I - Une diminution de la part des entreprises très sensible mais peu apparente.....	14
A - Une fiscalisation croissante qui a réduit la part des cotisations patronales.....	14
B - Des allègements de charges non intégrés dans le barème des cotisations sociales.....	17
II - Le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi : une complexité accrue d'appréciation de l'effort contributif réel des entreprises	19
A - Un mécanisme fiscal se superposant au dispositif d'allègement de charges.....	20
B - Une articulation problématique.....	24
III - La suppression des cotisations patronales famille : les termes du débat.....	26
CHAPITRE II - DES HYPOTHESES D'EVOLUTION AUX RESULTATS MODESTES EN TERMES DE NIVEAU D'ACTIVITE.....	33
I - Les différentes options envisageables	34
A - Une cotisation des entreprises assise sur la valeur ajoutée.....	34
B - Un transfert sur la TVA	37
C - Un basculement sur la CSG	39
D - La mobilisation de la fiscalité environnementale.....	42

II - L'estimation des effets macroéconomiques de différents scénarii de transfert	47
A - Indications méthodologiques	47
B - Des effets sur le PIB et l'emploi limités au regard des montants financiers en jeu.....	49
C - L'absence d'« assiette miracle ».	52
D - La nécessaire association de mesures de maîtrise de la dépense à tout transfert de financement.....	60
E - Un gain pour l'activité et l'emploi qui tiendrait, à moyen et long termes, à un financement partiel par des économies	62
III - Fiscalisation des ressources ou budgétisation du financement	64
A - A politique familiale globale, financement global ?.....	65
B - Un changement de modèle dont les conséquences ne sauraient être sous estimées	67
CONCLUSION GENERALE	69
ANNEXES	73

Avertissement

Sur le fondement de l'article L.O. 132-3-1 du code des juridictions financières, la Cour des comptes a été saisie conjointement par les présidents de la commission des affaires sociales et de la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale de l'Assemblée nationale, par un courrier du 15 décembre 2011 (cf. annexe 1), d'une demande d'enquête sur « le financement de la branche famille ». Un rapport d'étape dressant un état des lieux du financement de la branche a été remis à la commission des affaires sociales et à la mission d'évaluation et de contrôle le 5 novembre 2012 et a donné lieu à audition du président de la sixième chambre le 8 novembre 2012.

Le champ des investigations de la Cour pour le second volet de cette enquête, arrêté lors d'une réunion tenue le 18 décembre 2012 entre la Cour, d'une part, et la commission des affaires sociales et la mission d'évaluation et de contrôle, d'autre part, a fait l'objet d'un courrier du Premier président du 13 février 2013 (cf. annexe 2). Compte tenu des délais de transmission et d'exploitation des simulations demandées par la Cour, la date de remise de cette communication, initialement fixée au 30 avril 2013, a été reportée au 31 mai (cf. annexe 3). Un relevé d'observations provisoires a été adressé aux administrations concernées le 3 mai 2013. Le directeur de la sécurité sociale, le directeur du budget et le directeur de la caisse nationale des allocations familiales y ont répondu par courriers en date du 22 mai 2013, le directeur général du Trésor par courrier du 23 mai 2013.

Le présent rapport a été délibéré, le 23 mai 2013, par la sixième chambre présidée par M. Durrleman, président de chambre, et composée de M. Picq, président de chambre maintenu, Mme Lévy-Rosenwald, conseillère maître, MM. Braunstein, Bonin, Diricq, Salsmann, Laboureix, conseillers maîtres, Mme Fontaine, conseillère maître, M. Leclercq, conseiller maître en service extraordinaire, le rapporteur étant Mlle Roche, conseillère référendaire, et M. Diricq, conseiller maître, étant contre-rapporteur.

Il a ensuite été examiné et approuvé le 28 mai 2013 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes composé de MM. Migaud, premier président, Bayle, Bertrand, rapporteur général du comité, Mme Froment-Meurice, MM. Durrleman, Lévy, Lefas, Briet et Mme Ratte, présidents de chambre, et M. Johanet, procureur général, entendu en ses avis.

Résumé

Le financement de la branche famille est assuré à la fois par des cotisations sociales patronales et par des prélèvements fiscaux (contribution sociale généralisée et divers impôts et taxes affectés). La part des cotisations sociales (64 %) reste certes majoritaire, mais elle est en constante régression sous l'effet de baisses continues des taux nominaux jusqu'en 1991 puis des taux effectifs de ces dernières, comme l'a mis en lumière la communication précédemment remise dressant l'état des lieux du financement de la branche famille. Les cotisations sociales famille acquittées par les bénéficiaires des allègements de charges dits Fillon représentent 23 Md€ en 2011.

Si, en effet, sur le plan réglementaire, la cotisation famille reste fixée à un taux unique de 5,4 % de la masse salariale qui n'a pas évolué depuis 1991, la cotisation effectivement acquittée par les entreprises progresse du fait du dispositif actuel d'allègement de charges de façon linéaire de 0,4 % au niveau du SMIC (0 % pour les entreprises de moins de 20 salariés) à 5,4 % au-dessus de 1,6 SMIC. Faute d'intégration dans le barème des cotisations sociales, ces taux effectifs ne sont pas transparents.

Parallèlement, la part du financement assurée par les prélèvements fiscaux s'est accrue (18 % pour la contribution sociale généralisée et 17 % pour les impôts et taxes affectés). Cette évolution a conduit à une substitution partielle de redevables : la charge du financement a été reportée, à hauteur de près d'un tiers, sur les ménages. Ce transfert de charges est cependant peu lisible, d'une part, parce que le taux nominal ne correspond plus au taux réel et, d'autre part, parce que les redevables des différents impôts et taxes affectés ne sont pas informés de la destination des prélèvements.

La création du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) par la loi du 29 décembre 2012 portant loi de finances rectificative pour 2012 a accentué ce brouillage puisque ce crédit d'impôt poursuit la même finalité que la politique d'allègement des charges des entreprises sans s'articuler clairement avec elle. Le mécanisme du CICE consiste en une diminution de l'imposition des bénéficiaires (impôts sur les sociétés ou impôt sur le revenu) à hauteur de 4 % en 2013 puis 6 % en 2014 de la masse salariale telle que définie par le dispositif d'allègement de charges sociales. La création du CICE vient ainsi superposer un mécanisme fiscal d'allègement du coût du travail au dispositif d'exonération de charges et rendre moins intelligible encore l'effort

contributif réel des entreprises tout en doublant l'effort public consenti. Sur un strict plan économique, en faisant l'hypothèse, à titre illustratif, que le CICE viendrait compenser spécifiquement la contribution des entreprises à la branche famille, il ferait plus qu'en compenser l'incidence résiduelle au-delà de 2,5 SMIC.

La question d'une reconsidération d'ensemble des deux dispositifs ne pourra sans doute que se poser à moyen terme au regard de scénarii plus ambitieux de repositionnement du rôle des entreprises dans le financement de la protection sociale, dans le cadre d'un examen risque par risque, de la justification ou non de leur contribution au regard des notions de contributivité et d'universalité des droits à prestations dans les différentes branches de la sécurité sociale, alors même que les dispositifs d'allègement actuels sont essentiellement globaux.

Une telle réflexion mérite tout particulièrement d'être conduite en ce qui concerne la branche famille au regard de son mouvement désormais achevé d'universalisation, qui ne s'est accompagnée que d'une évolution partielle de son financement qui reste majoritairement à la charge des employeurs.

Cette singularité explique pour une part importante la différence significative du poids relatif des charges patronales pesant sur les entreprises entre la France et l'Allemagne, comme l'a déjà souligné en mars 2011 la Cour dans son rapport public thématique sur les prélèvements fiscaux et sociaux en France et en Allemagne.

Certaines organisations professionnelles d'employeurs prônent à cet égard un désengagement complet des entreprises de tout financement de la branche famille, arguant à la fois du handicap de compétitivité-prix que constituerait désormais leur contribution, et de l'absence de toute condition d'activité professionnelle pour bénéficier des prestations familiales depuis 1978. Cette approche néglige cependant la diversification accrue des objectifs de la politique familiale et en particulier l'importance de sa contribution à la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale, de l'ordre selon les hypothèses de 10 à 15 Md€, soit de 1,4 à 1,8 point de cotisation patronale famille. Ces actions ont un impact positif sur le taux d'activité et contribuent ainsi au dynamisme global du marché du travail et à l'augmentation de la croissance potentielle. Les entreprises bénéficient directement au premier chef de la politique ainsi conduite.

Deux options paraissent ainsi ouvertes au regard de leur financement : soit considérer que ces externalités positives qui bénéficient aux entreprises sont à financer globalement, sans contribution directement affectée de ces dernières soit, comme par exemple en matière de transport

y affecter une cotisation spécifique. Selon la réponse apportée à cette question, l'importance d'un basculement sur d'autres prélèvements qui ne seraient pas à la charge des entreprises est de nature à varier significativement.

C'est pourquoi la Cour a analysé, sur la base de modélisations macro-économétriques demandées à la direction générale du Trésor et selon neuf scénarii différents portant sur des transferts variant de 6 à 23 Md€, quatre prélèvements envisageables du fait de leur assiette large, de leur dynamisme et de leur facilité de recouvrement pour une éventuelle substitution aux cotisations patronales famille : une cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, un transfert sur la TVA, un basculement sur la CSG, le recours à la fiscalité environnementale.

En fonction du modèle utilisé, d'inspiration néo-keynésienne à court terme, et avec toutes les précautions méthodologiques dont il convient d'assortir les résultats obtenus, aucune de ces simulations n'a permis de mettre en lumière un prélèvement de substitution qui aurait sur la croissance et sur l'emploi un impact significativement positif.

L'élargissement de l'assiette des cotisations à l'ensemble de la valeur ajoutée des entreprises, selon l'exemple italien, sous forme d'une cotisation additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises qui est une composante de la contribution économique territoriale créée en remplacement de la taxe professionnelle montre un effet peu significatif sur l'emploi et une dégradation à long terme de la croissance potentielle du fait d'une dégradation de l'investissement. Un basculement sur la TVA, comme en Allemagne, aurait un effet récessif sur la consommation qui ne serait pas compensé par un recul des importations, avec pour conséquence un effet sur l'emploi qui resterait faible dans le meilleur des cas. Un transfert sur la CSG n'aurait des effets positifs qu'à condition d'être ciblé sur les bas salaires. La substitution d'une taxe sur l'énergie aux cotisations, comme en Suède, aurait un effet plus favorable que la TVA, mais très limité.

En l'absence d'« assiette miracle », c'est d'abord dans un effort méthodique d'économies et de maîtrise rigoureuse de la dépense dans le temps que doivent se rechercher les possibilités de baisser les cotisations patronales famille. Ce n'est en effet que dans le cas d'une diminution non entièrement compensée des cotisations à la charge des employeurs qu'un transfert sur les ménages, quelle que forme qu'il prenne, peut avoir un effet plus significatif sur l'activité et l'emploi.

En alternative à la mobilisation de recettes fiscales supplémentaires importantes, issues d'un ou plusieurs impôts majeurs dont une part serait alors à affecter au financement de la branche famille pour compenser la

suppression de tout ou partie des cotisations patronales famille, un financement directement sur ressources budgétaires s'il peut apparaître également cohérent avec le caractère universel et non contributif qu'elle sert, aurait des conséquences qui ne sauraient être sous estimées.

Un tel schéma pourrait contribuer à faciliter une approche consolidée et plus cohérente de la politique familiale en autorisant une mise en perspective plus globale des enjeux et des outils de celle-ci, au regard en particulier de l'articulation des dépenses fiscales et des prestations familiales au bénéfice d'une meilleure efficacité.

Relativement simple à mettre en œuvre sur le plan juridique, technique et financier, une budgétisation du financement de la branche famille ferait cependant sortir le « risque famille » du champ de la sécurité sociale, remettant très significativement en cause le modèle de 1945 sur lequel celle-ci continue de reposer et par la même le modèle français de politique familiale.

Si le maintien de la structure organisationnelle de la branche ne poserait en tant que telle pas de difficulté particulière, la question de sa gouvernance serait posée. Un financement budgétaire remettrait de fait en cause la légitimité des partenaires sociaux à gérer la branche, mais il en irait de même dans l'hypothèse d'une fiscalisation complète de ses ressources.

Sur le plan financier, un tel scénario susciterait des inquiétudes compte tenu de la mise sous enveloppe limitative des prestations familiales. Des modèles de régulation et de maîtrise des dépenses seraient en tout état de cause à redéfinir, même si certains types de prestations sont davantage discrétionnaires et que toutes les prestations n'évoluent pas au même rythme, ce qui a priori rendrait possible un pilotage sous norme. La difficulté de l'État à piloter certaines dépenses budgétaires d'intervention dans le domaine social montre cependant qu'un effet de meilleure régulation n'est pas nécessairement assuré.

Derrière la question des évolutions de son financement, c'est ainsi celle, particulièrement sensible, de la modernisation du modèle français de politique familiale qui est en tout état de cause plus fondamentalement posée.

Introduction

Par courrier en date du 15 décembre 2011, la commission des affaires sociales et la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale de l'Assemblée nationale ont saisi la Cour d'une demande d'enquête sur le financement de la branche famille et en particulier sa fiscalisation.

Un premier rapport d'état des lieux a été adressé à l'Assemblée nationale le 5 novembre 2012. Celle-ci a alors demandé à la Cour de prolonger son enquête en cherchant à apprécier l'incidence sur les entreprises de la cotisation patronale famille qui constitue la principale ressource de la branche, puis en faisant une analyse comparée de différentes options envisageables pour accentuer la diversification du financement de la branche famille dans une perspective permettant de préserver la croissance et de favoriser la compétitivité des entreprises, tout en tenant compte du contexte nouveau lié à la création du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi et à ses modalités de financement. Enfin, il était souhaité que soit examinée l'hypothèse d'une budgétisation de la branche.

Le présent rapport répond à cette seconde commande.

Un premier chapitre met en lumière la part déclinante, même si elle reste prépondérante, du financement par les entreprises de la branche famille, et souligne le caractère brouillé de la réalité de leur contribution du fait des allègements généraux de cotisations qu'accroît encore la création du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE). Il présente également les termes du débat qui amènent certains à considérer qu'une suppression intégrale de leur apport est sujette à discussion au regard des objectifs de meilleure conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle à laquelle contribue très significativement la branche famille.

Dans un deuxième chapitre, sont présentés les avantages et les inconvénients propres à quatre catégories de prélèvements éventuellement à même de se substituer aux cotisations patronales sur les salaires, l'une portant sur un élargissement d'assiette de ces cotisations à d'autres éléments d'assiette (cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises), les autres se traduisant par la substitution aux cotisations d'autres prélèvements (TVA, CSG, fiscalité environnementale). Sont examinés à

cet égard les résultats de neuf simulations macroéconomiques effectuées à la demande de la Cour par la direction générale du Trésor afin d'évaluer les effets sur l'emploi et la croissance de différents scénarii de substitution. Sous réserve des limites méthodologiques propres à l'exercice de modélisation macro-économétrique, aucune assiette ne paraît générer de bénéfice significatif en cas de transfert.

Enfin, est analysée plus spécifiquement la problématique d'une budgétisation du financement de la branche famille, dans la logique d'une politique publique globale en faveur des familles.

Chapitre I

Une contribution des entreprises allégée au prix d'une complexité grandissante, une suppression des cotisations famille qui fait débat

Comme l'avait mis en évidence le rapport d'état des lieux, la structure du financement de la branche famille a très sensiblement évolué depuis 1991 et la création de la CSG. Si l'essentiel des recettes de la branche (82 %) reste lié à l'activité, la part du financement à la charge directe des entreprises est en nette décroissance. Dans le même temps, la structure de financement de la branche est devenue de moins en moins lisible.

Le contexte dans lequel s'inscrit la réflexion demandée à la Cour a cependant considérablement évolué avec la création du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) par la loi du 29 décembre 2012 portant loi de finances rectificative pour 2012 qui se veut une réponse aux difficultés de compétitivité rencontrées par l'industrie française.

I - Une diminution de la part des entreprises très sensible mais peu apparente

La cotisation patronale destinée à financer la branche a constamment décliné depuis 1946 où son taux était fixé à 16,75 % des rémunérations sous plafond. Il a été progressivement abaissé pour se stabiliser à 9 % entre 1974 et 1989, avant que la cotisation ne soit déplafonnée et son taux ramené à 7 % en 1990. La création de la CSG en 1991 s'est accompagnée d'une nouvelle baisse du taux de la cotisation patronale famille, à 5,4 %¹.

Si ce taux est depuis lors resté formellement inchangé, la contribution des entreprises a en réalité été très sensiblement diminuée par la mise en œuvre d'un dispositif d'allègements généraux de cotisations, qui s'est traduit par un transfert de financement sur d'autres assiettes et par là sur les ménages pour l'essentiel.

Ce mouvement est cependant resté très peu lisible : la cotisation affichée demeure identique quel que soit le niveau de rémunération, alors même que celle effectivement acquittée n'est plus proportionnelle mais progressive sur les bas salaires.

Ce désajustement tend à fausser le débat sur les charges pesant effectivement sur les entreprises. L'institution du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi accroît encore ce brouillage dès lors que ce dernier poursuit la même finalité que la politique d'allègement des charges des entreprises sans s'articuler clairement avec elle.

A - Une fiscalisation croissante qui a réduit la part des cotisations patronales

Le financement de la branche famille reste aujourd'hui encore assuré aux deux tiers par des cotisations sociales patronales déplafonnées, soit 32 Md€ en 2011, déduction faite des allègements de cotisations dont bénéficient les entreprises du secteur privé pour l'emploi de salariés dont le salaire est compris entre 1 SMIC et 1,6 SMIC. En ne prenant pas en compte les cotisations versées par les employeurs publics et les

¹ Ce mouvement avait été sur le moment neutre pour les entreprises, touchées par une hausse concomitante des cotisations vieillesse.

² Source tableaux de centralisation des données comptables (TCDC) 2012, compte 7561.

travailleurs indépendants, les cotisations à la charge finale des entreprises du secteur privé et des entreprises publiques ont été de 23 Md€.

Le rapport d'état des lieux a souligné cependant les évolutions qu'a connues la structure du financement de la branche famille depuis une vingtaine d'années : après avoir été au cœur de la réforme du financement de la sécurité sociale au début des années 90 (déplafonnement en 1989, substitution de la CSG à une partie des cotisations patronales en 1991, exonération spécifique de cotisation famille sur les bas salaires en 1993), elle a été ensuite impactée par les modes de compensation des allègements généraux de charges qui se sont traduits par une affectation très rapidement croissante d'impôts et de taxes affectés.

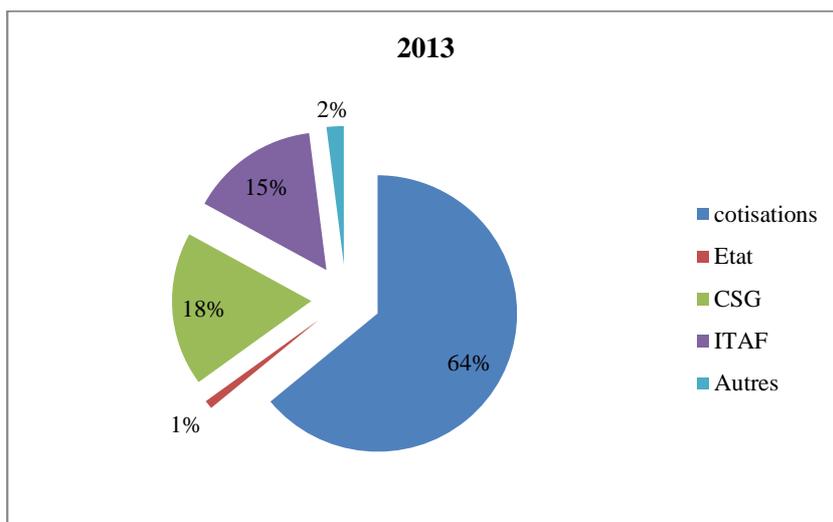
La branche famille est ainsi aujourd'hui celle au financement fiscal le plus important bien qu'elle ne soit plus attributaire que d'une partie très minoritaire de la CSG. Cette dernière a été initialement dédiée à la branche famille en cohérence avec la logique universelle de ses prestations. Elle a certes lors de ses augmentations successives de taux été affectée à d'autres attributaires, mais la branche famille a continué à bénéficier de la part qui lui avait été donnée à l'origine (1,08 % sur les revenus d'activité) jusqu'au transfert à compter de 2011 à la CADES de 0,28 % de la part de CSG qui lui était affectée pour financer la dette sociale. Mais elle a été complétée, selon des modalités très évolutives, par des taxes et impôts, affectés désormais pour solde de tout compte, afin de compenser la perte de ressources issues des cotisations liée aux allègements de charges ciblés et généraux.

La branche famille dispose ainsi de deux types de ressources fiscales, de taille presque égale.

La première est constituée par la CSG qui ne représente désormais plus que 18 % du financement de la branche alors qu'elle en avait représenté jusqu'au quart (24 % en 2010).

Pour le reste il s'agit d'un « panier » de taxes et d'impôts qui a beaucoup varié mais qui est en cours de stabilisation autour de trois taxes sur la consommation (droits sur le tabac, taxe sur les conventions d'assurance des véhicules terrestres à moteur, droits sur les alcools), une part de la taxe sur les salaires à la charge des entreprises (27,1%) et un prélèvement anticipé sur les revenus du capital. Ce panier représente autour de 15 % des recettes de la branche contre 1 % en 2005.

Graphique n° 1 : structure de financement de la branche famille en 2013



Source : loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2013

Corrélativement, la part des cotisations patronales sur les salaires est passée de 95 % en 1990 à 66 % en 1995 et s'établit à 64 % aujourd'hui. Le financement de la branche famille reste plus majoritairement encore cependant fondé sur des revenus tirés de l'activité, eu égard à l'assiette de la CSG, dont le produit provient à 70 % de ces derniers. Elle est au total financée à près de 82 % par des prélèvements assis soit sur le facteur travail, soit sur les revenus tirés de l'activité.

En termes d'agents économiques, ces évolutions ont cependant eu pour effet de ramener de 100 % en 1990 à 70 % les prélèvements dont les entreprises sont directement redevables pour financer la branche famille, les ménages supportant le reste du financement. La création de la CSG puis la généralisation des mesures compensées d'allègements de cotisations se sont traduites par un transfert de plus de 13 Md€ en 2012 des entreprises vers les ménages.

Cette évolution est cependant brouillée et la réalité du financement de la branche, d'ores et déjà assuré pour une part importante par les ménages, est de fait peu intelligible.

B - Des allègements de charges non intégrés dans le barème des cotisations sociales

1 - Une branche fortement concernée par les allègements

Comme pour la CSG, c'est la branche famille qui a été la première concernée par les allègements généraux. La loi du 27 juillet 1993 a ainsi instauré un allègement de 5,4 % de la cotisation patronale famille dégressif jusqu'à 1,2 SMIC. La loi quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle de décembre 1993 prévoyait une extension progressive de cet allègement vers les hauts salaires à compter de janvier 1995.

La loi du 4 août 1995 relative à des mesures d'urgence pour l'emploi et la sécurité sociale a cependant étendu les allègements, appelés « ristourne dégressive Juppé », à l'ensemble des cotisations patronales de sécurité sociale. Un nouvel allègement est ensuite créé qui fusionne les dispositifs de 1993 et 1995 avec un taux de 18,2 % dégressif linéairement jusqu'à 1,33 SMIC. Une nouvelle vague d'allègements a par la suite accompagné la réforme du temps de travail en 2000 avant que tous ces dispositifs soient fusionnés par la loi du 12 juin 2003 relative aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi qui crée la réduction générale de cotisations sociales patronales dite « réduction Fillon » (article L. 241-13 du code de la sécurité sociale)³.

Les exonérations générales de cotisations sur les salaires compris entre 1 SMIC et 1,6 SMIC représentent ainsi de l'ordre de 13 % du montant total des cotisations sociales famille, soit 3,9 Md€ en 2010 sur un total d'allègements de 23 Md€ pour l'ensemble du régime général. S'y ajoutent des exonérations ciblées en faveur de certaines parties du territoire telles que les zones franches, les zones de revitalisation rurale ou les zones de redynamisation urbaine ou bien en faveur de certains salariés bénéficiaires de contrats aidés ou enfin en faveur de secteurs économiques (notamment les transports routiers et l'hôtellerie restauration). Ces allègements représentent 549 M€ en 2011 pour la branche famille, soit 15 % du total de ces derniers.

³ La réduction porte sur 26 points de cotisations pour l'ensemble des branches de sécurité sociale au niveau du SMIC, elle décroît avec la progression du salaire et s'annule à 1,6 SMIC (loi de finances initiale du 30 décembre 2004). Elle est majorée de 2,1 point dans les entreprises de moins de 20 salariés (loi de finances initiale du 21 décembre 2007).

2 - Une contribution réelle des entreprises surestimée

Alors que le taux de cotisation de la branche famille reste affiché à 5,4 % de la masse salariale déplafonnée, cette valeur est théorique dès lors que l'on se situe sous le seuil de 1,6 SMIC. Ce sont donc 35 % de la masse salariale et 56 % des effectifs en équivalent temps plein pour lesquels le taux de 5,4 % n'est de fait pas appliqué.

Les taux de cotisations effectifs, tels que calculés après déduction des allègements de charges, sont récapitulés dans les tableaux ci-dessous.

Deux régimes de réduction des cotisations existent, pour les entreprises de moins de 20 salariés et pour les autres entreprises. Les entreprises de moins de 20 salariés représentent 28 % des effectifs du secteur privé, soit 4,3 millions d'équivalents temps plein.

Tableau n° 1 : progressivité de la cotisation famille dans les entreprises de moins de 20 salariés

	SMIC	1,1 SMIC	1,2 SMIC	1,3 SMIC	1,4 SMIC	1,5 SMIC	> 1,6 SMIC
Cotisation famille	0	1,3	2,4	3,3	4,1	4,8	5,4

Source : direction générale du Trésor et direction de la sécurité sociale

Tableau n° 2 : progressivité de la cotisation famille dans les entreprises de plus de 20 salariés

	SMIC	1,1 SMIC	1,2 SMIC	1,3 SMIC	1,4 SMIC	1,5 SMIC	> 1,6 SMIC
Cotisation famille	0,4	1,6	2,6	3,5	4,2	4,8	5,4

Source : direction générale du Trésor et direction de la sécurité sociale

En moyenne, le taux des cotisations effectivement payées par les entreprises au titre de la branche famille est d'un point inférieur au taux nominal. Pour les salaires situés entre 1 SMIC et 1,6 SMIC, le taux de

cotisation moyen s'élève à 2,6 %⁴ au lieu des 5,4 % qui continuent d'être affichés facialement.

3 - Une intégration souhaitable dans le barème des cotisations sociales

Ainsi que la Cour l'a souligné dans son rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2012⁵, la déconnexion de l'affectation des recettes destinées à financer les « allègements Fillon » de l'évolution ultérieure du coût de ces derniers est de nature à favoriser l'intégration dans le barème des allègements de cotisations. Ces derniers sont toujours de fait considérés, dans l'annexe 5 à la loi de financement de la sécurité sociale qui récapitule les « niches sociales », comme un dispositif dérogatoire, alors qu'il conviendrait désormais de les reconnaître comme une modalité de calcul des cotisations.

La Cour a recommandé une telle intégration au barème qui permettrait précisément de mettre fin à l'affichage d'un niveau de prélèvement sur les salaires plus élevé qu'il n'est en réalité ce qui fausse l'appréciation des acteurs économiques sur la compétitivité du pays⁶.

Le nouveau crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi renforce encore le brouillage et l'illisibilité qui résultent de ce désajustement.

II - Le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi : une complexité accrue d'appréciation de l'effort contributif réel des entreprises

Le « Pacte pour la compétitivité et l'industrie française », remis au gouvernement par M. Gallois le 5 novembre 2012, proposait notamment de « créer un choc de compétitivité en transférant une partie significative des charges sociales jusqu'à 3,5 SMIC, de l'ordre de 30 Md€, soit 1,5 point de PIB, vers la fiscalité et la réduction de la dépense publique », ce transfert devant porter pour les 2/3 sur les charges patronales.

⁴ Ces chiffres ont été obtenus à partir des données de masse salariale issues des déclarations annuelles de salaires 2011. Elles représentent des moyennes tous secteurs et toutes entreprises confondues.

⁵ RALFSS 2012- Chapitre V Le financement de la sécurité sociale par l'impôt, pp.157-158.

⁶ Cf. rapport public thématique sur les prélèvements fiscaux et sociaux en France et en Allemagne, mars 2011, pp.236-237.

Dans son prolongement, a été créé par l'article 66 de la loi de finances rectificative du 29 décembre 2012 le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi. Pour un même objectif, coexistent ainsi depuis le 1er janvier 2013 deux dispositifs, l'un fiscal et l'autre social, dont l'articulation est problématique.

A - Un mécanisme fiscal se superposant au dispositif d'allègement de charges

1 - Un dispositif de soutien général à la compétitivité des entreprises non dénué de complexité

Ouvert à toutes les entreprises imposées sur leur bénéfice réel et soumises à l'impôt sur les sociétés ou à l'impôt sur le revenu, quel que soit leur secteur, le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi est égal à 4 % en 2013, puis, pour la suite, à 6 % de la masse salariale brute correspondant aux salaires de moins de 2,5 SMIC.

Il n'est donc pas spécifiquement ciblé sur les charges sociales des entreprises, mais sur l'ensemble des éléments constitutifs de leur coût salarial, ni dans son mode de calcul ni d'ailleurs dans son affectation : selon la loi du 29 décembre 2012, ce crédit d'impôt a « *pour objet le financement de l'amélioration de la compétitivité (des entreprises) à travers notamment des efforts en matière d'investissement, de recherche, d'innovation, de formation, de recrutement, de prospection de nouveaux marchés, de transition écologique et énergétique et de reconstitution de leur fonds de roulement* ».

Il correspond à un allègement global du coût du travail de 20 Md€ par an en régime de croisière, avec une montée en charge sur trois ans (10Md€ dès la première année, puis 5 Md€ supplémentaires par an au cours des deux années suivantes).

Bien que proche dans son effet d'une baisse des cotisations assises sur la masse salariale, le mécanisme du CICE présente des différences notables dans les premières années de mise en œuvre, à la fois pour les entreprises et pour l'État.

Le crédit d'impôt est calculé sur la base de l'impôt de l'année N qui est payé en N+1. Il n'est donc pas supporté par les finances publiques dès l'année de sa création mais seulement à compter de l'année suivante. En revanche, un dispositif de préfinancement bancaire permet aux entreprises de bénéficier d'un préfinancement de leur créance sur l'État.

Par ailleurs, la constitution de la créance sur l'État est limitée les trois premières années à l'impôt effectivement payé par l'entreprise, la

créance étant reportable pendant trois ans. Ce n'est qu'à l'issue de ces trois années que, dans l'hypothèse où l'impôt restant dû serait inférieur au montant de la créance, l'État procède au remboursement. Ce n'est donc qu'en 2017 que le total du coût du CICE sera pris en compte dans les finances publiques même si la dette aura été constituée dans l'intervalle. Seules les PME⁷ se verront rembourser leur créance d'impôt sur les sociétés dès la première année (2014).

Le mécanisme du crédit d'impôt apparaît ainsi plus complexe que ne l'aurait été une baisse des cotisations et contributions pesant sur la masse salariale. En revanche, il permet d'éviter que le risque financier de la substitution porte sur la sécurité sociale en cas d'affectation de ressources fiscales à cette dernière à titre de compensation définitive déconnectée de l'évolution du coût des allègements ou que l'adéquation des recettes de substitution à une baisse des cotisations ne génère des régularisations successives, comme cela a été longtemps le cas pour les allègements généraux de charges.

Enfin, le choix d'un crédit d'impôt permet d'éviter d'avoir à toucher à plusieurs types de cotisations au niveau du SMIC, où le taux de prélèvements obligatoires résiduel hors AT-MP n'est que de 17,9 %⁸ répartis entre une dizaine de bénéficiaires, et de faire porter le financement intégralement par le budget de l'État, le CICE s'analysant comme une nouvelle et importante dépense fiscale impactant le rendement de l'impôt sur les sociétés.

2 - Une extension considérable de fait de la politique d'allègements généraux de charges en direction d'emplois plus qualifiés

Comme le précise le dossier de présentation par les pouvoirs publics du pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi, dans lequel s'insère l'institution du crédit d'impôt pour l'emploi et la compétitivité, son effet est « similaire à celui d'une baisse de cotisations » et « le mécanisme d'imputation sur l'impôt rend possible une nouvelle baisse de charges sans remettre en cause les cotisations des organismes gérés par les partenaires sociaux (Unedic, AGIC-ARRCO) ».

Sous cet angle, le choix de retenir un plafond de 2,5 SMIC, alors que les exonérations générales s'arrêtent à 1,6 SMIC, se traduit par un

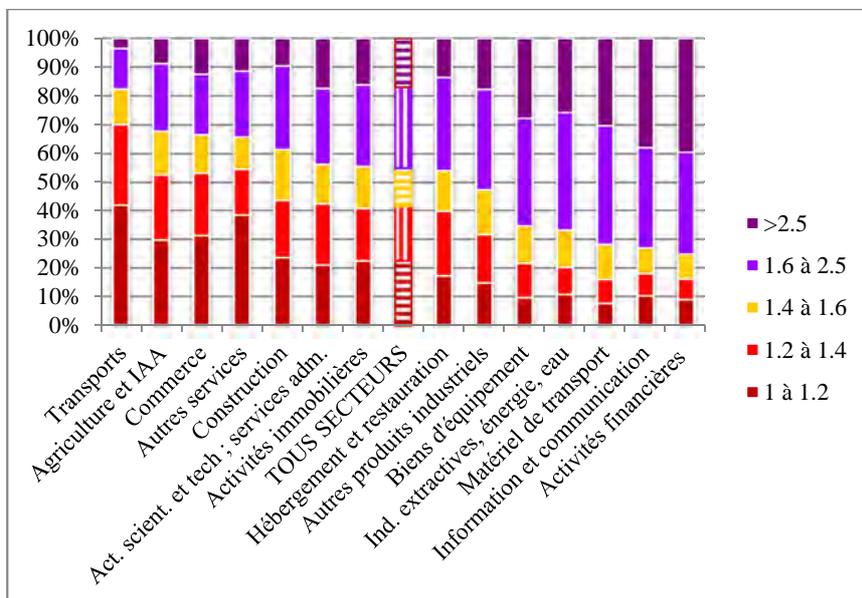
⁷ Entreprises de moins de 150 salariés et de moins de 50 M€ de chiffre d'affaires.

⁸ Cf. tableau de la page 27. Le taux de 17,9 % correspond au total des prélèvements au niveau du SMIC (20,3 %) auxquels a été retiré le taux propre aux cotisations AT-MP (taux légal de 2,4 % en 2011).

véritable changement d'échelle dans la politique d'allégement des coûts salariaux.

Le graphique suivant détaille la structure des salaires dans les différents secteurs par tranche de SMIC. Il met en évidence la part importante que les salaires compris entre 1,6 SMIC et 2,5 SMIC occupent dans le secteur industriel (hors industries agroalimentaires).

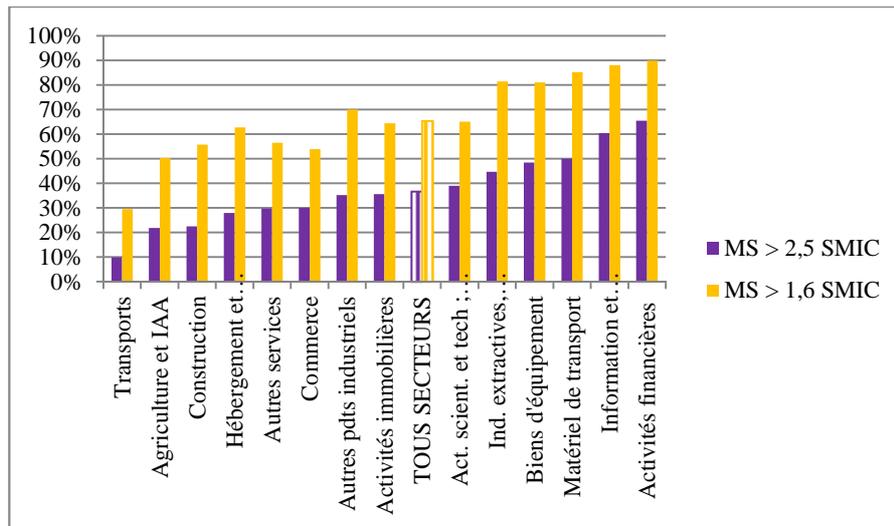
Graphique n° 2 : niveau de rémunération des effectifs selon les secteurs d'activité
(hors administration et santé)



Source : ACOSS déclaration annuelle des données sociales (DADS) 2011

Le graphique suivant montre, secteur par secteur, la part de la masse salariale concernée par les allégements dits Fillon et celle qui n'est pas prise en compte pour le CICE. En moyenne, les « allégements Fillon » portaient sur 37 % de la masse salariale pour un allégement moyen de 12 points. Le CICE prévoit un taux moindre, 6 %, mais qui porte sur 63 % de la masse salariale en moyenne et se cumule avec les allégements généraux.

Graphique n° 3 : part de la masse salariale (salaires bruts) non concernée par les allègements généraux de charges et le CICE



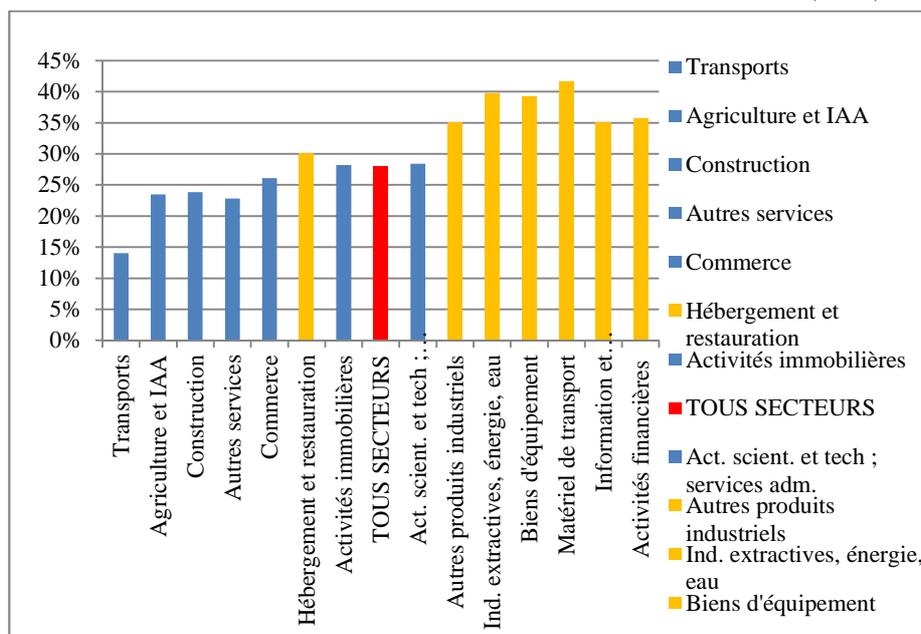
Source : ACOSS déclaration annuelle des données sociales (DADS) 2011

Le graphique ci-dessous compare les secteurs d'activité selon la part des effectifs non concernés par le dispositif des allègements de charges et désormais inclus dans le CICE. Les secteurs dont il est prévu qu'ils bénéficient le plus du nouveau dispositif sont, avec plus de dix points d'écart à la moyenne, les secteurs industriels⁹ suivis des activités financières.

⁹ Ces secteurs bénéficient indirectement, également, de l'allègement du coût du travail chez leurs prestataires de services.

Graphique n° 4 : effectifs non couverts par des allègements généraux et pris en compte pour le CICE

(en %)



Source : ACOSS déclaration annuelle des données sociales (DADS) 2011

B - Une articulation problématique

Pour un même objectif de compétitivité se superposent ainsi deux dispositifs d'allègement des coûts salariaux, l'un social portant spécifiquement sur les charges sociales, l'autre fiscal, non fléché particulièrement en affichage sur les contributions des entreprises au financement de la protection sociale, mais dans les faits destiné à prolonger et amplifier cette politique. Tous deux sont d'importance équivalente à terme et portent chacun sur un point de PIB environ.

Les allègements de charges sont dégressifs jusqu'à 1,6 SMIC et compensés par l'affectation de recettes fiscales à la sécurité sociale. Le CICE pour sa part est fondé sur une stricte proportionnalité jusqu'à 2,5 SMIC et directement financé sur le budget de l'État, par des économies sur les dépenses publiques pour la moitié de son coût (10 Md€), le produit d'un réaménagement global à la hausse des taux de TVA au 1er janvier 2014 (6,4 Md€) et pour le reste celui issu d'un renforcement de la fiscalité écologique à partir de 2016.

Comme pour les allégements de charges, ce mécanisme se traduit ainsi pour une très large part, du fait du changement d'assiette des prélèvements, par un transfert de financement des entreprises vers les autres acteurs économiques, principalement les ménages.

En faisant l'hypothèse, à titre illustratif, que le CICE est un instrument de compensation du poids des prélèvements sociaux portant sur les entreprises, le tableau suivant met en lumière l'impact cumulé des deux mécanismes sur ces derniers.

Tableau n° 3 : taux des principaux prélèvements sur la masse salariale après prise en compte du CICE

Charges sociales	Entreprises de plus de 20 salariés						
	SMIC	1,1 SMIC	1,2 SMIC	1,3 SMIC	1,4 SMIC	1,5 SMIC	> 1,6 SMIC < 2,2 SMIC (2)
Sécurité sociale (1) dont :	4,6	10,9	16,2	20,6	24,4	27,7	30,6
Famille (3)	0,4	1,6	2,6	3,5	4,2	4,8	5,4
Régimes complémentaires vieillesse	5,7	5,7	5,7	5,7	5,7	5,7	5,7
Assurance chômage	4	4	4	4	4	4	4
Autres contributions	6	6	6	6	6	6	6
<i>Sous-total</i>	<i>20,3</i>	<i>26,6</i>	<i>31,9</i>	<i>36,3</i>	<i>40,1</i>	<i>43,4</i>	<i>46,3</i>
CICE	- 6	- 6	- 6	- 6	- 6	- 6	- 6
TOTAL	14,3	20,6	25,9	30,3	34,1	37,4	40,3

Source : Direction générale du Trésor, Direction de la sécurité sociale (DSS)

(1) y compris accidents du travail-maladies professionnelles (AT-MP)

(2) montant du plafond de la sécurité sociale

(3) cotisation calculée au prorata des taux de cotisation initiaux toutes branches confondues

Si on complétait cette hypothèse d'une affectation spécifique à la couverture des cotisations patronales familiales, ce tableau met en évidence que le CICE ferait plus qu'en annuler, économiquement, l'incidence résiduelle en deçà de 2,5 SMIC.

En tout état de cause, la juxtaposition de deux mécanismes distincts et se superposant largement rend plus complexe et brouille encore davantage la lisibilité de la politique d'allègements des coûts salariaux, alors même que sa clarté et sa simplicité sont essentiels à la réalisation des objectifs qu'elle poursuit en termes de compétitivité et d'emploi.

La question d'une reconsidération d'ensemble des deux dispositifs ne pourra sans doute que se poser à moyen terme, en fonction notamment de l'évaluation du CICE à laquelle il est prévu de procéder après quelques années de mise en œuvre.

Si est alors questionné le maintien de mécanismes consistant à prendre en charge sur le budget de l'État ou par une fiscalité affectée une partie de la masse salariale brute des entreprises, sur laquelle sont par ailleurs prélevées diverses cotisations et contributions sociales, ce devrait être au regard de scénarii plus ambitieux de repositionnement du rôle des entreprises dans le financement de la protection sociale, dans le cadre d'un examen risque par risque, de la justification ou non de leur contribution au regard des notions de contributivité et d'universalité des droits à prestations dans les différentes branches de la sécurité sociale, alors même que les dispositifs d'allègement actuels sont essentiellement globaux.

III - La suppression des cotisations patronales famille : les termes du débat

Une telle réflexion mérite tout particulièrement d'être conduite en ce qui concerne la branche famille au regard de son mouvement désormais achevé d'universalisation, les prestations étant accordées sous seule condition de résidence, alors même que cette généralisation à l'ensemble de la population sans condition d'activité professionnelle ne s'est accompagnée que d'une évolution partielle de son financement qui reste majoritairement à la charge des employeurs.

Une politique familiale universaliste

Bien que la branche famille ait été intégrée dès 1945 dans le périmètre de la sécurité sociale, la nature des prestations servies comme les objectifs poursuivis la distinguent des risques maladie ou vieillesse.

La notion même de risque est inadaptée à la survenue d'un événement qui relève aujourd'hui principalement du choix. La multiplicité des prestations familiales, qui ont perdu tout lien avec la notion déterminante, à l'origine, de « sur-salaire » justifiant initialement que les entreprises financent la politique familiale, l'accent mis depuis la fin des années 70 sur une plus grande harmonisation des conditions de vie des familles avec enfants par le biais de prestations sans conditions de ressources, le caractère universel de la branche reconnu depuis la disparition de toute condition d'activité professionnelle au 1er juillet 1978 ont conféré à la politique familiale un caractère de politique globale, publique et non contributive.

C'est d'ailleurs ce caractère universaliste de la politique familiale qui, comme l'a mis en lumière le rapport d'état des lieux, a conduit en 1991, lors de la création de la CSG, à en affecter intégralement le produit à la seule branche famille en contrepartie d'une baisse des cotisations patronales familiales, selon le principe : à prestations universelles, financement par une imposition à l'assiette la plus large possible. Pour autant, les dispositifs d'allègement de charges n'ont pas contribué à réduire significativement la part relative des cotisations patronales dans le total des ressources de la branche qui s'est stabilisée à un peu moins des deux tiers.

Au-delà d'une simple mise en cohérence de la structure du financement de la branche famille au regard d'un principe général de meilleure concordance entre la nature universelle des prestations et une assiette de financement plus large que les seuls salaires, la problématique de son évolution doit également se considérer au regard de problématiques macro-économiques majeures en termes de compétitivité et de croissance.

La Cour a déjà souligné la singularité de ce mode de financement en mettant en évidence dans son rapport public thématique sur les prélèvements fiscaux et sociaux en France et en Allemagne un poids relatif significativement plus élevé des cotisations patronales en France (39,28 %) qu'en Allemagne (19,325 %) et en indiquant que « cet écart renvoie pour une large part au choix historique fait par la France de faire reposer sur les salaires une proportion significative du financement des prestations familiales alors qu'en Allemagne ces dernières sont financées

par le budget de l'État »¹⁰. Elle faisait valoir, si la compétitivité de la France ne se mesure pas qu'avec l'Allemagne et procède d'autres facteurs que le coût salarial, que la divergence significative d'évolution des coûts salariaux entre les deux pays pouvait justifier l'engagement d'une réflexion d'ensemble pour identifier des marges de manœuvre de nature notamment à permettre, en mobilisant un redéploiement des ressources, un allègement de la taxation du facteur travail via l'entreprise, sans préjudice de la nécessité de réduire en parallèle les déficits publics, et une substitution progressive d'un financement universel à un financement professionnel pour des politiques publiques sans lien direct avec l'entreprise.

Certaines organisations professionnelles d'employeurs¹¹ prônent à cet égard un désengagement complet des entreprises de tout financement de la branche famille, arguant à la fois du handicap de compétitivité-prix que constituerait désormais leur contribution, même si historiquement elles ont été volontairement à son origine, et de l'absence de toute condition d'activité professionnelle pour bénéficier des prestations familiales depuis 1978. La disparition de toute logique de solidarité professionnelle ou inter professionnelle au bénéfice d'un principe de solidarité nationale justifierait, selon elles, un transfert intégral de leur financement sur l'impôt.

Cette approche néglige cependant la diversification accrue des objectifs de la politique familiale, bien loin des seules préoccupations natalistes de l'après-guerre, qui peut redonner sens à l'implication des entreprises dans son financement.

Parmi les quatre principaux objectifs que le programme de qualité et d'efficience « famille », annexé au projet de loi de financement de la sécurité sociale, assigne à la politique familiale, figure notamment, au troisième rang, celui de faciliter la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle¹². Depuis les années 1990, il mobilise une part croissante des moyens de la branche, soit sous forme d'allocations versées à différents titres aux parents, soit sous forme de prestations de service versées aux établissements d'accueil de jeunes enfants, soit encore par le biais d'aides à l'investissement.

¹⁰. Cf. notamment pp.93 sqq., 229 et 241-242.

¹¹. Cf. notamment MEDEF, Le nouveau pacte fiscal et social pour la France, novembre 2011.

¹². Les autres étant respectivement « contribuer à la compensation financière des charges de famille », « aider les familles vulnérables », et « garantir la viabilité financière de la branche famille ».

Cet objectif a notamment accompagné l'augmentation du taux d'activité des femmes qui correspond à un impératif économique, l'amélioration de ce taux étant un facteur d'augmentation de la croissance potentielle, autant que social.

En 2010, 66 % des femmes de 15 à 64 ans avaient une activité professionnelle (75 % des hommes) contre une sur deux au début des années 70. Le taux d'emploi, proche de 60 %, a presque atteint l'objectif fixé en 2000 à Lisbonne pour 2010 par le Conseil européen. Le taux d'activité à 40 ans était de 80 % pour les femmes nées en 1960 contre 65 % pour celles nées en 1940.

La Cour a actualisé dans les tableaux suivants les données présentées à ce sujet par le rapport Bur en 2009¹³, qui avait cherché à récapituler selon deux hypothèses (l'hypothèse basse ne reprenant que les prestations destinées aux seuls actifs) les contributions de la branche famille à la conciliation de la vie familiale et professionnelle.

Tableau n° 4 : prestations familiales destinées à la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale en 2011

En M€

Hypothèse basse

	Charges en 2011
Prestations légales	6 486
Compléments de libre choix d'activité :	611
dont complément optionnel	22
dont complément à taux partiel	589
Compléments de libre choix du mode de garde :	5 875
pour l'emploi d'un assistant maternel	5 475
pour l'emploi d'un garde à domicile	400
Actions collectives d'action sanitaire et sociale	3 428
dont crédits d'action sociale destinés à la garde des jeunes enfants	2 402
dont crédits d'action sociale destinés à l'accueil périscolaire (contrats « enfance et jeunesse », champ jeunesse)	1 026
Total	9 914

¹³ Rapport au Premier ministre de M. Yves Bur, député, sur l'évolution du financement de la branche famille, décembre 2009. Non publié.

Hypothèse haute

	Charges en 2011
Prestations légales	11 441
Allocation de base de la PAJE et primes	4 955
Compléments de libre choix d'activité :	611
dont complément optionnel	22
dont complément à taux partiel	589
Compléments de libre choix du mode de garde :	5 875
pour l'emploi d'un assistant maternel	5 475
pour l'emploi d'un garde à domicile	400
Actions collectives d'action sanitaire et sociale	3 428
dont crédits d'action sociale destinés à la garde des jeunes enfants	2 402
dont crédits d'action sociale destinés à l'accueil périscolaire (contrats « enfance et jeunesse », champ jeunesse)	1 026
Total	14 869

Source : Caisse nationale des allocations familiales (CNAF)

Les dépenses concernées sont ainsi très loin d'être négligeables. Elles se situent pour 2011 dans une fourchette d'un peu plus de 10 à près de 15 Md€, à comparer à un total de prestations légales et d'action sociale servies par la branche la même année de 38,7 Md€, soit entre 25 et 38 % de ce total ou encore entre 19 et 29 % de l'ensemble des charges techniques de la branche (52,8 Md€).

En termes de financement, ces montants représentent de l'ordre de 1,4 à 1,8 point de cotisation patronale famille.

Ces actions ont un impact positif sur le taux d'activité et contribuent ainsi au dynamisme global du marché du travail et à l'augmentation de la croissance potentielle. Les entreprises bénéficient directement au premier chef de la politique ainsi conduite en termes de meilleure productivité individuelle de leurs salariés ayant la charge d'enfants.

Deux options paraissent ainsi ouvertes au regard de leur financement : soit considérer que ces externalités positives qui bénéficient aux entreprises sont à financer globalement, sans contribution directement affectée de ces dernières dont l'apport comme pour d'autres politiques publiques dont elles tirent bénéfice, par exemple en matière de formation initiale, est issu de l'ensemble des prélèvements auxquels elles sont soumises, soit, comme par exemple en matière de transport avec le versement transport ou de logement avec le « 1 % logement » y affecter une cotisation spécifique.

Selon la réponse apportée à cette question, l'importance d'un basculement sur d'autres prélèvements qui ne seraient pas à la charge des entreprises est de nature ainsi à varier significativement.

Chapitre II

Des hypothèses d'évolution aux résultats modestes en termes de niveau d'activité

L'idée sous-jacente au transfert d'une cotisation sociale patronale vers un autre type de prélèvement, que l'on retrouve dans de nombreux rapports sur le financement de la protection sociale en France et à l'étranger¹⁴, est que ce type de prélèvement assis sur la masse salariale serait particulièrement pénalisant pour la compétitivité-prix des entreprises et destructeur d'emplois en particulier en ce qui concerne le travail peu qualifié. Un prélèvement différent, reposant sur un autre agent économique ou établi sur une assiette différente, pourrait ainsi *a contrario* avoir à terme plus ou moins rapproché un effet favorable sur l'économie.

Pour faire suite à la demande de la commission des affaires sociales et de la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale de l'Assemblée nationale d'éclairer cette question, la Cour a demandé à la direction générale du Trésor

¹⁴ Ainsi à titre d'exemple, le rapport de l'OCDE sur les perspectives de l'emploi de 2007.

d'évaluer différents scénarii de transfert des cotisations patronales famille vers d'autres sources de financement, de manière à mesurer, sur la base d'un même modèle économétrique, les avantages et les inconvénients à l'échelle macroéconomique de la substitution d'un mode de financement à un autre.

Les résultats de ces simulations macroéconomiques ne permettent pas de confirmer un bénéfice significatif du basculement du financement de la branche famille de cotisations assises sur la masse salariale vers d'autres assiettes malgré des hypothèses de transfert allant de 6,6 Md€ à 23 Md€. Quelles que soient les limites intrinsèques à la simulation macroéconomique, qu'il convient de ne pas sous-estimer, ils font apparaître que seule une évolution du financement non compensée intégralement par un autre prélèvement, c'est-à-dire associée à un redéploiement des ressources rendu possible par une baisse des dépenses, a un effet sensible sur la croissance.

I - Les différentes options envisageables

La diminution des cotisations patronales famille sur la masse salariale suppose d'être compensée par des prélèvements de substitution conjuguant, sans préjudice de la nécessité d'un recouvrement aussi aisé que possible, une assiette large, permettant un rendement élevé à faible taux et un dynamisme en cohérence avec celui des prestations - sauf à provoquer le creusement d'un déficit supplémentaire et un nouveau financement par la dette des prestations. Un tel creusement n'est envisageable d'aucune manière dans le contexte actuel des finances publiques.

De ce point de vue, les prélèvements répondant à ces différents critères apparaissent d'un nombre limité. Quatre ont été plus particulièrement analysés qui présentent tous des avantages et des inconvénients spécifiques.

A - Une cotisation des entreprises assise sur la valeur ajoutée

Le passage d'une cotisation patronale assise sur la seule masse salariale à un prélèvement ayant pour assiette la valeur ajoutée, égale à la différence entre la valeur finale de la production (chiffre d'affaires) et la

valeur des biens qui ont été consommés par l'entreprise (biens et services intermédiaires) a fait l'objet de nombreuses analyses¹⁵.

Selon ces dernières, une telle assiette présente plusieurs avantages :

- neutralité vis-à-vis de la structure de production retenue par l'entreprise ;
- assiette aussi dynamique que le PIB ;
- baisse du coût du facteur travail par rapport à la situation antérieure.
- transferts sectoriels réduits entre les entreprises

Elle comporte cependant, selon les mêmes études, plusieurs inconvénients notables :

- ralentissement de l'investissement et par conséquent dégradation de la croissance potentielle ;
- transferts de charges pénalisant plutôt les secteurs soumis à la concurrence internationale et délocalisables ;
- possibilités d'évasion accrues car la valeur ajoutée est plus difficile à contrôler que la masse salariale et peut être réduite par délocalisation de certains équipements à l'étranger ;
- difficultés d'application aux entités du secteur non marchand (administrations publiques, associations) pour lesquelles la notion de valeur ajoutée n'a pas de réelle signification.

L'exemple italien

Dans son rapport de 2007 sur les perspectives de l'emploi, l'OCDE a étudié notamment la mise en œuvre en Italie de l'IRAP (*imposta regionale sulle attività produttive*) assise sur la valeur ajoutée nette des entreprises et des travailleurs indépendants.

Cette taxe, instaurée en 1997 au taux commun de 4,25 %, s'est substituée à la cotisation affectée aux dépenses de santé, ce qui a permis de ramener le taux des cotisations sociales de 46,4 % à 34,1 %. Cependant, cette nouvelle taxe a été introduite dans le cadre d'une réforme plus globale de la fiscalité des entreprises qui s'est traduite par une réduction de 10 points de pourcentage du taux légal d'imposition des bénéfices.

¹⁵. Cf. en particulier les rapports au Premier ministre de Jean-François Chadelat sur la réforme des cotisations patronales, juin 1997, et d'Edmond Malinvaud sur les cotisations sociales à la charge des employeurs, juillet 1998.

L'OCDE indique que cette réforme avait pour objectif premier de favoriser l'autofinancement et de réduire les incitations à l'évasion fiscale et que la diminution du coin fiscal-social induite par la réforme est en partie artificielle dans la mesure où l'IRAP n'est pas inclus dans son périmètre alors même que le coût du travail pèse pour 67 % de son assiette. Elle conclut également à un effet limité sur l'emploi.

De fait, l'exemple italien apparaît peu transposable sauf à engager également une refonte complète de la fiscalité des entreprises.

La mise en place de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) dans le cadre de la création, en remplacement de la taxe professionnelle, et à côté de la cotisation foncière des entreprises (CFE), de la contribution économique territoriale (CET) par la loi de finances pour 2010 du 30 décembre 2009 a, pour la première fois, institué un prélèvement sur ce type d'assiette, avec notamment pour objectifs un soutien à l'emploi et une aide aux secteurs industriels.

La définition de la valeur ajoutée retenue pour la CVAE est large : il s'agit de la valeur ajoutée brute, c'est-à-dire incluant les moyens dévolus par l'entreprise à la reconstitution de son stock de capital, et non de la valeur ajoutée nette des dotations aux amortissements. Elle présente l'avantage dans l'hypothèse où elle serait reprise à l'identique pour asseoir une nouvelle cotisation famille de permettre une diminution plus importante de la cotisation supportée par la masse salariale¹⁶, mais, en contrepartie, elle inclut la consommation de capital et n'incite donc pas les entreprises à réinvestir leur marge dans le capital productif.

Le premier bilan de la CET dressé par le conseil des prélèvements obligatoires à la fin de l'année 2012 met en évidence d'importants transferts de charges intersectoriels, essentiellement liés à la CVAE, et un allègement global de l'imposition des entreprises de l'ordre de 4 Md€ (hors entreprises de réseau). La CVAE, dont le taux est progressif jusqu'à 1,5 % et l'assiette plafonnée, a rapporté 12,4 Md€ en 2011.

Progressif en fonction de la taille et de la valeur dégagée par les entreprises mais pas du niveau de salaire, ce prélèvement constitue, contrairement aux cotisations après allègements de charges, un prélèvement proportionnel à la valeur ajoutée brute, dont la composante principale est la masse salariale. Pesant également sur l'investissement, elle est plus préjudiciable à l'activité que les taxes frappant les produits importés.

¹⁶ En 2006, le rapport du groupe de travail sur l'élargissement de l'assiette des cotisations sociales employeurs de la sécurité sociale avait mis en évidence que le recours à la valeur ajoutée brute permettait de créer une fois et demie plus d'emplois.

La CVAE offre cependant l'intérêt d'avoir défini une assiette désormais à la fois lisible et compréhensible par la plupart des entreprises.

B - Un transfert sur la TVA

Une telle option a fait l'objet de multiples études au cours des dernières années. La logique qui sous-tend un tel transfert de cotisations sociales patronales vers la TVA est de faire contribuer la consommation, facteur historiquement très dynamique de la croissance française, au financement de la protection sociale et de taxer davantage un élément faiblement contributif à ce financement, à savoir les importations. Celles-ci représentaient près du cinquième de la consommation en 2006 avec des variations importantes selon les types de produits : 10 % dans l'agriculture et l'industrie alimentaire mais 30 % pour les produits manufacturés en général. Le rapport du secrétaire d'État à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques sur la TVA sociale, remis au Premier ministre en septembre 2007¹⁷, indiquait ainsi : « *un tel transfert réduirait les coûts de production en France et augmenterait le prix des importations. Il apparaît donc favorable à la compétitivité de l'économie française* ».

Les avantages plus spécifiquement évoqués d'une substitution de la TVA à des cotisations patronales sont les suivants :

- le dynamisme d'une recette assise sur une assiette particulièrement large, la consommation intérieure traditionnellement forte en France sauf accident conjoncturel ;
- un rendement élevé à faible taux ;
- un recouvrement simple et aisé, en dépit de l'existence de fraudes parfois organisées ;
- un effet souvent comparé à une dévaluation, permettant de gagner rapidement en compétitivité prix, au moins sur les marchés exposés à la concurrence : les exportations qui ne sont pas taxées bénéficient de la baisse des charges, les importations voient leur prix s'accroître du fait de l'augmentation de TVA :

Les principaux inconvénients d'un tel transfert se situent sur différents plans :

- un effet négatif possible sur l'activité (consommation et croissance). Sur le plan théorique, l'assiette de la TVA étant plus large que celle de la masse salariale, la diminution des coûts salariaux est au moins

¹⁷ « TVA sociale », rapport au Premier ministre de M. Eric Besson.

égale à l'augmentation des prix toutes taxes comprises, l'augmentation du taux de TVA nécessaire pour compenser la baisse des cotisations étant moindre que le taux de cotisation lui-même. Dans l'hypothèse où les entreprises répercuteraient la totalité de la baisse de leurs coûts dans leurs prix hors taxe, l'effet négatif sur la consommation devrait être limité et concentré sur les importations. Cette situation suppose cependant que les entreprises ne captent pas une partie de leur gain pour reconstituer leurs marges. Elle suppose également que l'ajustement des prix des entreprises du marché intérieur soit très rapide puisque l'effet inflationniste de la TVA est, lui, immédiat. Enfin, cette analyse repose sur le fait qu'il existe un degré de concurrence satisfaisant sur le marché intérieur ;

- si l'ensemble de ces hypothèses n'était pas rempli, les inconvénients liés à une hausse de la TVA qui tiennent à son caractère récessif et à son impact sur les prix (inflation domestique et importée) et, par conséquent, sur la demande intérieure pourraient en annuler au moins partiellement les avantages. La hausse de la TVA se traduirait alors, toutes choses égales par ailleurs, par une hausse de l'inflation et des dépenses sociales indexées et une baisse de la demande intérieure. A terme plus ou moins rapproché, la perte de pouvoir d'achat pourrait engendrer des revendications salariales d'autant plus fortes qu'une hausse de TVA impacte la population quels que soient les revenus et les charges familiales et pèse proportionnellement davantage, compte tenu de la part plus élevée de la consommation dans l'emploi de leurs revenus, sur les ménages les moins aisés. Une boucle prix-salaires pourrait s'enclencher, limitant ainsi l'avantage compétitif lié à la baisse initiale du coût du travail.

Le contexte économique dans lequel s'inscrit la mise en œuvre d'une telle substitution apparaît ainsi essentiel pour atteindre les effets positifs recherchés sur la compétitivité et l'emploi.

Les exemples danois et allemand

Le Danemark a mis en place une « TVA sociale » en 1987 dans le cadre d'un ensemble de mesures fiscales et budgétaires visant à restaurer sa compétitivité extérieure. La hausse de la TVA a donc été associée à des hausses des impôts locaux et sur le revenu et à un effort de stabilisation des dépenses sociales et de modération salariale. Si ces mesures ont effectivement permis une reprise des exportations et des gains de parts de marché, elles se sont également accompagnées d'une phase de récession de deux ans et d'une accélération de l'inflation.

Plus récemment, en 2007, l'Allemagne a également fait le choix d'une hausse du taux de TVA de trois points (de 16 % à 19 %) pour financer, à hauteur de 1,2 point, son régime d'assurance chômage afin d'éviter une hausse de la cotisation chômage. Cette décision s'inscrivait dans le cadre d'un processus de modération salariale entamé depuis le début des années 2000 et encore en cours en 2007. L'activité économique a progressé de 0,1 à 0,2 point du fait de cette mesure en 2006, puis s'est contractée de 0,5 point en 2007¹⁸. L'ajustement des prix aurait été sur un plan macroéconomique plus rapide dans les secteurs des services que dans ceux produisant des biens et services.

C - Un basculement sur la CSG

La poursuite du remplacement des cotisations patronales famille par la CSG s'inscrirait dans la continuité du mouvement de transfert engagé lors de sa création en 1991 et arrêté par la suite.

Les principaux avantages de la CSG sont de ce point de vue les suivants :

- la lisibilité et la cohérence, s'agissant d'un prélèvement sur tous les revenus, d'une affectation à une branche servant des prestations universelles ;
- une assiette très large, qui ne frappe pas les seuls revenus de l'activité mais également les revenus de remplacement et les revenus du capital, permettant un rendement élevé, et susceptible d'être encore augmentée en mettant fin à certaines « niches sociales » qui l'affectent ;
- des modalités de recouvrement simples ;
- des effets macroéconomiques en cas d'augmentation de la CSG pour compenser une baisse des cotisations se rapprochant de ceux liés à une augmentation de la TVA à long terme mais sans être inflationniste à court terme. Les gains de compétitivité et les créations d'emplois sont donc plus élevés malgré la pression plus importante sur le pouvoir d'achat des ménages, à la condition cependant que cette réforme s'accompagne d'une modération de l'évolution des salaires. La hausse de la CSG peut de fait s'apparenter dans certains de ses effets à une désinflation compétitive : les prix des biens produits sur le territoire national ont tendance à baisser sous l'influence de la baisse des coûts de

¹⁸ Rapport du secrétaire d'État chargé de la prospective et de l'évaluation des politiques publiques sur la TVA sociale.

production, tandis que les importations diminuent sous l'effet de la baisse de leur renchérissement et des gains de compétitivité interne.

Les inconvénients d'un tel basculement sont d'un ordre différent :

- un prélèvement sur le revenu disponible des ménages, pouvant rendre son acceptation difficile et avoir un effet négatif de court terme sur la consommation et l'activité ;
- des possibilités d'augmentation générale du taux de la CSG désormais plus limitées au regard de la décision du Conseil constitutionnel du 29 décembre 2012 ;

**Les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel
n° 2012-662 DC sur la CSG**

La CSG a été conçue comme une contribution de substitution aux cotisations sociales et de financement des prestations non contributives. C'est ainsi qu'elle s'est substituée d'abord à une partie des cotisations de la branche famille puis la quasi-totalité des cotisations salariales de la branche maladie et qu'elle a été mise à contribution pour financer le fonds de solidarité vieillesse (FSV).

Il existe cependant une divergence d'interprétation de la nature de la CSG entre la Cour de justice de l'Union européenne et le Conseil constitutionnel. La première estime en effet que la CSG, eu égard à sa destination, peut être assimilée à une cotisation sociale, confirmant ainsi la neutralité du mode de financement de la protection sociale au niveau communautaire. Le Conseil constitutionnel, en revanche, a réaffirmé à de nombreuses reprises que la caractéristique principale de l'impôt était l'absence de contrepartie directe. Or, le paiement de la CSG n'ouvre aucun droit. La CSG est qualifiée de ce fait d'« imposition de toute nature » au sens de l'article 34 de la Constitution.

La décision du Conseil constitutionnel n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012 a rappelé sa jurisprudence faisant de la CSG une imposition de toute nature, qui pèse notamment sur les revenus des personnes physiques et doit être prise en compte au regard des dispositions de l'article 13 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen qui s'opposent à ce que l'impôt revête « *un caractère confiscatoire* » ou fasse peser « *sur une catégorie de contribuables une charge excessive au regard de leurs facultés contributives* »¹⁹. Le Conseil constitutionnel a ainsi posé le principe d'une limite aux prérogatives du Parlement dans la fixation du niveau d'imposition sur les revenus et les modalités de calcul de cette limite :

- la capacité contributive s'apprécie au regard d'une catégorie d'assiette imposable ; ainsi le Conseil constitutionnel a-t-il fait masse de tous les impôts portant sur tous les revenus (impôt sur le revenu, CSG, CRDS, contribution exceptionnelle sur les hauts revenus, contributions spécifiques à certaines catégories de revenus comme les retraites dites chapeau) mais pas des impôts portant sur le patrimoine ;

- les cotisations sociales n'étant pas considérées comme un prélèvement fiscal, elles ne sont pas prises en compte dans le calcul. Cette considération vaut pour l'ensemble des cotisations assises sur le salaire et *a fortiori* pour les cotisations patronales qui s'analysent comme un prélèvement sur les entreprises et non sur le revenu salarial des personnes. En d'autres termes, la prohibition des taux confiscatoires est indifférente au fait qu'ils sont compensés par des baisses de cotisations patronales ;

- le caractère excessif ou non de la charge s'apprécie à partir du taux marginal d'imposition et non du taux moyen.

Le Conseil constitutionnel n'a pas fixé précisément le niveau à partir duquel l'impôt peut être considéré comme confiscatoire. Dans son avis remis le 21 mars 2013 au Gouvernement sur les conditions de constitutionnalité d'une contribution sur les très hauts revenus, le Conseil d'État interprète la décision du Conseil constitutionnel ainsi : « *il résulte de la décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012 qu'un taux marginal maximal d'imposition des deux tiers, quelle que soit la source des revenus doit être regardé comme le seuil au-delà duquel une mesure fiscale risque d'être censurée par le juge constitutionnel comme étant confiscatoire ou comme faisant peser une charge excessive sur une catégorie de contribuables en méconnaissance du principe d'égalité* ».

¹⁹ Le Conseil constitutionnel avait déjà appliqué ce critère, inopérant en l'espèce, dans les décisions n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005 et n° 2007-355 DC du 16 août 2007. Il a jugé non conformes à la Constitution des dispositions relatives aux taxations en cas de fraude fiscale dans la décision n° 2010-88 QPC.

Les taux marginaux d'imposition pour 2013 des revenus tirés de l'activité (57 %) et des revenus de remplacement (56,4 %) restent encore relativement éloignés du seuil des deux tiers ; en revanche, le taux marginal d'imposition des revenus du capital (64,5 %) ne laisse que peu d'espace pour une augmentation générale de la CSG.²⁰

- des concurrences de besoins de financement : indépendamment même de l'hypothèse souvent évoquée de mobilisation du potentiel de la CSG pour couvrir les besoins liés à la montée de la dépendance, le financement des déficits sociaux dont la reprise par la CADES n'a pas été organisée (assurance maladie, famille, déficits non couverts du régime de retraite des salariés et des exploitants agricoles) exigera l'affectation à cette dernière de ressources d'autant plus élevées que le terme de l'amortissement de la dette sociale, d'ici 2025 depuis la loi organique du 13 novembre 2010, se rapproche.

D - La mobilisation de la fiscalité environnementale

Les taxes comportementales et environnementales visent à modifier les habitudes de consommation et/ou à compenser les effets négatifs de ces habitudes pour les structures publiques qui les supportent et non pas seulement à produire une ressource publique.

Les taxes comportementales : une ressource d'appoint

La France a déjà procédé au remplacement de cotisations sur les bas salaires par des taxes comportementales dès lors qu'a été décidée en loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 la suppression de la corrélation entre les impôts affectés et les allègements généraux de charges. Elles représentent, hors TVA sectorielles, 14 Md€ en 2011 pour l'ensemble des régimes de sécurité sociale, soit un peu moins de 20 % du total des ITAF affectées. Pour la branche famille, ces taxes représentent 15 % des ressources soit 7,8 Md€.

Les taxes comportementales présentent cependant le plus souvent une limite intrinsèque qui explique qu'elles restent des recettes d'appoint de la sécurité sociale : leur assiette étant relativement étroite, elles n'ont qu'un faible rendement, sauf à pratiquer des taux élevés, dans les cas où les biens et services concernés ne sont pas substituables. Ainsi les seuls droits sur les tabacs représentent plus de 70 % du total des droits perçus au titre de ces taxes par les organismes de sécurité sociale.

²⁰ En tenant compte de la déductibilité de la CSG ces taux marginaux sont les suivants : 54,7 % pour les revenus tirés de l'activité 54,1 % pour les revenus de remplacement et 62,2 % pour les revenus du capital.

La fiscalité environnementale reste peu développée en France par rapport à d'autres pays européens : elle représente 4 % du total des prélèvements obligatoires en France, soit un niveau sensiblement inférieur à la moyenne des autres États de l'Union européenne (6 %). Il existe donc un potentiel pour un redéploiement de ce type de fiscalité, mais le financement du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi préempte déjà pour une part non négligeable ces marges puisqu'il devrait reposer, à hauteur de 1/6 (soit 3,3 Md€), sur une fiscalité environnementale, dont les modalités restent à définir.

Les précédents européens : l'exemple de la Suède

Le Conseil européen extraordinaire sur l'emploi qui s'est tenu à Luxembourg en 1997 a fixé une orientation en faveur de la baisse des charges fiscalo-sociales, en particulier sur le travail peu qualifié et préconisé le recours à des prélèvements obligatoires assis sur les émissions polluantes ou sur leur source²¹. Plusieurs États membres de l'Union européenne ont suivi cette voie. En 2007, l'OCDE identifiait ainsi six pays d'Europe du Nord qui avaient mis en place, de façon plus ou moins importante, une fiscalité environnementale compensée par la baisse d'autres impôts, principalement assis sur les facteurs de production.

La Suède est, avec la Finlande, le pays précurseur dans ce domaine. D'autres pays n'ont pas pratiqué cette substitution de la fiscalité écologique à celle assise sur le travail de façon aussi significative et sur une période aussi longue. L'introduction d'un impôt environnemental de type « taxe carbone » assis sur les énergies polluantes²² en 1991 s'est accompagnée d'une importante réforme de la fiscalité qui s'est traduite par une baisse des charges sur le travail répartie entre entreprises et salariés (- 6 Md€ de baisse sur les cotisations patronales et l'impôt sur le revenu) et un élargissement de l'assiette de la TVA.

²¹ « Chaque État membre se fixera, en tant que de besoin et en tenant compte de son niveau actuel, un objectif de réduction progressive de la charge fiscale totale et, là où cela est approprié, un objectif de réduction progressive de la pression fiscale sur le travail et des coûts non salariaux du travail - notamment sur le travail peu qualifié et faiblement rémunéré - sans mettre en cause l'assainissement des finances publiques et l'équilibre financier des systèmes de sécurité sociale. Il examinera, le cas échéant, l'opportunité d'introduire une taxe sur l'énergie ou sur les émissions polluantes ou toute autre mesure fiscale. »

²² Pétrole, charbon, gaz naturel et leurs dérivés, y compris le kérosène pour les vols intérieurs. Les énergies utilisées pour produire de l'électricité en sont exemptées, de même que les carburants – hors essence - utilisés pour les transports routiers et maritimes.

En 2001, le *green tax shift* a permis la poursuite dans cette voie avec un relèvement régulier de l'impôt environnemental compensé par un allègement de la fiscalité pesant sur le travail et sur les ménages. En 2010, le Conseil des prélèvements obligatoires concluait de son analyse du cas suédois que « *entre 1990 et 2006, bien que le montant exact des allègements de cotisations patronales consécutifs à l'ensemble de ces réformes ne soit pas disponible, on observe que la part des cotisations patronales dans le PIB, en Suède, est passée de 13,6 % en 1990 à 9,7 % en 2006, soit la baisse la plus importante des pays de l'UE15 sur la période considérée* ».

Les redevables de cette taxe sont les producteurs et les consommateurs. Compte tenu des exemptions, ces derniers sont les principaux contribuables puisqu'ils supportent un montant 2,5 fois plus important que le secteur productif. Afin de ne pas alourdir les charges supportées par l'industrie et de rendre son système cohérent avec le marché européen de quotas, la Suède a introduit en effet des exemptions pour certaines catégories d'énergie (électricité quelle que soit l'énergie primaire utilisée, tourbe) et mis en place des réductions de taxe (jusqu'à 79 %) et des plafonds (1,2 % du chiffre d'affaires). 39 secteurs industriels bénéficient ainsi d'un mécanisme de réduction automatique de la taxe dès lors qu'elle dépasse 0,8 % de leur chiffre d'affaires.

L'équilibre d'ensemble de la réforme fiscale suédoise a permis de limiter le caractère régressif de ces taxes environnementales²³ pour les ménages et le risque de délocalisation des entreprises les plus consommatrices d'énergie.

1 - Les avantages de la fiscalité environnementale : la théorie du « double dividende »

La notion de double dividende désigne la théorie économique qui sous-tend la plupart des réformes fiscales « vertes » intervenues en Europe du nord et qui ont associé la création de taxes à visée écologique, taxes sur l'énergie ou sur le carbone, et la baisse concomitante des prélèvements supportés par le travail.

Cette théorie associe les avantages de la mise en œuvre d'une fiscalité favorisant des modes de production moins consommateurs en

²³ Dans un article intitulé *impact économique des politiques climatiques* paru en 2000 dans la revue *Economie internationale* du CEPII, JC Hourcade et E. Fortin indiquent ainsi : « *Toutes les études menées au sein de l'Union européenne confirment le caractère a priori régressif des écotaxes conçues comme traduisant le coût marginal d'une contrainte carbone (Barker, 1993 ; Oliveira-Martins & Sturn, 1998 ; Smith, 1998). Seuls Brendemoen et Vennemo (1994) concluent qu'en Suède, une taxe de 325 dollars par tonne de carbone en 2000 n'aurait pas d'impact redistributif significatif.* »

énergie et d'une la diminution des distorsions liées aux prélèvements portant sur le travail. Le remplacement de ces prélèvements par un impôt environnemental permettrait ainsi de réduire le coin fiscal-social²⁴ et donc de rapprocher le coût du travail de sa valeur de marché d'équilibre hors fiscalité. L'impact de cette réforme serait donc positif sur le contenu en emploi de la croissance. Sauf à ce que les importations captent l'essentiel du revenu supplémentaire engendré par la plus grande consommation de travail, la production nationale bénéficierait également de la réforme fiscale. Il y aurait donc un effet positif de la mise en œuvre de taxes environnementales non seulement sur le niveau de pollution mais également sur la croissance.

L'existence d'un double dividende est cependant subordonnée à la celle d'un système fiscal peu optimal et au recyclage d'une partie de la taxe pour corriger ces inefficacités. Sur le marché intérieur, les taxes environnementales peuvent conduire à une hausse des coûts de production, y compris les industries fortement confrontées à la concurrence internationale. Elles entraînent également une hausse du prix de l'énergie pour les ménages. Ces deux effets peuvent provoquer la délocalisation des activités les plus polluantes ou une tension sur les salaires annulant à terme les gains tirés de la diminution du coût du travail. A l'échelle internationale, les taxes environnementales, surtout lorsqu'elles sont mises en place de façon unilatérale, peuvent nuire à la compétitivité des économies concernées par la taxe, au bénéfice de celles qui ne l'ont pas mise en place. Les inconvénients liés à la mise en place d'une taxe sur le carbone ou sur l'énergie dépendent très significativement des modalités retenues.

Les études réalisées à partir de modèles²⁵ empiriques peinent à mettre en évidence l'existence d'un double dividende lié à la mise en place des taxes environnementales. Il apparaît bien établi que l'effet régressif de ces taxes peut être compensé dès lors que les recettes générées sont « recyclées » dans la diminution d'autres taxes, notamment celles qui engendrent une distorsion des mécanismes économiques comme les taxes sur les facteurs de production. C'est le choix qu'ont fait la Suède qui a retenu le principe d'une taxe reposant principalement sur

²⁴ Le coin fiscal-social est la différence qui existe entre le coût du travail pour l'employeur et le revenu effectivement perçu par le salarié une fois déduits les prélèvements fiscaux assis sur les revenus tirés de l'activité et les prélèvements sociaux.

²⁵ Cf. « *Impact économique des politiques climatiques* », JC. Hourcade et E. Fortin, paru en 2000 dans la revue *Economie internationale* du CEPII ou « *Briefing paper seven 2010* » de la Green Fiscal Commission britannique, citant Paul Ekins et Stefan Speck « *competitiveness and environmental tax reform* » étude parue en 2009.

les ménages ou le Royaume-Uni qui a choisi de concentrer le prélèvement sur les entreprises.

En revanche, la littérature économique n'est pas unanime en ce qui concerne le « double dividende fort », c'est-à-dire non seulement l'absence d'impact négatif de la mise en place des taxes environnementales ou son impact faiblement positif sur le PIB (dénommé le « double dividende faible ») mais également la possibilité d'une amélioration sensible de la croissance dans les pays concernés.

2 - Des inconvénients qui dépendent du calibrage de la mesure

Sur un plan strictement macroéconomique, les taxes environnementales ont des effets proches de ceux d'autres taxes sur la consommation c'est-à-dire un risque d'augmentation des prix des produits taxés du fait de la répercussion ou de l'absence de neutralisation de la charge représentée par la taxe par les producteurs. En contrepoint, l'augmentation du prix du produit peut se traduire par une substitution au produit d'autres types de consommation et à terme une baisse de la demande entraînant une baisse du prix. En outre, la fiscalité écologique pèse peu sur l'activité car elle concerne principalement des produits importés (davantage que la TVA). Son effet sur l'économie est donc moins récessif que celui de prélèvements touchant indistinctement tous les produits.

Cependant, en raison du caractère universel de la consommation d'énergie et de sa faible élasticité au prix, les effets inflationnistes l'emportent sur les effets de substitution : en effet, non seulement l'énergie est un produit peu substituable à court et moyen terme mais en outre elle contribue à la production de l'ensemble des biens et services.

Cet effet inflationniste peut avoir des conséquences négatives sur la compétitivité des entreprises, sauf à limiter le poids de la taxe sur les secteurs industriels comme cela a été fait en Suède. A montant de perception égal, ce choix entraîne un accroissement de la charge sur les ménages et donc sur la consommation. La répartition de la charge du prélèvement entre les entreprises et les ménages est donc un élément déterminant des effets de celle-ci sur l'économie, à l'échelle macroéconomique.

II - L'estimation des effets macroéconomiques de différents scénarii de transfert

A - Indications méthodologiques

1 - Les scénarii analysés

A la demande de la Cour, la direction générale du Trésor a effectué plusieurs simulations permettant d'appréhender les effets macroéconomiques de la substitution de quatre assiettes différentes à tout ou partie des cotisations famille (les niveaux retenus sont une baisse de 5,4 points, 3,4 points ou 2 points de cotisation).

Plusieurs hypothèses ont été retenues, qui sont identiques pour toutes les simulations, ce qui permet de les comparer entre elles :

- le champ retenu pour les allègements de cotisations est identique à celui des allègements généraux de charges ;
- les allègements simulés s'ajoutent aux allègements existants jusqu'à extinction de la cotisation famille sans mise en place de cotisations négatives. Ce choix implique une diminution, plus ou moins importante selon les montants de cotisations transférés, du niveau de progressivité de la cotisation famille dont le taux varie aujourd'hui de 0 % à 5,4 % entre 1 SMIC et 1,6 SMIC selon la taille des entreprises ;
- lorsque les allègements de charges sont ciblés, la borne haute a été placée de telle sorte que seuls les hauts salaires, au-delà de 2,3 SMIC avec un biseau jusqu'à 2,7 SMIC, soient exclus du bénéfice de la mesure. Ce choix limite l'impact en termes d'emplois de la baisse mais permet d'en faire bénéficier le plus grand nombre de secteurs économiques et en particulier ceux qui sont les plus exposés à la concurrence internationale.

Le choix de tester différents niveaux de baisse de la cotisation et deux champs d'application – avec ou sans ciblage – permet de mesurer la sensibilité des résultats aux hypothèses retenues.

Les huit scénarii testés afin de mesurer la sensibilité des résultats donnés par le modèle aux différentes hypothèses de transfert et options de financement sont détaillés dans le tableau ci-après.

Tableau n° 5 : les hypothèses de transfert

Scénario	Description
Scénario 1	Transfert intégral des cotisations famille du secteur privé sur l'assiette de la CVAE
Scénario 2	Transfert de 3,4 points au maximum selon le niveau de salaire et la taille des entreprises sur la TVA
Scénario 2.1	Transfert de 2 points au maximum selon le salaire et la taille des entreprises avec sortie en biseau entre 2,3 et 2,7 SMIC sur la TVA
Scénario 3	Transfert intégral sur l'assiette de la CSG
Scénario 3.1	Transfert de 3,4 points au maximum selon le niveau de salaire et la taille des entreprises sur la CSG avec sortie en biseau entre 2,3 et 2,7 SMIC
Scénario 3.2	Transfert de 2 points au maximum selon le salaire et la taille des entreprises avec sortie en biseau entre 2,3 et 2,7 SMIC sur la CSG
Scénario 4	Transfert de 3,4 points au maximum selon le niveau de salaire et la taille des entreprises sur une assiette énergie
Scénario 4.1	Transfert de 2 points au maximum selon le salaire et la taille des entreprises avec sortie en biseau entre 2,3 et 2,7 SMIC sur une assiette énergie

2 - Le modèle Mésange : un modèle « néo-keynésien » à court terme

Le modèle utilisé par la direction générale du Trésor et développé conjointement avec l'INSEE, Mésange, est un modèle macro-économétrique qui repose sur un grand nombre d'hypothèses d'anticipation du comportement des agents et d'adaptation de l'économie à différentes évolutions²⁶. Il est donc tributaire des choix des concepteurs du modèle, tant pour ce qui concerne le modèle d'analyse économique que pour les constantes telles que les élasticités aux prix ou le progrès technique. Ces deux éléments sont modélisés sur la base de valeurs estimées sur des bases statistiques, mais qui restent des choix : à titre d'exemple, on notera que le modèle Mésange retient une élasticité de substitution du travail au coût relatif du capital moyenne différente de celle qui est retenue dans certaines études de l'OFCE (0,48 au lieu de 0,3). Les hypothèses de construction du modèle sont donc aussi structurantes que les données des différents scénarii.

Il suit une logique « néo-keynésienne » qui accorde une place prépondérante à la demande dans l'équilibre macroéconométrique de

²⁶. Cf. annexe 4.

court terme. L'équilibre de long terme en revanche est déterminé par les comportements d'offre. La France est considérée comme une « petite économie ouverte », ce qui implique que les prix hors taxes des importations et des exportations sont régis par des équations de comportement, estimées économétriquement, qui dépendent à la fois des prix de la production domestique destinée au marché intérieur, des coûts de production unitaires mais également de variables exogènes telles que les prix de référence étrangers ou la demande extérieure (les marchés des produits soumis à la concurrence internationale sont en concurrence supposée parfaite à la différence de ce qui se passe sur le marché intérieur). Le modèle fonctionne selon le principe de reconduction de l'existant : les comportements des agents sont supposés constants et ne sont pas affectés par la réforme dont les résultats sont simulés.

Les différents résultats ci- après sont ainsi à interpréter en fonction des caractéristiques de ce modèle, avec toutes les précautions nécessaires. D'autres modèles, construits selon d'autres méthodes, pourraient amener à des conclusions différentes.

B - Des effets sur le PIB et l'emploi limités au regard des montants financiers en jeu

Sous ces réserves méthodologiques, le tableau ci-dessous résume les effets sur l'activité et l'emploi mesurés par les différentes simulations.

Tableau n° 6 : les scénarii

Scénarii	Montants basculés en Md€	Effet sur l'activité (écart au compte central) en point de PIB			Effet sur l'emploi (écart au compte central) en milliers		
		2 ans	5 ans	10 ans	2 ans	5 ans	10 ans
Scénario 1	22,9	-0,1	-0,5	-0,7	-17	-69	-92
Scénario 2	15,5	-0,1	-0,2	-0,2	18	-4	20
Scénario 2.1	6,6	0	0	0	29	26	35
Scénario 3	22,9	-0,5	-0,3	-0,2	35	0	3
Scénario 3.1	10,6	-0,2	0	0	52	46	46
Scénario 3.2	6,6	-0,1	0	0	37	35	35
Scénario 4	15,5	-0,1	0	0,1	31	35	54
Scénario 4.1	6,6	0	0	0,1	34	43	49

Si le premier scénario se distingue comme ayant un effet négatif sur l'activité et l'emploi, en particulier à moyen et long termes, les autres résultats des autres scénarii tendent plutôt à la neutralité. Cette situation s'explique par le fait que les bénéfices du transfert sont « absorbés » par les inconvénients liés à la mise en place des prélèvements de substitution.

1 - L'épuisement de l'effet « bas salaires »

L'analyse des résultats donnés par la simulation peut apparaître comme contre-intuitive dans la mesure où l'effet sur l'emploi et la croissance semble évoluer en sens inverse du montant de cotisations transférées. Ce constat est valable pour les scénarii 2.1 comparé au scénario 2, 3.1 et 3.2 comparés au scénario 3 et, dans une moindre mesure, 4.1 comparé au scénario 4.

Cette situation est en fait le reflet de la progressivité des cotisations sociales et de l'absence d'homogénéité de l'élasticité de substitution du capital au travail selon le degré de qualification de ce dernier.

Les scénarii sont construits sur la base non pas de montants uniformément répartis sur l'ensemble des salaires mais à partir de taux de déduction maximaux calculés en fonction d'un niveau de salaire donné sans simulation de cotisations négatives. Ainsi une baisse faciale de 3,4 points de cotisations se traduit par une baisse réelle de 0,4 point au niveau du SMIC, de 1,6 points à 1,6 SMIC etc. Plus le montant des cotisations transférées augmente et plus ce sont les cotisations des salaires élevés qui

sont touchées. Or, l'élasticité de substitution entre le capital et le travail, qui estime la propension que les entreprises ont à substituer du capital au travail (ou l'inverse) en fonction de leurs coûts relatifs est plus forte pour le travail non qualifié que pour le travail qualifié.

A l'inverse, une partie de l'effet négatif à court terme qui résulte de la simulation d'un élargissement de l'assiette à l'ensemble de la valeur ajoutée, sur le modèle d'un deuxième étage construit sur la base de la taxe existante, se traduit par un renchérissement du travail peu qualifié. En effet, alors que les cotisations patronales famille sont progressives, la partie de la CVAE qui pèse sur les salaires ne l'est pas.

2 - La prédominance des facteurs de demande à court terme

La consommation intérieure joue un rôle majeur non seulement dans le dynamisme économique à l'instant donné mais également dans les anticipations des agents économiques et donc dans l'investissement. Cet effet est renforcé par le fait que les hypothèses du modèle reposent sur une économie de la demande à court terme. Ainsi, selon la direction générale du Trésor, un prélèvement sera d'autant plus préjudiciable à l'activité à court terme qu'il pèsera sur la consommation et l'investissement et d'autant plus préjudiciable à long terme qu'il pèsera sur les coûts des facteurs de production (capital, travail).

Ceci explique pour partie la sensibilité du modèle aux effets récessifs des différents impôts de substitution envisagés, dès lors qu'ils ont un impact sur le pouvoir d'achat des ménages, mais également l'impact limité d'une amélioration du solde externe ou de la croissance des investissements sur le PIB à court terme.

3 - La mobilité parfaite du capital à long terme

L'hypothèse d'une mobilité parfaite ou presque parfaite du capital à long terme est une des raisons qui, avec le renchérissement des facteurs de production et en particulier du coût du travail peu qualifié (cf. point 1), expliquent l'effet très négatif d'un transfert vers la CVAE. L'augmentation de la pression fiscale sur les investissements opérée par cet élargissement d'assiette induit une moindre incitation à investir et à terme la dégradation du potentiel de croissance.

4 - Les difficultés de modélisation des déterminants de la compétitivité hors prix

Le modèle Mésange n'est pas en capacité, comme les autres modèles économétriques d'ailleurs, de modéliser le comportement fin des agents, notamment en matière d'investissement, ni d'appréhender la qualité des produits et son évolution autrement que par des variations de prix²⁷. En d'autres termes, il ne permet pas de modéliser les effets intersectoriels d'une réforme du type de celles qui ont été simulées ni de prendre en compte les effets de montée en gamme, liés à la productivité globale des facteurs (le progrès technique) que pourraient générer des investissements supplémentaires²⁸.

La compétitivité externe de la France n'est donc modélisée que sur la base des prix dans une logique de concurrence parfaite et non de différenciation des produits par la qualité ou l'innovation. Ainsi les effets d'une réforme qui viserait à transformer l'économie française pour restaurer sa compétitivité hors-prix et le moteur de croissance qu'ont constitué les exportations ne pourraient qu'être sous-estimés par le modèle.

C - L'absence d'« assiette miracle ».

1 - La valeur ajoutée : une option à risques

Une seule hypothèse a été testée, celle d'un basculement intégral de toutes les cotisations sociales payées par les entreprises relevant du périmètre des allègements généraux de charges sociales sur la même assiette de la valeur ajoutée brute que la CVAE, soit 23 Md€.

²⁷ Un prix en baisse peut signifier une baisse effective à qualité constante ou bien une augmentation de la qualité à prix constants.

²⁸ La productivité globale des facteurs (le progrès technique) est une constante estimée sur la base du passé, le modèle ne permet pas de faire le lien ni entre le montant des investissements et le progrès technique ni entre les investissements et l'innovation.

Les résultats figurent dans le tableau ci-après.

**Tableau n° 7 : estimation des effets macroéconomiques
d'une suppression des cotisations famille financée par un
transfert sur la valeur ajoutée brute**

% en écart au compte central	1 an	2 ans	3 ans	4 ans	5 ans	10 ans
PIB	-0,07	-0,13	-0,25	-0,36	-0,45	-0,67
Consommation des ménages	-0,02	-0,11	-0,21	-0,31	-0,39	-0,53
Investissement des SNF et EI	-0,7	-0,6	-0,8	-1,0	-1,2	-1,5
Exportations	-0,02	-0,12	-0,24	-0,34	-0,43	-0,61
Importations	-0,1	-0,1	-0,2	-0,3	-0,3	-0,1
Balance commerciale (en pts de PIB)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1
Emploi (en milliers)	-7	-17	-31	-51	-69	-92
Taux de chômage	0,0	0,1	0,1	0,2	0,3	0,4
Prix de la consommation des ménages	-0,1	-0,1	0,0	0,1	0,2	0,6
Prix des exportations	0,0	-0,1	0,0	0,1	0,2	0,5
Prix des importations	0,0	0,0	0,1	0,1	0,2	0,4
Prix de production	-0,1	-0,1	0,0	0,1	0,3	0,7

Source : direction générale du Trésor

La simulation donne des résultats très peu significatifs les deux premières années mais qui s'amplifient les années suivantes. Globalement, l'effet de la substitution est dépressif tant pour l'emploi que pour l'investissement, la consommation ou la croissance. Après cinq ans, l'écart par rapport à la situation de *statu quo* s'élève à près de - 0,5 point pour le PIB, - 69 000 emplois et un effet nul sur la balance commerciale.

Dans l'hypothèse retenue, les effets de long terme sont significativement négatifs avec un écart d'activité de - 0,7 point de PIB et la destruction de près de 100 000 emplois. Les effets macroéconomiques du transfert des cotisations patronales famille vers la CVAE apparaissent négatifs puisqu'une telle réforme entraîne, d'une part, une augmentation de la pression fiscale sur les investissements au risque de peser sur la formation brute de capital fixe et d'obérer la croissance potentielle et, d'autre part, une diminution de la progressivité des prélèvements sur les bas salaires.

Le résultat obtenu en matière d'emploi peut paraître contre-intuitif. Il s'explique par le fait que le prélèvement opéré par la CVAE porte de façon uniforme sur l'ensemble de la masse salariale, y compris les bas salaires pour lesquels la cotisation famille est très allégée. Le transfert d'un mode de financement à l'autre se traduit donc par un renchérissement du coût du travail pour les salaires les plus modestes, sauf à introduire une modulation des taux de la CVAE pour les bas salaires.

Les estimations réalisées dans le cadre du rapport du groupe de travail sur la cotisation sociale employeurs de 2006, également réalisées par la direction générale du Trésor, neutralisaient cet effet défavorable en simulant des cotisations négatives. Elles mettaient en évidence un impact positif sur l'emploi à court terme. A plus long terme en revanche, le rapport concluait à un effet au mieux nul sur l'emploi, à la condition que soit maintenue la progressivité des cotisations. Cette situation s'explique par la dégradation du potentiel de croissance occasionnée à moyen et long terme par la taxation des investissements.

Compte tenu de la sensibilité des modèles aux hypothèses et au caractère éminemment délicat des prévisions sur le long terme, on peut donc estimer que le principal enseignement de ces simulations est que l'effet sur l'emploi d'un élargissement de l'assiette de la cotisation patronale famille n'est pas significatif tandis que la pression exercée sur l'investissement tend à obérer la croissance potentielle.

Une telle réforme apparaîtrait également risquée dans le contexte actuel. D'une part, elle irait à l'encontre de la réforme de la taxe professionnelle qui a consisté en un élargissement de l'assiette des investissements vers la valeur ajoutée en réintégrant la masse salariale dans la base taxable et risquerait donc de neutraliser les effets positifs attendus de cette réforme. D'autre part, elle réduirait la propension des entreprises à investir, en particulier dans des secteurs à risque comme la recherche ou l'innovation, alors même que le progrès technique et la montée en gamme des produits sont perçus comme une clef du redressement de l'industrie.

En outre, la CVAE est aujourd'hui un impôt local. Il est certes théoriquement possible d'ajouter sous forme de taux additionnel un « deuxième étage » à cette contribution, qui a rapporté 12,4 Md€ en 2011. Pour autant, l'ajout d'un deuxième prélèvement sur la même assiette que le premier obérerait durablement les marges de manœuvre des collectivités locales alors même qu'elles ont déjà critiqué le fait que le taux de la CVAE était fixé à l'échelon national.

2 - La TVA : un effet récessif sur la consommation qui n'est pas compensé par le recul des importations

Deux scénarii ont été analysés dans l'hypothèse d'un recours à la TVA pour financer la baisse des cotisations sociales.

Le premier scénario porte sur un montant de 16,6 Md€ (3,4 points de cotisation maximum) et concerne l'ensemble des salaires de façon uniforme.

Tableau n° 8 : baisse de 3,4 points maximum financée par une hausse de la TVA

% en écart au compte central	1 an	2 ans	3 ans	4 ans	5 ans	10 ans
PIB	-0,14	-0,12	-0,17	-0,21	-0,23	-0,17
Consommation des ménages	-0,26	-0,24	-0,32	-0,37	-0,39	-0,38
Investissement des SNF et EI	-0,2	-0,5	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4
Exportations	-0,01	-0,04	-0,05	-0,06	-0,04	0,08
Importations	-0,4	-0,2	-0,2	-0,3	-0,3	-0,3
Balance commerciale (en pt de PIB)	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Emploi (en milliers)	23	18	0	-8	-4	20
Taux de chômage	-0,1	-0,1	0	0	0	-0,1
Prix de la consommation des ménages	1,1	0,9	0,8	0,7	0,7	0,3
Prix des exportations	0,0	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2	-0,5
Prix des importations	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2	-0,4

Source : direction générale du Trésor

Les résultats de la simulation font apparaître que l'écart d'activité est négatif à moyen et long terme. Malgré un effet positif sur la balance commerciale principalement lié au recul des importations, le caractère récessif de la hausse de la TVA l'emporte²⁹. L'effet initialement positif sur l'emploi est neutralisé au bout de deux ans.

²⁹ Sur la base des expériences passées, le modèle Mésange prévoit une répercussion complète de la TVA sur les prix à la consommation.

Le second scénario s'inscrit dans le cadre d'une baisse des cotisations plus limitée (6,6 Md€) et ciblée (salaires compris entre 1 SMIC et 2,3 SMIC avec effet de biseau). L'impact récessif de la réforme apparaît non significatif tandis que l'effet sur l'emploi est faible mais positif. Le modèle ne montre pas d'effet sur la balance commerciale.

Tableau n° 9 : baisse de 2 points maximum (de 0 à 2 points) avec sortie en biseau entre 2,3 et 2,7 SMIC financée par une hausse de la TVA

% en écart au compte central	1 an	2 ans	3 ans	4 ans	5 ans	10 ans
PIB	-0,05	-0,02	-0,03	-0,04	-0,04	-0,02
Consommation des ménages	-0,09	-0,05	-0,07	-0,09	-0,09	-0,09
Investissement des SNF et EI	-0,1	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Exportations	0	0	0	0,01	0,02	0,07
Importations	-0,1	-0,1	0	-0,1	-0,1	-0,1
Balance commerciale (en pts de PIB)	0,1	0	0	0	0	0,1
Emploi (en milliers)	19	29	27	25	26	35
Taux de chômage	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Prix de la consommation des ménages	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,1
Prix des exportations	0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2
Prix des importations	0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2

Source : direction générale du Trésor

Par ailleurs, si la solution de financement reposant sur la TVA apparaît *a priori* comme la plus favorable à l'amélioration de la compétitivité de l'économie française puisqu'elle est la seule dont l'action ne porte pas uniquement sur les coûts de production mais également sur le prix relatif des importations, elle est également la plus sensible à la contradiction inhérente à tout mécanisme de baisse de charges : l'effet sur l'emploi est d'autant plus significatif que la baisse est concentrée dans les secteurs pour lesquels l'élasticité de l'emploi au coût relatif du capital et du travail est la plus élevée. Or ces secteurs ne sont pas les plus exposés à la concurrence internationale. L'effet maximal sur la compétitivité-coût des entreprises exposées est donc atteint, à niveau de financement équivalent, au détriment de l'effet sur l'emploi et donc sur la demande intérieure, qui constitue pourtant en France un moteur de

croissance plus puissant que la demande externe. Cependant, la concentration des baisses de charge sur les bas salaires peut aussi, secondairement, bénéficier aux industries en abaissant le coût de leurs consommations intermédiaires.

3 - La CSG : des effets positifs limités et sous réserve d'un ciblage sur les bas salaires

Trois scénarii ont été testés. Le scénario intermédiaire 3.1 portant sur une baisse ciblée de 3,4 points de cotisations n'apporte pas d'élément supplémentaire. Il n'est donc pas analysé ici.

Dans le premier scénario, la baisse des cotisations famille est intégrale (23 Md€) et homogène. L'impact récessif de la mesure est sensible à court terme (-0,55 point de PIB et -0,46 point de PIB à deux et trois ans en écart au compte central) mais peu significatif à long terme (-0,17 point de PIB en écart au compte central à dix ans). Il est lié à la diminution de la demande non compensée par les créations d'emplois. Cet effet n'est pas contrebalancé par la légère amélioration de la balance commerciale.

Tableau n° 10 : suppression des cotisations famille financée par une hausse de la CSG

% en écart au compte central	1 an	2 ans	3 ans	4 ans	5 ans	10 ans
PIB	-0,32	-0,55	-0,46	-0,39	-0,31	-0,17
Consommation des ménages	-0,86	-1,42	-1,42	-1,41	-1,33	-0,38
Investissement des SNF et EI	-0,1	-1,0	-0,7	-0,4	-0,3	-0,4
Exportations	0,05	0,23	0,38	0,50	0,57	0,08
Importations	-0,7	-1,3	-1,1	-1,1	-1,1	-0,3
Balance commerciale (en pts de PIB)	0,2	0,4	0,3	0,3	0,3	0,1
Emploi (en milliers)	34	35	3	-13	0	20
Taux de chômage	-0,1	-0,1	0,0	0,1	0,0	-0,1
Prix de la consommation des ménages	-0,3	-1,0	-1,6	-2,0	-2,2	0,3
Prix des exportations	-0,3	-1,0	-1,4	-1,6	-1,8	-0,5
Prix des importations	-0,2	-0,7	-0,9	-1,1	-1,1	-0,4

Source : direction générale du Trésor

Le deuxième scénario reprend la version basse de la diminution des cotisations : 6,6 Md€ avec exclusion des plus hauts salaires. La mesure est neutre pour le niveau général de l'activité malgré le recul de la consommation des ménages. Son effet déflationniste est moins marqué et le niveau des emplois créés, bien que faible, est supérieur. L'effet sur la balance commerciale est quasi nul.

Tableau n° 11 : baisse de 2 points maximum avec sortie en biseau entre 2,3 et 2,7 SMIC financée par une hausse de la CSG

% en écart au compte central	1 an	2 ans	3 ans	4 ans	5 ans	10 ans
PIB	-0,08	-0,12	-0,08	-0,05	-0,02	0,02
Consommation des ménages	-0,23	-0,35	-0,32	-0,32	-0,29	-0,24
Investissement des SNF et EI	0,0	-0,3	-0,1	-0,1	0,0	0,0
Exportations	0,02	0,09	0,15	0,19	0,21	0,23
Importations	-0,2	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3
Balance commerciale (en pts de PIB)	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Emploi (en milliers)	21	37	36	32	35	35
Taux de chômage	-0,1	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Prix de la consommation des ménages	-0,1	-0,3	-0,4	-0,6	-0,6	-0,8
Prix des exportations	-0,1	-0,3	-0,4	-0,5	-0,5	-0,5
Prix des importations	-0,1	-0,2	-0,3	-0,3	-0,3	-0,4

Source : direction générale du Trésor

4 - Les taxes sur l'énergie : un effet plutôt plus favorable sur le PIB et l'emploi que la TVA

La France ne dispose pas d'une taxe environnementale unique, de type taxe carbone par exemple, qui permettrait de caler les simulations. Le modèle Mésange simule donc les effets d'une telle taxe sur la base d'une taxe sur la consommation d'énergie qui s'applique à tous selon leur consommation, c'est-à-dire qu'elle est neutre de tout choix politique visant à faire peser le poids de la taxe davantage sur tel ou tel agent économique (ménages comme en Suède ou entreprises comme en Grande-Bretagne).

Les résultats des simulations réalisées montrent que les effets de la mise en œuvre de taxes environnementales sont légèrement moins négatifs que ceux de la TVA sur la consommation des ménages. Ceci tient au fait que les taxes environnementales pèsent davantage sur les produits importés que sur les produits nationaux. En revanche, elles n'ont pas d'impact sur le solde de la balance commerciale. Compte tenu des contributions respectives de la consommation des ménages et des exportations dans l'économie française aujourd'hui, reprises dans le modèle Mésange, les taxes sur l'énergie apparaissent comme une solution moins pénalisante pour l'activité et l'emploi.

Le premier scénario prévoit une baisse des cotisations non ciblée. Son effet sur l'activité (-0,12 point de PIB à un an, +0,08 point à 10 ans en écart au compte central) ou la balance commerciale est quasi nul. Celui sur l'emploi est non significativement positif.

Tableau n° 12 : baisse de 3,4 points financée par une hausse de la fiscalité écologique

% en écart au CC	1 an	2 ans	3 ans	4 ans	5 ans	10 ans
PIB	-0,12	-0,07	-0,06	-0,05	-0,01	0,08
Consommation des ménages	-0,19	-0,13	-0,15	-0,15	-0,12	-0,11
Investissement des SNF et EI	-0,1	-0,3	-0,2	-0,1	-0,1	0,0
Exportations	-0,03	-0,05	-0,05	-0,02	0,02	0,14
Importations	-0,2	-0,1	-0,1	-0,2	-0,1	-0,2
Balance commerciale (en pts de PIB)	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Emploi (en milliers)	27	31	21	23	35	54
Taux de chômage	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2
Prix de la consommation des ménages	0,8	0,6	0,4	0,2	0,1	-0,2
Prix des exportations	0,1	-0,1	-0,2	-0,3	-0,4	-0,6
Prix des importations	0,0	-0,1	-0,2	-0,3	-0,3	-0,6

Source : direction générale du Trésor

Le second scénario prévoit une baisse plus modeste des cotisations, 6,6 Md€ excluant les plus hauts salaires.

Tableau n° 13 : baisse de 2 points maximum avec sortie en biseau entre 2,3 et 2,7 SMIC financée par une hausse de la fiscalité écologique

% en écart au compte central	1 an	2 ans	3 ans	4 ans	5 ans	10 ans
PIB	-0,04	0	0,02	0,03	0,05	0,09
Consommation des ménages	-0,06	0	0	0,01	0,02	0,03
Investissement des SNF et EI	0	-0,1	0	0	0	0
Exportations	-0,01	-0,01	0,01	0,02	0,04	0,1
Importations	-0,1	0	0	0	0	-0,1
Balance commerciale (en pts de PIB)	0	0	0	0	0	0,1
Emploi (en milliers)	20	34	36	38	43	49
Taux de chômage	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2
Prix de la consommation des ménages	0,3	0,2	0,2	0,1	0,1	-0,1
Prix des exportations	0	0	-0,1	-0,1	-0,2	-0,3
Prix des importations	0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2

Source : direction générale du Trésor

L'effet sur la consommation des ménages est moins défavorable dans ce cas que dans le précédent scénario et celui sur le chômage équivalent. L'effet sur l'activité reste non significatif. Globalement, l'impact positif sur l'emploi, qui varie de 21 000 à 35 000 à cinq ans, n'est cependant pas suffisant pour stimuler la croissance et l'investissement des entreprises.

D - La nécessaire association de mesures de maîtrise de la dépense à tout transfert de financement

Les résultats de ces simulations peuvent apparaître décevants. Cette situation tient principalement aux effets négatifs sur l'économie du refinancement des baisses de charges sociales dans des modèles de pur transfert, dans un contexte où les bénéfices à attendre d'une baisse des cotisations sur les bas salaires sont plus limités.

La mise en place du CICE permet de mesurer le poids du refinancement sur les effets macroéconomiques du transfert de charges.

1 - Les effets macroéconomiques attendus du CICE

Dans son rapport réalisé au nom de la commission des finances du Sénat sur le projet de loi de finances rectificative pour 2012³⁰, M. François Marc a présenté les évaluations faites par le Gouvernement des effets macroéconomiques du CICE avant et après refinancement. Ils sont repris dans les tableaux suivants :

Tableau n° 14 : impact direct attendu du CICE

% en écart au compte central	2013	2014	2015	2016	2017	2022
PIB en volume	0,1	0,2	0,6	0,8	0,9	1,1
Exportations	0	0,1	0,2	0,4	0,7	0,8
Importations	0,1	0,3	0,6	0,8	0,8	0,4
Prix de la consommation des ménages	-0,1	-0,4	-0,9	-1,4	-1,8	-2,3
Emploi salarié (en milliers)	32	125	249	348	396	387

Source : réponse du Gouvernement au questionnaire parlementaire – cité par le rapport de M. François Marc

Cette première simulation n'est que partielle puisque le CICE se traduit certes par une baisse du coût du travail mais s'accompagne également d'une hausse de différents prélèvements obligatoires.

La baisse du coût du travail permettrait à la fois une baisse des prix à la consommation et une hausse de l'emploi par effet de substitution du travail au capital. Ces deux facteurs autoriseraient une croissance plus forte de la consommation intérieure (gain de pouvoir d'achat et baisse du chômage) et de la consommation externe (gains de compétitivité prix). Les importations augmentent du fait de la demande intérieure.

Ces effets positifs seraient naturellement contrebalancés par ceux liés aux modalités de financement de cette baisse du coût du travail ainsi que le montre le tableau suivant.

³⁰ Rapport n° 213 présenté par M. François Marc, rapporteur général, au nom de la commission des finances du Sénat.

Tableau n° 15 : impact de l'ensemble des mesures (CICE, augmentation de la TVA, augmentation de la fiscalité écologique, économies supplémentaires)

% en écart au compte central	2013	2014	2015	2016	2017	2022
PIB en volume	0,1	0,2	0,3	,0,4	0,5	0,6
Exportations	0	0,1	0	0,3	0,5	0,6
Importations	0,1	0,3	0,2	0,3	0,2	0
Prix de la consommation des ménages	-0,1	-0,2	-0,2	-0,6	-0,8	-1,5
Emploi salarié (en milliers)	32	125	224	282	302	318

Source : réponse du Gouvernement au questionnaire parlementaire – cité par le rapport de M. François Marc

On constate que la baisse des prix de la consommation des ménages serait freinée par rapport à la précédente simulation à compter de 2015. Il s'agit là de l'effet de la répercussion de la hausse de la TVA sur les prix qui compense en partie la baisse du coût du travail et dont l'effet se ferait pleinement sentir au bout d'un an, soit en 2015. L'impact de la hausse de la TVA se ferait également sentir sur les importations (en écart de + 0,6 point en 2015 par rapport au compte central dans le premier tableau et de seulement + 0,2 point dans le second). A compter de 2017, l'accroissement du différentiel dans la baisse des prix serait lié à la mise en place du deuxième étage de financement de la mesure (fiscalité écologique).

Ces simulations font apparaître ainsi les effets du décalage temporel entre le bénéfice de la mesure, dès la première année par la voie de la créance d'impôt, et son impact sur les comptes publics et donc le besoin de refinancement, étalé sur quatre ans.

2 - Un gain pour l'activité et l'emploi qui tiendrait, à moyen et long termes, à un financement partiel par des économies

Si le montage du CICE permet de bénéficier d'un décalage temporel entre le bénéfice de la mesure pour l'économie et son coût, à la fois pour l'économie et pour les finances publiques, l'essentiel du différentiel de croissance générée par la mesure, par comparaison tant avec les exemples simulés par la direction générale du Trésor à la demande de la Cour qu'avec ceux cités par ailleurs dans le rapport

sénatorial³¹, tient au ciblage de l'effort financier sur une partie de la masse salariale et aux économies prévues³².

A court terme, la contribution à l'activité générée par le CICE tient largement à l'effet sur l'emploi des baisses de charges, ciblées sur les salaires inférieurs à 2,5 SMIC. A long terme en revanche, c'est aussi en large part de la réduction de la dépense que résulte l'effet sur l'emploi et l'activité du CICE. Selon la direction générale du Trésor, en effet si le financement de l'allègement du coût du travail par des baisses de dépenses publiques plutôt que par des hausses d'impôts pèse moins sur l'activité à long terme, le diagnostic est inversé à court terme.

Les tableaux suivants montrent la différence entre une baisse uniforme des cotisations sociales intégralement financées par une hausse de TVA et une baisse uniforme de cotisations sociales non compensée.

Tableau n° 16 : baisse des cotisations sociales employeurs de 1 % du PIB compensée par une hausse de la TVA (année de référence 2010)

En écart au compte central	1 an	2 ans	3 ans	4 ans	5 ans
PIB en volume	-0,08	-0,08	-0,11	-0,10	-0,11
Exportations	0,01	0,07	0,13	0,17	0,21
Importations	-0,32	0,03	0,09	0,01	-0,05
Prix de la consommation des ménages	1,36	1,14	1,03	0,91	-0,80
Emploi salarié (en milliers)	57	88	82	74	78

Source : direction générale du Trésor

³¹ Simulations théoriques figurant dans le document de présentation du modèle Mésange de 2010 ; les cahiers de la direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE) numéro 2010-02 mars 2010 « *Le modèle Mésange nouvelle version réestimée en base 2000* » de Caroline Klein et Olivier Simon.

³² La spécificité des simulations réalisées sur la base des cotisations patronales famille par rapport à une baisse généralisée du coût du travail tient au fait que les premières prennent en compte le caractère progressif des cotisations familiales tandis que la seconde raisonne sur un ensemble de cotisations homogène et donc porte proportionnellement plus sur les bas salaires. Cette deuxième option étant plus proche du modèle du CICE, elle sera retenue pour effectuer les comparaisons.

Tableau n° 17 : baisse des cotisations sociales employeurs de 1 % du PIB sans compensation (année de référence 2010)

% en écart au compte central	1 an	2 ans	3 ans	5 ans
PIB en volume	0,25	0,61	0,87	1,06
Exportations	0,07	0,31	0,53	0,70
Importations	0,37	0,73	0,93	0,77
Prix de la consommation des ménages	-0,24	-0,88	-1,27	-1,61
Emploi salarié (en milliers)	84	207	265	268

Source : direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE)

La comparaison de ces tableaux permet de mesurer l'effet d'une compensation intégrale, ou d'une absence de compensation intégrale, par la fiscalité d'une baisse de 1 % des cotisations sociales patronales (soit en 2010 18,8 Md€). L'effet de la baisse des cotisations est positif sur l'économie avec un différentiel de PIB de plus de 1 point par rapport à la situation de référence et la création de 268 000 emplois. Dès lors que l'on introduit dans la simulation les conséquences de l'augmentation consécutive de TVA, le bénéfice pour l'économie s'efface : l'écart de PIB par rapport à la situation de référence est nul et la création d'emplois négligeable au regard des sommes concernées.

La situation simulée ici n'est pas celle du CICE : le refinancement est un préfinancement, la baisse des cotisations est uniforme et non ciblée et l'impôt de substitution est exclusivement la TVA et non un mixte entre TVA et fiscalité environnementale. Elle reste cependant suffisamment proche pour montrer qu'une large part du bénéfice attendu du CICE pour l'économie à long terme tient au fait que 10 Md€ de baisse du coût du travail ne seront pas refinancés par une hausse d'impôt mais par une diminution de la dépense.

Ce constat est d'autant plus important à souligner que les marges de manœuvre fiscales touchent désormais leurs limites, eu égard au poids élevé des prélèvements obligatoires en France.

III - Fiscalisation des ressources ou budgétisation du financement

En alternative à la mobilisation de recettes fiscales supplémentaires importantes, issues d'un ou plusieurs impôts majeurs dont une part serait

alors à affecter au financement de la branche famille pour compenser la suppression de tout ou partie des cotisations patronales famille, un financement directement sur ressources budgétaires s'il peut apparaître également cohérent avec le caractère universel et non contributif qu'elle sert, aurait des conséquences qui ne sauraient être sous estimées.

A - A politique familiale globale, financement global ?

Un schéma de budgétisation des dépenses et recettes de la branche famille ne serait pas en tant que tel impossible à envisager en alternative à la fiscalisation intégrale ou quasi intégrale des ressources qui lui seraient directement affectées.

La mobilisation d'une part très accrue de fiscalité d'État et notamment de « grands impôts » de type TVA ou taxe générale sur l'énergie pourrait de fait ouvrir notamment la question de savoir si ces ressources ne devraient pas plutôt directement abonder le budget de l'État, ce dernier apportant alors sur financements budgétaires les dotations nécessaires au fonctionnement de la branche et aux règlements des prestations, comme c'est le cas pour l'allocation aux adultes handicapés ou certaines aides au logement qui sont versées par les caisses d'allocations familiales sur fonds budgétaires.

Un tel mode de financement rapprocherait le financement de la politique familiale de celui d'autres politiques publiques sans lien étroit avec les entreprises, mais contribuant tout autant à leur compétitivité, comme en matière d'éducation nationale et d'enseignement supérieur, et plus globalement de formation initiale.

Une budgétisation ne serait pas, par sa nature même de non affectation d'une ressource donnée à une dépense en conformité avec le principe d'universalité budgétaire, en contradiction avec la logique universaliste et non contributive des prestations familiales versées par la branche famille.

Elle pourrait au surplus contribuer à faciliter une approche consolidée de la politique familiale par l'État. Celle-ci se veut une politique globale, dont la dimension principalement prestataire portée par la branche famille n'est qu'une composante. Selon les mouvements familiaux regroupés dans l'Union nationale des associations familiales, il est de la responsabilité de l'État d'intégrer la dimension familiale dans chacune des politiques qu'il met en œuvre : santé, formation, culture, jeunesse....Une vision plus intégrée permettrait des mises en cohérence plus aisées.

Une budgétisation autoriserait de fait une mise en perspective plus transversale des enjeux et des outils de la politique familiale, au regard en particulier des objectifs d'harmonisation des niveaux de vie des familles avec enfants et sans enfants, mais aussi entre familles avec enfants de revenus différents.

L'articulation des dépenses fiscales et des prestations familiales apparaît notamment à cet égard insuffisamment fine. Elle se traduit en particulier par des questions d'équité qui dans le contexte de la crise économique deviennent de plus en plus pressantes : le montant des transferts par enfant en faveur des familles suit une courbe en U, témoignant qu'elle est très inégalement ciblée alors même que la pauvreté des enfants augmente fortement. Les aides au logement sont par ailleurs, les unes financées seulement par l'État (allocation de logement sociale), mais versées pour son compte par la branche famille, d'autres financées par la seule branche famille (allocation de logement familiale), d'autres encore co-financées par l'État et la branche famille dans une grande complexité.

Un schéma de transfert sur le budget de l'État de prestations familiales au caractère désormais universel et non contributif pourrait permettre de repenser globalement l'architecture des aides, dans la recherche d'une meilleure efficacité et d'une plus grande efficacité au regard des objectifs poursuivis comme de la maîtrise des comptes publics.

Sur le plan strictement financier, une telle hypothèse serait relativement simple à mettre en œuvre : la prise en charge budgétaire des prestations, modulo sauf peut-être certaines d'entre elles comme l'assurance vieillesse des parents aux foyers qui pourrait être transférée sur le Fonds de solidarité vieillesse, pourrait s'accompagner du retransfert à l'État de l'ensemble des impôts et taxes affectés à la branche. Parallèlement, la part de la CSG dont elle bénéficie serait réaffectée à l'assurance maladie qui en est déjà le principale attributaire. En contrepartie, les impôts et taxes attribués à l'assurance maladie seraient restitués à l'État avec apport d'une nouvelle ressource fiscale de substitution aux cotisations patronales. En tout état de cause, une mise en œuvre progressive serait indispensable.

Sur le plan opérationnel, ce mécanisme ne changerait rien à la gestion de la branche qui assure déjà sans difficulté par des financements budgétaires le versement de prestations pour le compte de l'État. La CNAF et les CAF subsisteraient en devenant opérateurs de l'État.

B - Un changement de modèle dont les conséquences ne sauraient être sous estimées

Un tel schéma rapprocherait la France du système allemand où les aides à la famille sont basées exclusivement sur des financements budgétaires³³. Il tirerait toute la conséquence du désengagement - sous réserve de la question d'un maintien partiel de leur contribution à certains types de dépenses les concernant plus directement - que souhaitent les entreprises du financement par elles d'une branche dont elles estiment qu'il constitue une charge indue et un handicap de compétitivité.

Sur le plan des principes, les mouvements familiaux et les partenaires sociaux gestionnaires des caisses ne manqueraient cependant pas d'y voir une forme d'abandon du modèle français de politique familiale et du modèle de sécurité sociale institué en 1945, dont la portée symbolique serait considérable et le retentissement très fort. De fait, un tel schéma entraînerait la disparition de la dimension famille de la sécurité sociale et le transfert de la loi de financement de la sécurité sociale à la loi de finances de ce champ. Il n'existe pour autant aucun obstacle juridique à cette évolution du champ de la sécurité sociale, qui n'est pas défini par des principes à valeur constitutionnelle. Le nombre, l'organisation et le domaine de compétence des branches de la sécurité sociale relèvent en effet de la loi ordinaire.

Si le maintien de la structure organisationnelle de la branche ne poserait en tant que telle pas de difficulté particulière, la question de sa gouvernance serait posée. Un financement budgétaire remettrait de fait en cause la légitimité des partenaires sociaux à gérer la branche.

La CNAF est en effet un établissement public géré de façon paritaire. Son conseil d'administration est ainsi composé de 13 membres désignés par les organisations syndicales de salariés interprofessionnelles représentatives au plan national, de 13 membres représentant les employeurs et les travailleurs indépendants, de 5 membres représentant les associations familiales et désignés par l'union nationale des associations familiales et de 4 personnes qualifiées désignées par l'État. Les CAF sont des personnes morales de droit privé. Leurs conseils d'administration associent également des représentants des partenaires sociaux (à parité pour un total de seize), des représentants des associations familiales (4) et des personnes qualifiées (4).

³³ Cf. rapport public thématique de la Cour sur les prélèvements fiscaux et sociaux en France et en Allemagne.

La suppression de tout financement direct de la part des entreprises supposerait cependant en tout état de cause de la même façon un nouveau type de gouvernance, quelle qu'en soit la forme, fiscalisation complète de ses ressources ou budgétisation.

Sur le plan financier, un tel scénario susciterait des inquiétudes de mise sous enveloppe limitative des prestations familiales. L'affectation de tout ou partie d'une ressource dédiée présente certes un avantage en termes de sécurisation des recettes, en particulier lorsque son rendement est dynamique. En revanche, et cela peut être largement le cas pour certains représentants des mouvements familiaux, elle peut accréditer l'idée que l'ensemble de la ressource affectée doit être consommé par l'institution qui en bénéficie, au besoin en poussant à la création de nouvelles prestations ou à la majoration de celles existantes.

Le mécanisme des dotations budgétaires est plus contraignant puisqu'il implique des négociations annuelles dans le cadre budgétaire et autorise, au moins en théorie, à réinterroger la pertinence de la dépense dans la mesure où aucune recette n'est spécifiquement dédiée à sa couverture. Mais il conviendrait alors surtout de redéfinir des modèles de régulation et de maîtrise des dépenses, sans doute s'agissant de dépenses largement déterminées par la natalité, plutôt dans une perspective pluri-annuelle, même si certains types de prestations sont davantage discrétionnaires et que toutes les prestations n'évoluent pas au même rythme, ce qui a priori rendrait possible un pilotage sous norme.

La difficulté de l'État à piloter certaines dépenses d'intervention dans le domaine social montre cependant qu'un effet de meilleure régulation n'est pas nécessairement assuré, d'autant que la dilution du solde, actuellement identifié au sein de la branche, dans celui du budget de l'État pourrait avoir des conséquences en termes de suivi, et de responsabilisation des gestionnaires de la branche.

Conclusion générale

Historiquement maintenue à l'équilibre par la différence d'indexation entre ses ressources et ses dépenses, la branche famille connaît désormais un déséquilibre durable, identifié par la Cour dans le rapport d'état des lieux qu'elle a remis à la commission des affaires sociales et à la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale de l'Assemblée nationale. C'est le constat de ce déficit durable qui a notamment amené les pouvoirs publics à envisager tout dernièrement des pistes d'économie et de recentrage de la dépense en faveur des familles les moins aisées.

La Cour a examiné dans la deuxième phase de son enquête les modalités possibles pour une fiscalisation plus poussée des recettes de la branche. Il ne lui appartenait pas de se prononcer sur les différents scénarii d'évolution analysés mais de faire le bilan des avantages et des inconvénients des principales options envisageables.

La fiscalisation de la branche est engagée de longue date, la branche famille ayant été la première à bénéficier de la CSG, même si la part des cotisations sociales reste prépondérante. Si ce transfert partiel de charges des entreprises vers les ménages a été explicite et assumé en tant que tel, il n'en va pas de même de l'accroissement de la part des prélèvements d'origine fiscale et pesant sur les ménages qui résulte des politiques menées depuis près de vingt ans afin d'alléger le coût du travail sur les bas salaires. Il en résulte une déconnexion significative entre la réalité du financement de la branche, assuré à 30 % par des prélèvements assis sur les ménages, et la perception qu'en ont les acteurs économiques, dès lors que les allègements de charges n'ont pas été intégrés dans le barème des cotisations sociales, et que les impôts et taxes attribués à la branche sont à la fois très évolutifs et peu compréhensibles dans leur logique d'affectation.

La création du CICE vient superposer un mécanisme fiscal d'allègement du coût du travail au dispositif d'exonération de charges et rendre moins intelligible encore l'effort contributif réel des entreprises tout en doublant l'effort public consenti. Sur un strict plan économique, en faisant l'hypothèse, à titre illustratif, que le CICE viendrait compenser spécifiquement la contribution des entreprises à la branche famille, il ferait plus qu'en compenser l'incidence résiduelle au-delà de 2,5 SMIC.

La question d'une reconsidération d'ensemble des deux dispositifs ne pourra sans doute que se poser à moyen terme au regard de scénarii

plus ambitieux de repositionnement du rôle des entreprises dans le financement de la protection sociale, dans le cadre d'un examen risque par risque, de la justification ou non de leur contribution au regard des notions de contributivité et d'universalité des droits à prestations dans les différentes branches de la sécurité sociale, alors même que les dispositifs d'allégement actuels sont essentiellement globaux.

Une telle réflexion mérite tout particulièrement d'être conduite en ce qui concerne la branche famille au regard de son mouvement désormais achevé d'universalisation, qui ne s'est accompagnée que d'une évolution partielle de son financement qui reste majoritairement à la charge des employeurs.

Cette singularité explique pour une part importante la différence significative du poids relatif des charges patronales pesant sur les entreprises entre la France et l'Allemagne, comme l'a déjà souligné en mars 2011 la Cour dans son rapport public thématique sur les prélèvements fiscaux et sociaux en France et en Allemagne.

Certaines organisations professionnelles d'employeurs prônent à cet égard un désengagement complet des entreprises de tout financement de la branche famille, arguant à la fois du handicap de compétitivité-prix que constituerait désormais leur contribution, et de l'absence de toute condition d'activité professionnelle pour bénéficier des prestations familiales depuis 1978. Cette approche néglige cependant la diversification accrue des objectifs de la politique familiale et en particulier l'importance de sa contribution à la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale, de l'ordre selon les hypothèses de 10 à 15 Md€, soit de 1,4 à 1,8 point de cotisation patronale famille. Ces actions ont un impact positif sur le taux d'activité et contribuent ainsi au dynamisme global du marché du travail et à l'augmentation de la croissance potentielle. Les entreprises bénéficient directement au premier chef de la politique ainsi conduite.

Deux options paraissent ainsi ouvertes au regard de leur financement : soit considérer que ces externalités positives qui bénéficient aux entreprises sont à financer globalement, sans contribution directement affectée de ces dernières soit, comme par exemple en matière de transport y affecter une cotisation spécifique. Selon la réponse apportée à cette question, l'importance d'un basculement sur d'autres prélèvements qui ne seraient pas à la charge des entreprises est de nature à varier significativement.

C'est pourquoi la Cour a analysé, sur la base de modélisations macro-économétriques demandées à la direction générale du Trésor et selon neuf scénarii différents portant sur des transferts variant de 6 à 23 Md€, quatre prélèvements envisageables du fait de leur assiette large, de leur dynamisme et de leur facilité de recouvrement pour une éventuelle substitution aux cotisations patronales famille : une cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, un transfert sur la TVA, un basculement sur la CSG, le recours à la fiscalité environnementale.

En fonction du modèle utilisé, d'inspiration néo-keynésienne, et avec toutes les précautions méthodologiques dont il convient d'assortir les résultats obtenus, aucune de ces simulations n'a permis de mettre en lumière un prélèvement de substitution qui aurait sur la croissance et sur l'emploi un impact significativement positif.

L'élargissement de l'assiette des cotisations à l'ensemble de la valeur ajoutée des entreprises, selon l'exemple italien, sous forme d'une cotisation additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises qui est une composante de la contribution économique territoriale créée en remplacement de la taxe professionnelle montre un effet peu significatif sur l'emploi et une dégradation à long terme de la croissance potentielle du fait d'une dégradation de l'investissement. Un basculement sur la TVA aurait un effet récessif sur la consommation qui ne serait pas compensé par un recul des importations, avec pour conséquence un effet sur l'emploi qui resterait faible dans le meilleur des cas. Un transfert sur la CSG n'aurait des effets positifs qu'à condition d'être ciblé sur les bas salaires. La substitution d'une taxe sur l'énergie aux cotisations aurait un effet plus favorable que la TVA, mais très limité.

En l'absence d'« assiette miracle », c'est d'abord dans un effort méthodique d'économies et la maîtrise rigoureuse de la dépense dans le temps que doivent se rechercher les possibilités de baisser les cotisations patronales famille. Ce n'est en effet que dans le cas d'une diminution non entièrement compensée des cotisations à la charge des employeurs qu'un transfert sur les ménages, quelle que forme qu'il prenne, peut avoir un effet plus significatif sur l'activité et l'emploi.

En alternative à la mobilisation de recettes fiscales supplémentaires importantes, issues d'un ou plusieurs impôts majeurs dont une part serait alors à affecter au financement de la branche famille pour compenser la suppression de tout ou partie des cotisations patronales famille, un financement directement sur ressources budgétaires s'il peut apparaître également cohérent avec le caractère universel et non contributif qu'elle sert, aurait des conséquences qui ne sauraient être sous estimées.

Un tel schéma pourrait contribuer à faciliter une approche consolidée et plus cohérente de la politique familiale en autorisant une mise en perspective plus globale des enjeux et des outils de celle-ci, au regard en particulier de l'articulation des dépenses fiscales et des prestations familiales au bénéfice d'une meilleure efficacité.

Relativement simple à mettre en œuvre sur le plan juridique, technique et financier, une budgétisation du financement de la branche famille ferait cependant sortir le « risque famille » du champ de la sécurité sociale, remettant très significativement en cause le modèle de 1945 sur lequel celle-ci continue de reposer et par la même le modèle français de politique familiale.

Si le maintien de la structure organisationnelle de la branche ne poserait en tant que telle pas de difficulté particulière, la question de sa gouvernance serait posée. Un financement budgétaire remettrait de fait en cause la légitimité des partenaires sociaux à gérer la branche, mais il en irait de même dans l'hypothèse d'une fiscalisation complète de ses ressources.

Sur le plan financier, un tel scénario susciterait des inquiétudes, compte tenu de la mise sous enveloppe limitative des prestations familiales. Des modèles de régulation et de maîtrise des dépenses seraient en tout état de cause à redéfinir, même si certains types de prestations sont davantage discrétionnaires et que toutes les prestations n'évoluent pas au même rythme, ce qui a priori rendrait possible un pilotage sous norme. La difficulté de l'État à piloter certaines dépenses budgétaires d'intervention dans le domaine social montre cependant qu'un effet de meilleure régulation n'est pas nécessairement assuré.

Derrière la question des évolutions de son financement, c'est en tout état de cause celle, particulièrement sensible, de la modernisation du modèle français de politique familiale qui est ainsi plus globalement posée.

ANNEXES

Annexe 1 : courrier de saisine du 15 décembre 2011

Annexe 2 : réponse du premier président du 12 février 2013

Annexe 3 : courrier du premier président du 2 mai 2013

Annexe 4 : description du modèle MESANGE

Annexe 5 : rappel des propositions de la Cour pour la maîtrise des dépenses de politique familiale

Annexe 1

ASSEMBLÉE
NATIONALECOMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES
MISSION D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE
DES LOIS DE FINANCEMENT
DE LA SÉCURITÉ SOCIALEKCC A1111622 CDC
16/12/2011RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LIBERTÉ-ÉGALITÉ-FRATERNITÉ

Paris, le 15 DEC. 2011

Monsieur le Premier président,

À la suite de nos entretiens du 6 décembre dernier, nous avons l'honneur de demander à la Cour des comptes, en application des articles 47-2 de la Constitution et L. O. 132-3-1 du code des juridictions financières, la réalisation de deux rapports d'enquête sur les sujets suivants :

- les arrêts de travail et les indemnités journalières versées au titre de la maladie,
- le financement de la branche Famille.

La première étude est attendue pour juillet 2012 ; la seconde, centrée sur la question de la fiscalisation des ressources de la branche, est attendue pour le premier trimestre 2013, un rapport d'étape en octobre 2012 nous étant utile.

Vous remerciant de la précieuse collaboration fournie par la Cour aux travaux de la MECSS, nous vous prions de croire, Monsieur le Premier président, à l'expression de notre parfaite considération.

Le Président,
Jean MALLOTLe Président,
Pierre MORANGE
Le Président de la Commission,
Pierre MÉHAIGNERIEMonsieur Didier MIGAUD
Premier président
Cour des comptes
13 rue Cambon
75100 PARIS 01 SP

Annexe 2



Le Premier Président

1300719

Paris, le 12 FEV. 2013

Madame la Présidente,

A la suite du rapport d'étape sur le financement de la branche famille, consacré à un état des lieux, qui a donné lieu à audition de la Cour le 8 novembre dernier, une réunion de travail a été organisée le 18 décembre entre d'une part les coprésidents de la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale et M. Jérôme Guedj, rapporteur désigné sur ce sujet, et d'autre part le président de la Sixième chambre et les magistrats concernés par cette enquête, de manière à définir le périmètre de la deuxième phase des travaux demandés à la Cour.

Il a été convenu à cet égard que seront approfondis, dans toute la mesure des informations disponibles, les différents scénarii de modification de l'architecture de financement de la branche famille tels qu'esquissés en conclusion du rapport d'étape, sous l'angle chaque fois d'une analyse de leurs avantages et de leurs inconvénients, tant au regard des problématiques d'équilibre durable de la branche que notamment de considérations macroéconomiques (emploi, croissance, investissement, commerce extérieur). Ces analyses tiendront naturellement compte du contexte nouveau lié à la création du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi et à ses modalités de financement.

Dans un premier temps, la Cour cherchera ainsi à apprécier l'incidence, selon une approche à la fois générale et sectorielle, de la cotisation patronale déplafonnée qui constitue la principale ressource de la branche.

Dans un deuxième temps, seront analysées plus spécifiquement deux options d'évolution du financement :

- l'élargissement de l'assiette des cotisations à d'autres éléments de la valeur ajoutée des entreprises ;
- leur transfert vers une assiette fiscale : TVA, CSG, taxes environnementales et comportementales.

Dans un troisième temps, sera examinée l'hypothèse d'une budgétisation de la branche, au regard en particulier de sa gouvernance.

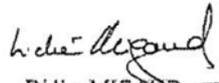
J.

Madame Catherine LEMORTON
Présidente de la commission des affaires sociales
Assemblée Nationale
126, rue de l'Université
75355 PARIS CEDEX 07 SP

Enfin, ainsi que souhaité, la Cour élaborera une synthèse des différentes mesures de maîtrise de la dépense de la branche famille qu'elle a déjà proposées.

Ces travaux, qui chercheront à s'appuyer dans toute la mesure du possible sur des comparaisons avec les modes de financement de la politique familiale retenus dans des pays voisins, vous seront remis à la fin du mois d'avril 2013.

Je vous prie de bien vouloir agréer, Madame la Présidente, l'expression de ma haute considération.


Didier MIGAUD

Annexe 3

*Le Premier Président
de la
Cour des Comptes*

1302184

Madame la Présidente,
Messieurs les Coprésidents,

Paris, le -2 MAI 2013

Secrétariat sixième chambre
Reçu le -3 MAI 2013
N° : 000373

Mon courrier du 12 février dernier a récapitulé l'approche selon laquelle vous avez souhaité que la Cour prépare le rapport définitif, que vous lui avez demandé au titre de l'article L.O. 132-3-1 du code des juridictions financières, sur le financement de la branche famille de la sécurité sociale. Il indiquait également que le rapport vous serait remis à la fin du mois d'avril 2013.

Un décalage d'un mois ayant été convenu entre le président de la sixième chambre de la Cour, M. Antoine Durrelman, et votre mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale, je vous confirme que ce rapport vous sera transmis le 31 mai prochain.

Jc vous prie d'agréer, Madame la Présidente et Messieurs les Coprésidents, l'expression de ma haute considération.

Didier MFSAUD
Didier MFSAUD

Madame Catherine LEMORTON
Présidente de la commission des affaires sociales

Monsieur Jean-Marc GERMAIN
Coprésident de la mission d'évaluation
et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale

Monsieur Pierre MORANGE
Coprésident de la mission d'évaluation
et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale

Assemblée nationale
126, rue de l'Université
75355 PARIS CEDEX 07 SP

Annexe 4

Description du modèle MESANGE

Extrait du rapport du Secrétaire d'État chargé de la prospective et de l'évaluation des politiques publiques – septembre 2007

Mésange st un modèle macro-économétrique trimestriel de l'économie française à trois secteurs d'activité (industriel, non industriel, non marchand). Il est principalement destiné à l'évaluation de politiques économiques à court et moyen terme.

Le modèle Mésange suit une logique « néo keynésienne ». A court terme, les effets demande dominant (consommation, exportations). Les outils classiques d'analyse macroéconomiques sont intégrés dans le modèle afin de prendre en compte l'existence de coûts d'ajustement et un certain degré de rigidité des prix à court terme. L'équilibre de long terme du modèle est déterminé par les comportements d'offre notamment sur le marché du travail.

Les modèles macro-économétriques sont construits à partir d'un grand nombre d'équations de nature comportementale ou comptable. Les équations comportementales sont estimées indépendamment les unes des autres et les paramètres d'ajustement de court terme n'ont pas toujours d'interprétation économique évidente. On suppose donc lorsque l'on évalue une mesure donnée de politique économique que les comportements des agents et leurs anticipations ne sont pas modifiés (critique de Lucas).

Dans les simulations présentées dans cette note on a supposé que le taux d'intérêt réel de long terme n'est pas affecté. Ceci se justifie par le fait qu'on n'observe peu (en dehors de l'impact de la première année) de modification de l'inflation dans l'économie : on peut supposer que la politique monétaire reste ni plus ni moins restrictive que dans le compte central.

Annexe 5

Rappel des propositions de la Cour pour la maîtrise des dépenses de politique familiale

La Cour est intervenue à plusieurs reprises sur les gains d'efficience qui pourraient être tirés d'une refonte des principaux dispositifs existant.

I - Les aides à la garde des jeunes enfants : un recentrage pour limiter les effets d'aubaine

La PAJE a été créée avec la volonté affirmée d'élargir le nombre des bénéficiaires par rapport aux prestations qui existaient alors et de revaloriser les montants servis. Les plafonds de ressources de l'allocation de base ont ainsi été relevés de 37 % par rapport à ceux de l'ancienne allocation pour le jeune enfant (APJE). De fait, la couverture des enfants de moins de trois ans par la PAJE atteint 66,3 % en progression de 6,3 points par rapport à 2003. Le nombre des bénéficiaires du complément de mode de garde a crû de 100 000 bénéficiaires. De la même façon, 84 % des familles bénéficiaires du CMG assistante maternelle ont perçu en moyenne 112 € de plus que ce qu'elles auraient reçu sous le régime de l'AFEAMA. Globalement, le montant moyen des aides versées a progressé de 40 % passant de 293 € en 2003 à 410 € en 2009, soit une progression nettement supérieure à celle de l'inflation.

Bien que les pouvoirs publics aient effectivement souhaité rendre la PAJE plus généreuse que les prestations qu'elle a remplacées, sa montée en charge s'est traduite par une dérive financière qui n'avait pas été anticipée et au total la PAJE a coûté entre 800 M€ et 1,2 Md€ de plus que prévu.

Dans le rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2012, la Cour a mis en évidence que la masse financière perçue au titre des prestations modulées en fonction des ressources, soit à titre principal les dispositifs d'aide à la garde, croît généralement fortement avec le décile de revenu par unité de consommation.

1. Le complément de libre choix d'activité (CLCA)

Dans une insertion publiée dans le RALFSS pour 2010, la Cour a mis en évidence les effets d'aubaine engendrés par le complément de libre choix d'activité (CLCA) dont la version temps partiel a finalement

manqué sa cible. Cette prestation est versée aux parents d'un enfant de moins de trois ans qui ont arrêté ou réduit leur activité professionnelle. Son objectif était d'offrir la possibilité aux parents de se retirer temporairement et partiellement du marché du travail pour se consacrer à leur enfant, sans que ce choix réduise l'employabilité des femmes. Or, la Cour a constaté qu'en 2006, parmi les bénéficiaires du CLCA de rang 1 à taux réduit, 34 % des bénéficiaires du CLCA de rang 1 pour un temps partiel étaient des professions intermédiaires, 25 % des ouvriers et 20 % des cadres. 41 % d'entre eux disposaient de revenus élevés. La Cour concluait que « *la revalorisation du CLCA à taux réduit a donc manqué sa cible et constitue à cet égard un avantage important pour les familles les plus aisées* ». A l'inverse, elle notait que « *les parents bénéficiaires du CLCA à taux plein sont principalement des femmes peu diplômées et disposant de faibles revenus* ».

La Cour recommandait donc que soit effectué un recentrage du CLCA sur les publics les moins aisés, qui permettrait de limiter les effets d'aubaine tandis que sa limitation dans la durée éviterait l'éloignement durable des mères du marché du travail.

2. Le complément mode de garde (CMG)

Le positionnement du CMG est très particulier dans la mesure où les modalités de son attribution conduisent à ce que le bénéfice de la prestation est équivalent pour tous les ménages de la même tranche : ainsi le montant perçu pour un enfant de moins de trois ans est équivalent que le ménage perçoive un revenu de 20 000 € par mois ou un revenu situé dans le bas de la même tranche, soit 4 200 € par mois. Cette situation engendre des effets d'aubaine pour les ménages qui ont le niveau de revenu le plus élevé et qui bénéficient de la prestation.

Ainsi, en 2009, les 10 % des familles les plus pauvres percevaient 120 M€ de prestations tandis que les 10 % des familles les plus aisées en percevaient 1 053 Md€. Cette situation s'explique en partie par le fait que la part des familles ouvrant droit au CMG et qui y ont effectivement recours est de 60 % pour les 25 % de ménages les plus aisés alors qu'elle n'est que de 5 % dans le premier quartile de revenus.

II - Une meilleure articulation entre les prestations en espèce et les dépenses fiscales

Le soutien financier aux familles ne se limite pas aux seules prestations familiales légales versées par les caisses de sécurité sociale. Il convient d'y ajouter les allègements d'impôt sur le revenu consentis aux familles, les prestations sociales dont le barème tient compte de la taille

de la famille (aides au logement, minima sociaux), certaines prestations versées aux familles par l'État (bourses scolaires, supplément familial de traitement des fonctionnaires) ainsi que les avantages familiaux de retraite.

Gérées par des structures différentes et inscrites pour partie dans la loi de finances et pour le reste dans la loi de financement de la sécurité sociale, ces différentes prestations sont mal articulées et le bénéfice qu'elles apportent aux différents ménages est mal évalué.

1. Le cumul des aides à la garde des enfants et des déductions fiscales pour l'emploi d'une personne à domicile

Ainsi que l'insertion de 2012 sur la fonction redistributive des prestations familiales conditionnées par les ressources l'a souligné, la possibilité de cumuler le bénéfice du CMG et les déductions fiscales pour l'emploi d'une garde d'enfant à domicile introduit un biais en faveur des ménages les plus aisés qui renforce le profil en U de la courbe de redistribution des avantages familiaux.

2. Le cumul des allègements fiscaux pour charges de famille et des prestations familiales

Les allègements fiscaux pour charges de famille concernent principalement l'impôt sur le revenu (quotient familial, réductions, exonérations ou crédits d'impôt en faveur des familles) et, à titre secondaire, la taxe d'habitation (sous forme d'abattements et d'exonérations).

La question de savoir si le quotient familial est un élément de politique familiale ou de justice fiscale puisqu'il prend en compte la capacité contributive des familles sous l'angle de leur taille est neutre dès lors que l'on considère qu'un des objectifs de la politique familiale consiste dans la compensation des charges liées à la venue d'un enfant. L'adaptation de l'impôt à la capacité contributive du ménage mesurée par sa taille participe bien de la compensation du coût de l'enfant puisque l'on estime que la capacité contributive est moindre dès lors qu'un enfant s'ajoute au ménage. Il est sans doute difficile de résumer la logique du quotient familial à une politique familiale et la preuve en est qu'il s'inscrit dans une série de mesures plus large telle que le quotient conjugal ou la déduction des charges occasionnées par la prise en charge par le ménage de descendants (déduction des pensions alimentaires) ou d'ascendants. Il n'en demeure pas moins qu'il constitue un élément de la politique familiale. On notera à cet égard que d'autres pays, comme l'Allemagne, laissent aux bénéficiaires le choix entre l'avantage fiscal lié

à la charge d'enfants ou la perception de prestations familiales. Les pays scandinaves, pour leur part, ne connaissent que les prestations familiales.

Les principales dépenses fiscales en faveur des familles peuvent être estimées entre 3,21 Md€ et 3,45 Md€ (hors allègements fiscaux bénéficiant aux familles de façon indirecte comme l'exonération du salaire des apprentis ou le régime d'imposition spécial des assistantes maternelles). Il s'agit pour près de la moitié de cette somme de l'exonération des prestations familiales (1,75 Md€). Si la Cour ne s'est pas explicitement prononcée sur la question de la soumission des allocations familiales à l'impôt sur le revenu, compte tenu de la portée éminemment politique de la mesure, elle a néanmoins plaidé pour que la combinaison du bénéfice de prestations en espèces et de réductions d'impôts soit évaluée.

III - Des prestations dont le maintien pose question

1. Le maintien du quotient conjugal pour les veufs et les contribuables séparés ayant élevé des enfants

La demi-part attribuée aux contribuables vivant seuls ayant élevé des enfants (article 195 CGI) est une rémanence de l'après-guerre qui a ensuite été généralisé, des veuves de guerre à l'ensemble des parents isolés. Le montant de l'économie d'impôt est plafonné à 844 €. Le coût total de cette dépense fiscale ne s'en élevait pas moins à 1,5 Md€ en 2005.

La réforme intervenue depuis a limité le bénéfice de cette demi-part ; elle concerne désormais les contribuables vivant effectivement seuls ayant eu un ou plusieurs enfants à charge et, à compter de l'imposition des revenus de 2009, pour les seuls contribuables ayant supporté à titre exclusif ou principal, en vivant seuls, la charge de ces enfants pendant au moins cinq ans. Cette réforme s'est traduite par une nette économie puisque l'annexe au PLF 2013 sur l'évaluation des voies et moyens indique que la dépense fiscale afférente est désormais limitée à 550 M€. Même dans ces nouveaux termes, la persistance de cet avantage pose question et ce d'autant plus qu'il fait double emploi avec la demi-part supplémentaire accordée aux parents isolés.

2. L'attribution d'une demi-part supplémentaire aux parents isolés

Dans son insertion au RALFSS pour 2010, la Cour avait souligné que l'attribution d'une demi-part supplémentaire au titre du quotient familial pour les parents isolés bénéficiait en priorité aux ménages les plus aisés.

Elle indiquait ainsi que sur les 1,43 millions de ménages potentiellement concernés par cette mesure fiscale, moins de la moitié en bénéficiait effectivement et que, malgré le plafonnement, l'avantage fiscal procuré profitait principalement aux foyers fiscaux les plus aisés : un quart de cette dépense fiscale profitait à 10 % de ses bénéficiaires les plus aisés dont le revenu fiscal de référence était supérieur à 46 471 €.

3. Les avantages retraite des parents de famille nombreuses

Il existe trois types d'avantages familiaux servis par les régimes de retraite obligatoires : les majorations de pension accordées aux assurés ayant élevé au moins trois enfants, les majorations de durée d'assurance accordées aux femmes pour chaque enfant et l'assurance vieillesse des parents au foyer. La justification de ces avantages familiaux n'est plus évidente dans un contexte où le travail des femmes est plus généralisé et où les interruptions de carrière pour élever des enfants sont moins fréquentes.

L'évaluation du coût de ces mesures n'est pas aisée puisqu'il dépend des conditions de liquidation des pensions. Il est néanmoins nettement supérieur à 4 Md€, montant versé annuellement par la branche famille à la branche vieillesse au titre de l'AVPF.