B. 30 626

Collection des **rapports officiels**

Rapport au Premier ministre

Le financement de la protection sociale

Jean-Baptiste de Foucauld

Commissariat général du Plan

La **documentation** Française

Rapport au Premier ministre

Le financement de la protection sociale

Jean-Baptiste de Foucauld

Rapporteurs
Jean-François Chadelat
Catherine Zaidman

Commissariat général du Plan

Rapport officiel

Jean-Baptiste de Foucauld

© La **documentation** Française

«En application de la loi du 11 mars 1957 (art.41) et du code de la propriété intellectuelle du 1er juillet 1992, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre.»

ISBN 2-11-003409-2
ISSN 0981 3764
DF 5 3694-6
Paris, 1995

AVERTISSEMENT

Cette publication comprend deux livres :

- un rapport technique qui fait la synthèse d'un travail interministériel présidé par J. B. de Foucauld, Commissaire au Plan ;

- un rapport d'audition.

Le rapport technique, qui correspond au premier livre, est constitué pour l'essentiel des documents techniques élaborés au mois de juillet 1994 par le groupe de travail interadministratif, auquel ont participé :

- le ministère des Affaires sociales, de la Santé et de la Ville : direction de la Sécurité sociale ;

- le ministère du Budget : direction du Budget et service de la Législation fiscale ;

- le ministère de l'Économie : direction de la Prévision et INSEE ;

- le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle : DARES et délégation à l'emploi.

Des experts ont été associés à la réflexion : B. Ducamin (Président de la commission chargée d'étudier les prélèvements fiscaux et sociaux pesant sur les ménages), G. Maarek (Président du groupe "perspectives économiques" du Commissariat général du Plan) et J. Marmot (Secrétaire général de la commission des Comptes de la Sécurité sociale).

Le groupe s'est réuni, à la demande du Premier ministre, de mai à juillet 1994. Il avait pour mandat de fournir une expertise sur la situation actuelle du système français de protection sociale et d'examiner les différentes solutions de réforme de son financement permettant d'assurer sa pérennité. Il n'avait pas pour mission d'examiner la question de la maîtrise des dépenses, qui fait l'objet d'autres travaux, en particulier dans le domaine de la santé.

Ces différents documents qui, à la demande du Premier ministre, ont été soumis à une large consultation des partenaires sociaux et d'experts ont été complétés et précisés sur plusieurs points.

Le rapport d'audition, qui correspond au deuxième livre, présente une synthèse des points de vue exprimés par les différentes organisations et personnalités auditionnées et les principales questions en débat concernant le financement et l'organisation de la protection sociale.

Il s'appuie sur la réflexion menée par le groupe de travail interadministratif. Les documents élaborés par ce groupe, et repris pour l'essentiel dans le premier livre, ont servi de base à la consultation élargie des partenaires sociaux.

Ce rapport d'audition aborde également certaines questions soulevées par les différentes organisations et personnes auditionnées, qui n'étaient pas traitées dans les documents de travail et n'ont pas été réintégrées dans le rapport techniques, celles-ci ne relevant pas du mandat donné par le Premier ministre. Il s'agit notamment du partage des responsabilités et de la place des mécanismes concurrentiels.

Sommaire général

☐ Rapport technique du groupe interadministratif

Lettre de mission du Premier ministre 13

Introduction 15

Chapitre premier - L'enjeu d'une réflexion sur le financement : contribuer à la pérennité du système 17

Chapitre 2 - Incidences comparées des différents modes de financement envisageables 61

Chapitre 3 - Les esquisses de solution 101

Conclusion 145

Annexes 149

Composition du groupe 317

Résumé 319

☐ Rapport d'audition

La synthèse des auditions 329

Les choix à effectuer 343

Liste des organisations et personnalités auditionnées 355

Liste des contributions 359

Rapport technique du groupe interadministratif

Jean-Baptiste de Foucauld

Rapporteurs
Jean-François Chadelat
Catherine Zaidman

Sommaire

LETTRE DE MISSION DU PREMIER MINISTRE

INTRODUCTION 15

CHAPITRE PREMIER - L'ENJEU D'UNE RÉFLEXION SUR LE FINANCEMENT : CONTRIBUER À LA PÉRENNITE DU SYSTÈME 17

1. Des régimes sociaux confrontés à des problèmes financiers aigus 17
1.1 Le problème financier se pose de manière récurrente 18
1.2 Alors que s'ajoutent de nouvelles contraintes financières, les modes de régulation des déséquilibres, déjà expérimentés par le passé, ne suffisent pas pour apporter des solutions au problème actuel 23
1.3 L'inefficacité du système impose une action d'ensemble 26

2. Un mode de financement défavorable à l'emploi non qualifié 31
2.1 Une convergence du coût moyen du travail au sein de la CEE, mais un niveau élevé pour les non qualifiés en France 32
2.2 Un effet défavorable pour l'emploi des non qualifiés 35
2.3 À l'avenir, un comportement différent des salariés vis-à-vis des hausses de cotisations sociales est-il à redouter ? 37

3. Une logique de financement contestée 40
3.1 Un retour au fondement initial de solidarité 41
3.2 Un mode de financement qui a en revanche faiblement évolué 44

4. Un système de Sécurité sociale qui répond mal à de nouveaux besoins 54
4.1 Une réponse insuffisante au problème d'accès aux soins des plus démunis 55
4.2 Un manque de réponse au problème de la dépendance 56
4.3 Le risque de réduire progressivement le champ d'intervention à une protection a minima 56

5. Conclusion : une appréciation globale de l'évolution récente du financement de la protection sociale dans le contexte d'évolution de la fiscalité **57**
5.1 Une certaine logique implicite dans l'évolution récente 57
5.2 Une cohérence incomplète 58
5.3 Les conséquences de l'évolution du financement n'ont pas toujours été correctement perçues 60

CHAPITRE 2 - INCIDENCES COMPARÉES DES DIFFÉRENTS MODES DE FINANCEMENT ENVISAGEABLES 61

1. La taxation du travail **63**

2. La taxation du capital ou de ses revenus **69**

3. Les impôts et taxes sur les revenus de substitution **73**

4. Les impôts sur la consommation (exemple de la TVA) **76**

5. La taxation de l'énergie **78**

6. Les taxes sur les tabacs et alcools **80**

7. L'impôt sur le revenu **81**

8. La contribution sociale généralisée **83**

9. Les cotisations assises sur la valeur ajoutée des entreprises **85**

10. L'impôt sur les sociétés **90**

11. L'extension du revenu imposable aux allocations familiales **92**

12. La déductibilité des cotisations maladie **93**

13. Les cotisations sociales reprofilées **94**

14. D'autres modalités possibles de financement **97**

CHAPITRE 3 - LES ESQUISSES DE SOLUTION 101

1. L'objectif : un nouveau cadre de cohérence **102**

2. Il n'existe pas d'assiette miracle **107**
2.1 Du point de vue économique 107

2.2 Du point de vue financier 115

3. Aucun mode de financement ne dispense d'une maîtrise de la dépense 120
3.1 La régulation micro-économique par la responsabilisation des usagers connaît certaines limites 121
3.2 La régulation globale est délicate à mettre en œuvre 123

4. Clarifier le lien prestations - cotisations dans une perspective d'équité et de responsabilisation 125
4.1 L'équité au sens d'équité actuarielle 125
4.2 L'équité au sens de la justice distributive 127
4.3 Applications aux différents champs de la protection sociale 128

5. Harmoniser le prélèvement socialo-fiscal et taxer les comportements à risque sans surestimer les recettes qui peuvent en résulter 130
5.1 Harmoniser le prélèvement socialo-fiscal 130
5.2 Taxer les comportements à risque 131
5.3 Ne pas surestimer les marges de manœuvre qui en résultent 132

6. Une action significative en faveur de l'emploi reposant sur un allégement de la charge pesant sur le travail faiblement rémunéré nécessite un effort important de redistribution 133
6.1 Considérations générales 133
6.2 Modalités 134

7. Esquisse de principes généraux et ventilation de ceux-ci risque par risque 138
7.1 Principes généraux 138
7.2 La branche famille 140
7.3 La branche maladie 141
7.4 La branche vieillesse 143
7.5 Les conséquences institutionnelles de l'évolution des financements .. 143

CONCLUSION 145

ANNEXES 149

Annexe n° 1 - La structure du financement de la protection sociale 151

Annexe n° 2 - Comparaison des efforts contributifs des salariés et des non-salariés 169

Annexe n° 3 - L'évolution du financement de la protection sociale française 185

Annexe n° 4 - La place du financement actuel de la protection sociale au sein de l'ensemble des prélèvements obligatoires 207

Annexe n° 5 - Les comparaisons internationales 227

Annexe n° 6 - La taxation du capital (intrinsèquement et relativement au travail) 235

Annexe n° 7 - Profil de la taxation du travail 239

Annexe n° 8 - Un bilan des exonérations de cotisations sociales 255

Annexe n° 9 - L'élargissement de l'assiette de la contribution sociale généralisée 271

Annexe n° 10 - Régime fiscal et social des revenus de remplacement ... 279

Annexe n° 11 - Obstacles à l'emploi : des causes aux remèdes 281

Annexe n° 12 - Les disparités de niveau de vie entre retraités 291

Annexe n° 13 - Détermination comptable et fiscale de la valeur ajoutée et son contrôle 307

COMPOSITION DU GROUPE **317**

RÉSUMÉ **319**

Le Premier ministre

Paris, le 11 AVR. 1994

13943

Monsieur le Commissaire,

Le niveau atteint par les cotisations sociales à la charge des salariés et des employeurs soulève des problèmes économiques dont l'acuité a été amplifiée par la montée du chômage. Il alourdit le coût du travail, notamment par rapport au capital. Il introduit, entre le coût du travail pour l'entreprise et le salaire net perçu par le salarié, un écart important qui est susceptible de pénaliser l'emploi. Il incite les pouvoirs publics à introduire des exonérations de plus en plus nombreuses et substantielles pour faciliter l'emploi des catégories de main d'oeuvre les plus menacées par le chômage.

D'ores et déjà, les pouvoirs publics se sont attachés à diversifier les sources de financement de la Sécurité sociale et à alléger les cotisations à la charge des employeurs. Mais, au delà de ces mesures, la situation est aujourd'hui suffisamment préoccupante pour justifier une réflexion approfondie. Dans ce but je souhaite que soit rédigé, pour le début de l'automne, un livre blanc sur le financement de la Sécurité Sociale.

Afin de préparer les travaux de la commission qui aura en charge la rédaction de ce livre blanc, je vous demande de bien vouloir procéder à une expertise de la situation actuelle et d'examiner les différentes solutions qui permettraient d'assurer la pérennité financière de notre système de protection sociale tout en répartissant de façon plus efficace et équitable la charge de son financement.

Vous vous attacherez, tout d'abord, à présenter les conséquences, tout particulièrement sur l'emploi, du financement actuel de la protection sociale et de l'augmentation des taux de cotisation observée depuis plus de dix ans. Vous étudierez, ensuite, les caractéristiques économiques et sociales ainsi que la part des nouvelles modalités de financement qui pourraient être envisagées pour l'avenir.

Monsieur Jean-Baptiste de FOUCAULD
Commissaire Général au Plan
18 rue de Martignac
75007 - PARIS

Je souhaite disposer de votre rapport pour le 30 juin prochain. Pour mener à bien vos travaux vous pourrez vous appuyer sur les ministères compétents, notamment le ministère des affaires sociales, de la santé et de la ville, le ministère de l'économie, le ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, et, le ministère du budget.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Commissaire, l'expression de mes pensées les meilleures.

Edouard BALLADUR

INTRODUCTION

Depuis la fin de la seconde guerre mondiale, la création puis le développement des régimes de Sécurité sociale ont représenté une composante essentielle de la transformation du paysage économique et social. Dans les différents pays et à des degrés divers, la maternité et les charges familiales, la maladie et l'invalidité, le chômage, la vieillesse et le veuvage ainsi que l'insuffisance de revenus ont été pris en charge par des couvertures d'assurance collective.

En France, le préambule de la constitution de 1946 garantit le droit de tous à la protection sociale : "toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien être et ceux de sa famille... elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté".

Fondée en 1945, la Sécurité sociale française, dans son mode d'organisation et son financement, repose sur un compromis entre les partisans d'un système universaliste de protection sociale et ceux qui étaient favorables au maintien de régimes professionnels distincts. Bien que l'article premier du code de la Sécurité sociale fasse référence à la solidarité nationale, le fondement professionnel du régime prédominait qu'il s'agisse du financement (assis sur les revenus d'activité professionnelle) ou de l'attribution des droits (dépendant de critères professionnels).

Durant les "trente glorieuses", le système de protection sociale s'est néanmoins largement ouvert à l'ensemble de la population, permettant à chacun quelle que soit son activité ou sa non activité de bénéficier, par une amélioration continue des droits, d'une couverture sociale élevée.

Sous l'effet de la crise économique, notre système conçu pour fonctionner en période de forte croissance se fissure (chapitre n° 1). Il est en bute à des problèmes financiers récurrents alors même que le système de régulation est à bout de souffle

(paragraphe n° 1). La forte croissance des prélèvements sociaux, pour partie due au manque d'efficacité du système, pèse alors sur la compétitivité des entreprises et sur l'équilibre du marché du travail (paragraphe n° 2). Son mode de financement est par ailleurs en question : la logique initiale d'un financement professionnel apparaît mal adaptée aux caractéristiques actuelles du système qui intègre de nombreuses prestations de solidarité nationale. La redistribution des revenus qu'opère le système peut alors se trouver contestée (paragraphe n° 3). Cette critique du système se trouve aussi renforcée par son incapacité à répondre efficacement aux problèmes qu'entraînent la croissance du chômage, de l'exclusion et de la dépendance (paragraphe n° 4). Ainsi au regard des différents critères - financier, économique et social -, la cohérence des mesures proposées ces dernières années n'apparaît pas clairement. Le système s'est complexifié au détriment de sa lisibilité (paragraphe n° 5).

La pérennité du système risque donc d'être menacée à moyen terme si aucune réforme de structure n'est engagée. Certaines doivent porter sur la recherche d'une meilleure régulation du système. La réflexion engagée dans le cadre de la préparation d'un livre blanc sur la santé a pour objet d'étudier les modes de régulation possibles du système de santé. Des décisions ont été prises récemment en ce qui concerne le système de retraite.

La recherche d'une meilleure efficacité passe aussi par une analyse détaillée des modes de financement (chapitre n° 2). Les différents types de financement ont des effets différents sur l'activité, l'emploi et la redistribution des revenus.

Aujourd'hui il s'agit donc d'affirmer clairement les objectifs poursuivis de façon à confirmer l'accord des français à leur système de protection sociale (chapitre n° 3). Ce n'est que par la recherche d'une régulation de la dépense que pourront être conciliés la contrainte financière, les objectifs d'emploi et le souci d'équité (paragraphe n° 1). Il n'existe en effet aucune assiette miracle permettant de régler les problèmes financiers (paragraphe n° 2), la recherche d'un mode de financement favorable à la régulation ne donnant que des résultats limités (paragraphe n° 3). L'essentiel est de trouver l'adéquation entre le financement utilisé et les prestations servies et de dégager les voies permettant de renforcer l'équité du système (paragraphe n° 4). Cette réflexion conduit à proposer une harmonisation des prélèvements fiscaux et sociaux (paragraphe n° 5) et à envisager un scénario en faveur de l'emploi des personnes faiblement rémunérées (paragraphe n° 6). L'ensemble des pistes évoquées trouve alors sa traduction risque par risque (paragraphe n° 7).

L'enjeu est d'importance : les différentes pistes ont pour objectif commun la pérennité du système de protection sociale. La réflexion proposée doit donc être soumise au débat le plus large afin que puisse être établi un nouveau "contrat" unissant les français à leur régime de protection sociale.

CHAPITRE PREMIER

L'ENJEU D'UNE RÉFLEXION SUR LE FINANCEMENT : CONTRIBUER À LA PÉRENNITÉ DU SYSTÈME

La réforme du système de protection sociale est un sujet qui a donné lieu depuis 1945 à une trentaine de rapports officiels (Dupuis, 1992 [1]). Ces rapports ont souvent porté sur les fondements mêmes du système et ses relations avec l'économie ; mais ils ont aussi été dictés depuis le milieu des années 1970 par la nécessité de parvenir à l'équilibre des comptes du régime général. Outre l'interrogation qu'ils ont formulée sur l'équité du système, ils ont recherché le financement permettant un meilleur bouclage des comptes sociaux et ont centré une grande part de leur réflexion sur les modalités de financement qui pourraient favoriser l'emploi et la croissance. Ces rapports ont été à l'origine d'importantes réformes dont les principales sont le déplafonnement des cotisations et l'institution de la CSG.

Cependant les difficultés financières rencontrées par les régimes sociaux (paragraphe n° 1), le problème du chômage (paragraphe n° 2), les interrogations portant sur ses modalités de financement et la nature même du système de protection sociale (paragraphe n° 3), ainsi que l'impossibilité de répondre à de nouveaux besoins (paragraphe n° 4), posent à nouveau de façon aiguë la question d'une réforme du système de protection sociale et de son mode de financement. Sous la pression des événements, ce dernier s'est complexifié au détriment de sa lisibilité (paragraphe n° 5).

1. Des régimes sociaux confrontés à des problèmes financiers aigus

L'impasse financière dans laquelle se trouve le régime général et l'absence de mécanismes régulateurs de la dépense conduisent à mener une réflexion en

---

(1) Dupuis J.-M., "Le financement de la protection sociale en France : 45 ans de projets de réforme", Droit Social, n° 2, février 1992 repris dans "Problèmes économiques", n° 2269, avril 1992.

profondeur sur notre système de protection sociale. Un déséquilibre financier récurrent (paragraphe n° 1.1), alors que les marges de manœuvre se réduisent (paragraphe n° 1.2), impose que soient trouvés de nouveaux modes de régulation de la dépense (paragraphe n° 1.3).

1.1. Le problème financier se pose de manière récurrente

1.1.1. Les premières crises financières du régime général sont apparues après le premier choc pétrolier

De 1950 à 1970, la croissance des dépenses de protection sociale a pu être financée sans créer de tensions sur le partage des revenus et sur la formation des salaires. La croissance économique était vive, les gains de productivité élevés, ce qui permettait une large redistribution, accompagnée - il est vrai - d'une inflation forte et de dévaluations chroniques. On constate ainsi, que, sur cette période, les prestations sociales et les salaires ont crû à des rythmes moyens relativement équivalents. L'amélioration de la couverture sociale a donc été financée d'une part par la croissance et d'autre part par l'augmentation du nombre de cotisants au régime général résultant de la salarisation croissante de la population, et cela sans hausse notable de cotisations.

Cependant, au cours de la première moitié de la décennie 1970, cette évolution parallèle des prestations versées et des recettes du régime général a connu une rupture : le ralentissement de la croissance puis de la masse salariale ont largement pesé sur l'équilibre des comptes de la Sécurité sociale. Jusqu'au début des années 1980, la déformation du partage de la valeur ajoutée en faveur des salariés a cependant continué à bénéficier à la Sécurité sociale et a permis de retarder l'ajustement à moyen-long terme de la progression des prestations. Leur croissance est restée soutenue. À l'inverse, à partir de cette date, le renversement de tendance avec la moindre progression de la masse salariale par rapport au PIB, due au nécessaire rééquilibrage du partage de la valeur ajoutée, a largement pesé sur l'équilibre financier des comptes sociaux. Les mesures d'économies retenues n'ont alors pas été suffisantes pour compenser ce ralentissement de l'assiette des cotisations (graphiques n° 1 et n° 2).

À partir des années 1980 les dépenses sociales ont continué à évoluer plus rapidement que le PIB...

. En raison de la montée en charge des régimes de retraite, liée d'une part au nombre croissant de retraités obtenant une retraite à taux plein lors de la liquidation de leur pension et d'autre part à la dégradation du rapport démographique, et des règles de revalorisation des pensions (indexées sur le salaire moyen brut et non sur les prix), les dépenses ont crû à partir de 1975 largement plus vite que la croissance

économique. Le passage de fait à une indexation sur les prix à partir de 1987 marque cependant une rupture (graphique n° 3).

. En l'absence de mécanismes régulateurs, et ce malgré les mesures d'économies mises en œuvre, les dépenses de santé ont, elles aussi, continué à augmenter plus vite que la croissance économique sous l'effet conjugué de l'augmentation de l'offre de soins et de la demande des assurés (graphique n° 4).

Rendus solvables par une prise en charge collective, facultative comme obligatoire, les ménages n'ont pas été contraints de restreindre leur consommation médicale qui allait en croissant.

La démographie médicale, l'intégration dans les pratiques médicales des progrès techniques les plus récents et la faculté de l'ensemble des professions de santé à améliorer globalement son revenu sont aussi venues stimuler l'offre de soins, induisant elle-même une croissance de la demande.

...alors que le rythme de progression de la masse salariale est devenu inférieur à la croissance

Relevant d'une logique professionnelle, le système de protection sociale des salariés français était à l'origine exclusivement financé par des cotisations assises sur les salaires. Même si, depuis 20 ans, le régime général de la Sécurité sociale a cherché à diversifier son mode de financement, ses recettes reposent encore à plus de 87 % sur les revenus salariaux (annexe n° 1).

Or, depuis 1980, le ralentissement de la croissance a induit une hausse du chômage et la nécessité d'adapter, par une politique de désindexation des salaires, le système productif français à la concurrence internationale, a conduit à un ralentissement des salaires du secteur privé. Au total la montée du chômage et la moindre progression des salaires ont largement pesé sur la dynamique de croissance de la masse salariale. Ainsi, on constate que sur la période 1980/1993 l'évolution moyenne de la masse salariale du secteur privé a été inférieure de près d'un point par an à celle du PIB marchand. Par ailleurs, le développement des exonérations de cotisations sur les formes de rémunérations annexes (intéressement, participation, protection complémentaire ou surcomplémentaire) a incité les chefs d'entreprises à recourir à ce mode de rémunérations au détriment du salaire de base.

Les crises financières induites par cet effet de ciseau ont été résorbées par des mesures ponctuelles d'ajustement.

Les problèmes financiers du régime général ont été, à partir du milieu des années 1970, traités a posteriori soit par des ajustements à la hausse des cotisations, soit par la création et l'affectation à la Sécurité sociale de nouveaux impôts (1 % Delors en

1983, taxes sur le tabac [1], taxe sur les alcools, CSG en 1993) ou encore par des mesures d'économies.

. Depuis 1970, le taux théorique de cotisations, patronales et salariales [2], au régime général a augmenté de 9,15 points (annexe n° 3). Ces augmentations ont essentiellement porté sur la part salariale. Si en 1970, 83 % des cotisations correspondaient à la part employeurs, cette proportion s'est significativement réduite tout au long de la période pour atteindre 70,3 % en 1993. En effet, les hausses de cotisations employeurs ont été interrompues en 1982 et le taux de cotisation employeurs a même diminué à partir de 1983 en raison de la baisse des taux de cotisations accident du travail et famille et de l'effet du déplafonnement des cotisations maladie. En revanche, le taux théorique de cotisation des salariés a plus que doublé entre 1975 et 1992 passant de 5,4 % à 12,14 %.

. L'augmentation continue des besoins de financement de la Sécurité sociale au cours de la période a également conduit à affecter progressivement au régime général le produit de certaines taxes fiscales (annexe n° 4).

La taxe sur les primes d'assurance automobile affectée à la Sécurité sociale dès 1967 est multipliée par deux en 1982 ; elle est à nouveau majorée en 1985. La contribution de 1 % sur le revenu des personnes physiques au bénéfice de la CNAF est créée à la fin de l'année 1982. Prévue initialement pour un an, elle sera reconduite et limitée à partir de 1985 aux seuls revenus des capitaux mobiliers. Le même plan de financement prévoit par ailleurs l'affectation d'une taxe sur le tabac (supprimée en 1984 sur avis de la Commission européenne) et sur les alcools et d'une taxe sur la publicité des industries pharmaceutiques. Un prélèvement de 0,4 % institué sur les revenus imposables au profit de la CNAVTS en 1986 sera supprimé lors de l'instauration de la CSG en 1991. En mai 1987, un prélèvement supplémentaire de 1 % sur les revenus du capital financier et immobilier est affecté à la CNAVTS. Une contribution sur le chiffre d'affaires des grossistes répartiteurs en médicaments est créée en 1991 pour le compte de la CNAMTS.

Enfin, la mise en place de la contribution sociale généralisée en février 1991, qui vient compenser la baisse du taux de cotisations d'allocations patronales familiales, transforme de manière significative le mode de financement de la CNAF en substituant un impôt, assis sur la quasi totalité des revenus, à des cotisations prélevées sur les revenus d'activité professionnelle des salariés et des entrepreneurs individuels. Alors que ce mode de financement devait être utilisé au départ pour des

---

(1) Cette taxe a dû être supprimée en 1984 pour des raisons d'harmonisation européenne.

(2) Afin d' effectuer des comparaisons de taux sur longue période qui tiennent compte des effets du déplafonnement des cotisations, il est calculé un taux moyen de cotisations qui prend en compte, chaque année, la part des cotisations plafonnées et déplafonnées.

opérations de substitution à prélèvements obligatoires constants (il s'agissait de rapprocher les prélèvements de la nature des prestations servies en élargissant le financement de prestations de solidarité à l'ensemble des catégories de revenu), les déficits constatés du régime général obligent à remonter le taux de CSG en 1993.

. Enfin, des mesures visant à limiter la dépense sont intervenues dès 1976.

Certaines se sont bornées à réduire le remboursement ou ont tenté d'infléchir les comportements en reportant sur les assurés une part plus importante du financement des prestations. Dans le cadre du plan Barre de septembre 1976, les médicaments dits "de confort" ne sont plus remboursés à 70 % mais à 40 %. De nouveau, en 1982 puis en 1985, plus de 1500 spécialités, antérieurement remboursées à 70 % passent à 40 %. En 1982, un forfait hospitalier journalier de 20 F, entièrement à la charge des personnes admises dans les hôpitaux, est institué. Il est actuellement de 55 F. Enfin, en 1993 le taux de remboursement de l'ensemble des prestations autrefois remboursées à 70 % est passé à 65 %.

D'autres ont visé à mettre en place des mécanismes permettant d'infléchir significativement l'évolution en valeur de la dépense, notamment en ce qui concerne la maladie, après la reconnaissance des effets pervers induits par la fixation des prix unitaires des prestations. Ainsi, les mesures salariales, la réduction du nombre de lits et la mise en place en 1984 du budget global des hôpitaux se sont renforcées pour contribuer à l'inflexion de la croissance des dépenses de ces établissements. En 1991, des accords avec les infirmières libérales, les cliniques privées et les biologistes permettent d'infléchir significativement le rythme d'évolution de leurs dépenses. Dernièrement, la convention médicale signée en 1993 entre les professions médicales et la CNAMTS fixe un objectif volontariste d'évolution des dépenses de médecine ambulatoire.

Ces diverses mesures se sont toutefois révélées insuffisantes pour éviter la dérive des comptes sociaux dans un contexte de croissance économique modérée.

1.1.2. La dégradation des comptes sociaux à moyen terme est très préoccupante

La session de la commission des comptes de la Sécurité sociale de juillet 1994 a présenté une situation des comptes du régime général très dégradée. Elle a en effet fait apparaître un déficit de 56,4 MdsF en 1993 et de 56,6 MdsF en 1994 et ce en dépit des mesures de redressement mises en œuvre dès le printemps 1993 et de la reprise des 110 MdsF de dette que l'État a opérée au 31 décembre 1993. L'effet de ciseau constaté à la fin de l'année 1993 entre les recettes et les dépenses du régime général risque d'aller en s'amplifiant en 1994 compte tenu de la moindre progression des cotisations par rapport aux prestations. En particulier, la croissance des prestations sous conditions de ressources versées par la branche famille, qui s'explique par la dégradation du pouvoir d'achat des allocataires en 1993, induit pour

la première fois depuis 20 ans un déficit important de la branche famille. Le ralentissement des dépenses de maladie constaté au premier trimestre apparaît nettement insuffisant pour éviter une dégradation supplémentaire des comptes de la branche maladie qui passent de - 27,3 MdsF en 1993 à - 34,8 MdsF en 1994. Seule la branche vieillesse connaîtra en 1994 une situation plus favorable qu'en 1993 en raison de la création du Fonds de solidarité vieillesse.

Dans ce contexte, les perspectives à moyen terme sont contraintes par ce "socle" de déficit de plus de 50 MdsF et par les tendances lourdes des dépenses.

En application de la "loi famille", les dépenses de la branche famille sont appelées à être égales, à terme, aux recettes de la branche ; la croissance des dépenses de la branche retraites, conditionnée par la démographie, sera d'un peu moins de 3 % en francs constants par an ; une incertitude subsiste pour la maladie dont les dépenses, en fonction des mesures adoptées, pourraient varier de 2 % à 4 % par an en francs constants.

En l'absence de mesures nouvelles de financement, les recettes évolueront sensiblement comme la masse salariale, entre 2 % et 2,5 % par an en francs constants.

Compte tenu de ces contraintes, le déficit ne pourra se réduire, progressivement, que si la reprise économique permet une augmentation suffisante de la masse salariale et si les dépenses de santé sont suffisamment contraintes. Sinon, il ne pourra que se maintenir ou s'aggraver.

Selon une projection réalisée par la Direction de la Prévision, une augmentation des recettes de 2,5 % par an en francs constants accompagnée d'une maîtrise des dépenses de santé (+ 2 % par an) permettrait de stabiliser le déficit à 49 MdsF en l'an 2000 (dont 23 pour la santé et 26 pour les retraites, famille et accidents du travail étant par construction équilibrés). Une hausse des recettes de 2 % et une dérive des dépenses de santé de 4 % par an entraîneraient en revanche un déficit en l'an 2000 de 149 MdsF, dont 112 MdsF pour la maladie et 37 MdsF pour les retraites.

Ainsi, même dans l'hypothèse d'une reprise soutenue de l'activité économique à partir de 1995 de près de 3 % l'an en moyenne, les déficits sociaux auraient encore tendance à s'accroître à législation constante si les prestations conservaient leur rythme d'évolution tendancielle. Sur la base d'hypothèses raisonnables de croissance des recettes, supposées ici à titre conventionnel proche de 2 % en francs constants par an, et d'une évolution tendancielle des dépenses aux alentours de 3 %, le déficit du régime général aurait tendance à s'aggraver d'environ 15 MdsF supplémentaires par an, soit 0,2 point de PIB, s'ajoutant à son niveau actuel de 57 MdsF (0,8 point de PIB). Les contributions potentielles de l'assurance-maladie et de la vieillesse à cette augmentation du besoin de financement seraient respectivement de 10 MdsF et

5 MdsF environ par an, les prestations progressant dans chacun de ces risques à des rythmes voisins de 4 % et 3 % en francs constants.

Cette perspective préoccupante doit être replacée dans le cadre du programme de convergence de la France, en référence au traité de Maastricht, qui suppose une résorption complète de ce déséquilibre à l'horizon 1997, le déficit de l'ensemble des administrations publiques devant être ramené de son niveau actuel de 5,7 % du PIB en dessous du seuil de 3 %.

1.2. Alors que s'ajoutent de nouvelles contraintes financières, les modes de régulation des déséquilibres, déjà expérimentés par le passé, ne suffisent pas pour apporter des solutions au problème actuel

1.2.1. Des contraintes financières supplémentaires

La séparation des risques et les récentes lois relatives à la famille et à la Sécurité sociale entraînent une contrainte financière supplémentaire

La loi relative à la Sécurité sociale a prévu de mettre effectivement en œuvre les principes posés par les ordonnances de 1967 en instaurant une séparation complète des branches du régime général. Après avoir redéfini les risques gérés par le régime général de Sécurité sociale, cette loi réaffirme l'obligation d'équilibre financier de chacune des branches, une fois les comptes sociaux assainis par la ventilation entre les différentes branches de 110 MdsF de dette pris en charge par l'État et qui doivent être remboursés en 15 ans par le Fonds de solidarité vieillesse.

Ainsi, tandis que par le passé les excédents de la branche famille avaient été utilisés pour compenser partiellement les déficits des branches vieillesse et maladie, ceux-ci seront, à l'avenir, réservés au financement d'un surcroît d'aides en faveur des familles. La récente loi sur la famille a prévu de mettre en œuvre sur 5 ans une politique familiale de grande ampleur qui bénéficiera essentiellement aux parents d'enfants de moins de trois ans, aux familles ayant encore de jeunes adultes à charge et aux allocataires d'aides au logement.

Cet engagement fait peser sur la branche famille une contrainte financière supplémentaire qui ira en augmentant sur 5 ans pour atteindre plus de 19 MdsF en 1999.

Les dépenses vieillesse connaîtront à partir de 2005 une croissance très vive

Dans les dix prochaines années, sous l'effet du vieillissement de la population, le rapport démographique (population active totale sur population âgée de plus de 60 ans) continuera de se dégrader légèrement passant de 2,25 en 1995 à 2,20 en

2005. À partir de cette date l'évolution sera encore plus marquée avec l'arrivée à l'âge de la retraite de la génération du "baby boom". En 2015, ce rapport ne serait plus que de 1,75. Les problèmes financiers des différents régimes de retraite seront alors importants : à l'horizon 2015, selon un scénario tendanciel central, le besoin de financement du régime général serait de 4,3 points de cotisations sociales et ce malgré la réforme mise en œuvre à partir de 1994 et le maintien d'une indexation des pensions sur les prix ; ceux des régimes spéciaux, pour lesquels aucune réforme n'est encore engagée, seraient encore plus importants puisqu'ils pourraient atteindre alors respectivement l'équivalent de 20,6 points de cotisations pour le régime des fonctionnaires civils et 30,8 points pour la CNRACL [1]. Pour les seules dix années à venir, les effets de la réforme et une indexation maintenue sur les prix limiteraient cependant le déficit du régime général : le besoin de financement serait à la fin de cette période de 1,1 point de cotisations sociales. En revanche, la situation des régimes spéciaux sera délicate avec des besoins de financement importants et croissants tout au long de la période : en 2000 ils seraient de 7,8 points pour atteindre 16,7 points environ en 2005 pour la CNRACL, et l'équivalent de 5,5 et 10,7 points pour le régime des fonctionnaires civils.

Des forces d'expansion des dépenses, à l'œuvre dans le secteur de la santé

Les dépenses de santé continueront à croître à un rythme soutenu. Sous des hypothèses de croissance économique et de croissance de la masse salariale comprises entre 2,5 % et 3 % en moyenne par an d'ici 2010, la part des dépenses de santé dans le PIB progresserait tendanciellement, selon diverses projections de 0,9 à 2 points à l'horizon 2010, soit une augmentation annuelle moyenne des taux de cotisations d'assurance-maladie comprise entre 0,1 et 0,2 point (rapport CGP : santé 2010). Si ces évaluations intègrent l'effet du vieillissement de la population, elles ne tiennent cependant pas compte, de l'impact possible des progrès technologiques sur la dépense de soins des personnes âgées, notamment, mais aussi des nouveaux besoins auxquels le système sera confronté. Le développement des maladies infectieuses (tuberculose, SIDA) ainsi que la persistance d'un chômage élevé mettront le système de santé sous tension. Le chômage et l'exclusion pèsent en effet sur l'état de santé de la population [2]. Or la mise en place de mécanismes de régulation de la dépense prendra du temps.

---

(1) Ce chiffre correspond au résultat de la projection des recettes et des dépenses de prestations, hors effet des mécanismes de compensation et surcompensation des régimes spéciaux.

(2) Le chômage constitue en fait un facteur commun de gonflement des dépenses des trois branches famille, vieillesse et maladie.

1.2.2. Les modes de régulation antérieurs ne peuvent être reproduits

La modération salariale devrait se poursuivre

Résultat de la politique de désinflation engagée en 1983, l'inflation s'est stabilisée aux alentours de 3 % à partir de 1988, passant même en dessous de ce plancher en 1992 et 1993. Cette évolution est largement due à la modération salariale. Or à l'avenir, il serait souhaitable, compte tenu des contraintes internationales qui pèsent sur la France, de persévérer dans cette orientation. Dans ce contexte, on peut donc estimer que les tendances actuelles en matière salariale ne devraient pas se retourner de façon significative.

La croissance des prélèvements obligatoires est préoccupante

Si par le passé les crises financières du régime général ont été résolues en augmentant les prélèvements obligatoires (hausses de cotisation et fiscalisation croissante de la Sécurité sociale), cette solution ne peut plus être envisagée dans les mêmes conditions (annexe n° 4). Toute augmentation qui vient amputer le pouvoir d'achat des ménages, pourrait aviver à terme les tensions salariales et nuire à la compétitivité et à la flexibilité de notre économie compte tenu du niveau atteint par nos prélèvements obligatoires (voir plus loin le paragraphe n° 2.3).

La situation des comptes de l'État ne permet plus aucun transfert

Alors qu'entre 1985 et 1990, le déficit du budget de l'État a été progressivement réduit pour atteindre 93 MdsF en 1990, on assiste depuis 1991 à un processus de dégradation de grande ampleur : déficit de 130 MdsF en 1991, 226,3 MdsF en 1992 et 315,7 MdsF en 1993. Celui-ci ne s'explique que pour partie par des raisons conjoncturelles.

L'endettement de l'État a progressé très rapidement depuis le début des années 90, non seulement sous l'effet des déficits budgétaires, mais aussi de la reprise de la dette de l'ACOSS au 1er janvier 1994 : la dette de l'État est ainsi passée de 1 782 MdsF à fin 1990 à 2 472 MdsF à fin 1993 (soit une progression de près de 40 % en 3 ans), et devrait atteindre un niveau voisin de 2 900 MdsF fin 1994.

L'impossibilité de supporter dans les années à venir des déficits budgétaires aussi élevés a amené le Gouvernement à présenter au Parlement, qui l'a votée, la loi d'orientation quinquennale relative à la maîtrise des finances publiques, qui prévoit de limiter le déficit budgétaire à 2,5 % du PIB en 1997.

Les conditions de réalisation de cet objectif, précisées par la loi et le rapport qui lui est annexé, prévoient notamment que la pression fiscale de l'État, qui s'est fortement réduite contrairement à celle de la Sécurité sociale et des collectivités locales au cours des 10 dernières années, sera maintenue. Parallèlement l'État devra réduire ses

dépenses dans les années à venir, ce qui, compte tenu de l'ampleur et de la progression de la charge de la dette et des dépenses de personnel imposera un effort particulier d'économies sur les autres dépenses (- 1 % l'an en volume).

Ces orientations sont confirmées par le programme de convergence de la France établi dans le cadre du traité de Maastricht qui implique de la part de l'ensemble des administrations publiques françaises une réduction sévère de leur besoin de financement d'ici à 1997.

De ce fait, la budgétisation des cotisations d'allocations familiales, prévue par la loi quinquennale pour l'emploi, pose déjà un problème évident de financement, d'autant qu'elle intervient dans un contexte où les hausses de cotisations effectuées par le passé ont privé l'État d'une partie des recettes de l'impôt sur le revenu, en raison du caractère déductible des cotisations sociales [1].

1.3. L'inefficacité du système impose une action d'ensemble

Compte tenu des conditions de la croissance et du niveau de protection sociale atteint en France, une croissance durable des dépenses sociales supérieures à celle de la richesse nationale risque de s'effectuer au détriment d'autres besoins collectifs essentiels comme le développement des infrastructures, l'éducation ou la défense et ne permet pas de dégager des marges de manœuvres pour réduire le chômage.

En outre, l'efficience du système de protection sociale est actuellement remis en cause, en particulier dans le domaine de la santé. Ainsi, certaines dépenses apparaissent comme inefficaces voire même contreproductives, et l'on constate que l'offre de soins, tant hospitalière qu'ambulatoire, est devenue excédentaire et qualitativement très inégale. Aussi, la viabilité du système actuel de protection sociale dépend de la capacité des décideurs à mettre en place une meilleure régulation du système de santé [2].

L'organisation du système de protection sociale telle qu'elle découle des ordonnances de 1967 et de la constitution de 1958, source d'ambiguïté dans le partage des responsabilités entre partenaires sociaux, tat et Parlement, n'est pas sans lien avec la dérive du système actuel.

---

(1) A contrario, on peut noter que la CSG, n'étant pas déductible, n'a pas conduit directement à une baisse de rendement de l'impôt sur le revenu.

(2) C'est l'objet du Livre Blanc sur la santé.

1.3.1. Le régime général

Les partenaires sociaux

Les ordonnances de 1967 ont confié aux conseils des caisses nationales, où sont représentés les partenaires sociaux, la responsabilité de l'équilibre de la gestion des risques. Leur légitimité à gérer la protection sociale, à l'époque, résultait de ce que la protection sociale était exclusivement financée par des cotisations d'activité professionnelle. Ainsi aux termes de l'article L.221-1 du code de la Sécurité sociale, c'est la CNAMTS qui assure "le financement des assurances maladie et accidents du travail" ; aux termes de l'article L.222-1, la CNAVTS "assure la gestion du risque vieillesse" et "propose au Gouvernement toute mesure concernant le maintien de l'équilibre financier du régime". L'article L.223-1 dispose que la CNAF a pour rôle "d'assurer le financement de l'ensemble des régimes de prestations familiales" ; elle peut également "proposer au Gouvernement toute mesure concernant le maintien de l'équilibre financier du régime".

Ces formulations évasives ne donnent pas un réel pouvoir financier aux partenaires sociaux ; celui-ci n'est en fait clairement affirmé que pour la CNAMTS. Les articles L.251-1 et suivants du code de la Sécurité sociale disposent en effet que la caisse assure l'équilibre financier de la gestion des assurances maladie, maternité, invalidité et décès, et prévoient un mécanisme garantissant son pouvoir de décision : si le montant des ressources excède la couverture des charges, la différence doit être affectée à un fonds de réserve ; lorsque le montant des ressources est inférieur à celui des charges, il doit être opéré soit un prélèvement sur le fonds de réserve, soit une modification du taux des prestations ou des cotisations. Les décisions sont prises par le conseil d'administration. Quand il s'agit d'une augmentation de taux, la décision n'est exécutoire qu'après avoir été approuvée par décret. Dans cette construction, l'État n'intervient qu'en cas de carence, cas dans lequel il peut se substituer à la caisse.

Ainsi, considérant qu'ils ne pouvaient être tenus responsables de l'équilibre des risques puisque les ordonnances de 1967 avaient laissé au Gouvernement le pouvoir de modifier les paramètres intervenant dans le calcul des recettes ou des dépenses, les partenaires sociaux se sont cantonnés à des tâches de gestion.

Sur la période récente, c'est donc l'État qui a été amené à mettre en œuvre des plans de redressement de la Sécurité sociale sans que ceux-ci émanent des partenaires sociaux.

Le Gouvernement

L'État et plus précisément le Gouvernement prend de fait les décisions les plus importantes en matière d'équilibre financier des organismes du régime général : c'est par décret que sont fixés les taux de cotisations ; c'est également par décret que sont

fixés les montants des prestations. En cas de déséquilibre financier, le Gouvernement est seul à même, via ces techniques, de pratiquer les ajustements nécessaires.

Le Parlement

Mais le Gouvernement a souvent été mis en cause dans son rôle régulateur de la dépense sociale dans la mesure où il ne pouvait s'appuyer sur une décision claire du Parlement. En effet, conformément à l'article 34 de la Constitution, le Parlement n'intervient que pour fixer les grandes principes. Il détermine les types de prestations et l'assiette des cotisations, mais jamais leur montant [1]. S'agissant du financement son action a certes été renforcée par l'instauration d'un certain nombre de prélèvements fiscaux affecté directement au régime général, dont les parlementaires sont amenés à voter l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement (taxes sur les alcools, sur les assurances automobiles, sur la publicité pharmaceutique, 1 % sur les revenus du capital affecté à la CNAF et à la CNAVTS et CSG). Mais l'intervention du Parlement demeure ponctuelle, et ne permet pas une mise en cohérence globale.

La représentation nationale ne peut donc pas se prononcer sur la part de la richesse nationale consacrée à la protection sociale et sur l'utilisation qui en est faite. En particulier, la croissance des dépenses sociales constatées dans le passé n'a jamais pu faire l'objet d'un arbitrage du Parlement, ces dépenses venant pourtant réduire la part de la richesse nationale affectée au financement d'autres besoins fondamentaux.

Cette situation génère des dérives financières graves.

Les partenaires sociaux ne sont pas comptables de la dépense, n'étant pas tenus d'assurer l'équilibre financier des risques, alors même qu'ils sont gestionnaires.

Le Parlement se trouve dans une situation proche : n'étant pas non plus responsable de l'équilibre financier des régimes, il n'a pas à gager sur des recettes les dépenses qu'il engage.

Le Gouvernement ne peut que difficilement, pour des raisons politiques, opposer systématiquement l'irrecevabilité à ces dépenses nouvelles.

1.3.2. Les régimes conventionnels

Le partage des responsabilités est nettement plus clair sans pour autant déboucher sur des résultats vraiment satisfaisants en termes de maîtrise des dépenses et des prélèvements correspondants.

---

(1) À titre d'exemple, l'institution d'une nouvelle prestation est du domaine de la loi, mais ses conditions d'attribution et son montant relève du domaine réglementaire.

Les régimes de retraites complémentaires

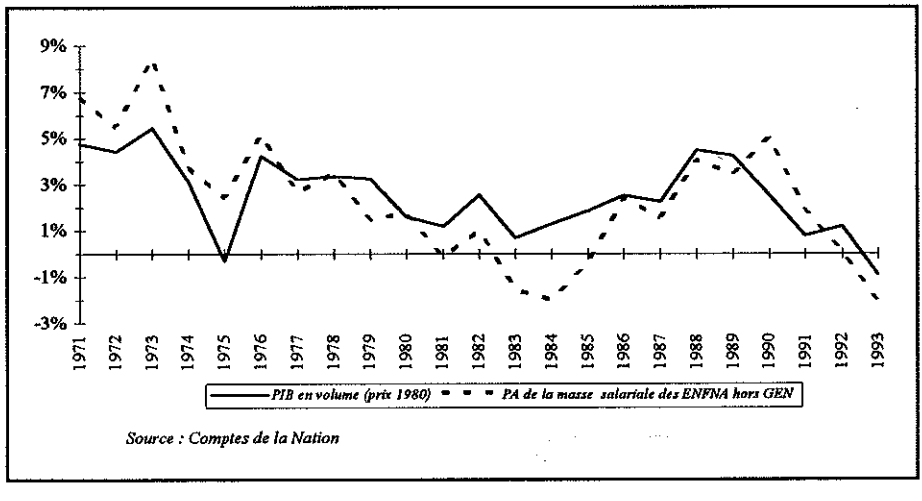
L'autonomie des régimes de retraites complémentaires, fondée sur un système de gestion paritaire associant les représentants du patronat et les représentants des salariés, est très affirmée et laisse très peu ou pas du tout de place à l'intervention de l'État, Gouvernement et Parlement. Cette autonomie de gestion a été toutefois marquée par une augmentation continue et relativement discrète des prestations et des prélèvements dont la charge est systématiquement partagée entre les entreprises et les salariés.

Le régime d'assurance-chômage

L'autonomie du régime d'assurance-chômage est également fondée sur un système de gestion paritaire associant les représentants du patronat et les représentants des salariés. La frontière entre ce qui relève de l'assurance et de la solidarité a toutefois toujours été très mouvante depuis près de 20 ans.

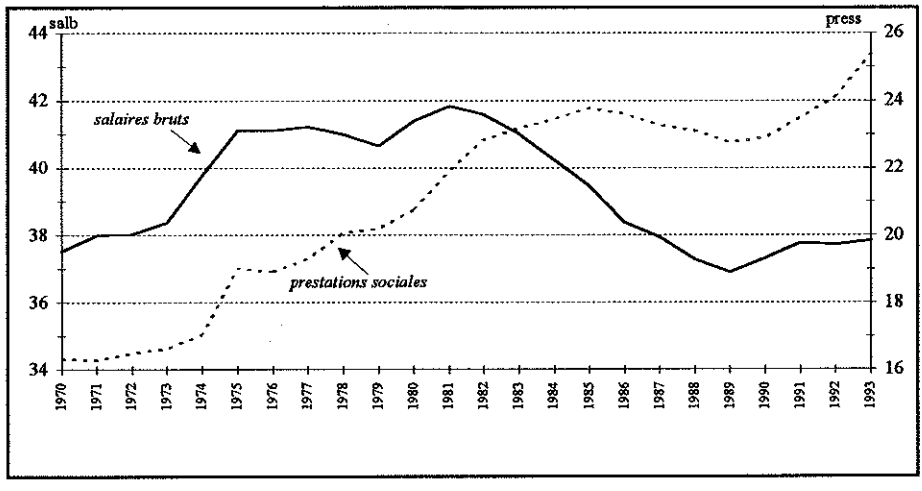
Ainsi, du fait de la crise permanente de ce régime d'assurance, liée à la forte croissance du chômage, un pouvoir de substitution du Gouvernement a été mis en place en 1982 en cas de carence des partenaires sociaux, pouvoir potentiel qui n'épuise pas l'intervention nécessaire et réitérée de celui-ci lors de chaque crise financière du régime (cf. accords de 1987 et de 1993). Depuis le milieu de l'année 1993, le budget de l'État abonde d'ailleurs largement l'assurance-chômage. Cette évolution transparait dans la création par la loi quinquennale sur l'emploi d'un conseil d'orientation et de surveillance, organisme consultatif tripartite associant l'ANPE.

Graphique n° 1
Evolution du PIB et de la masse salariale



Source : Comptes de la Nation

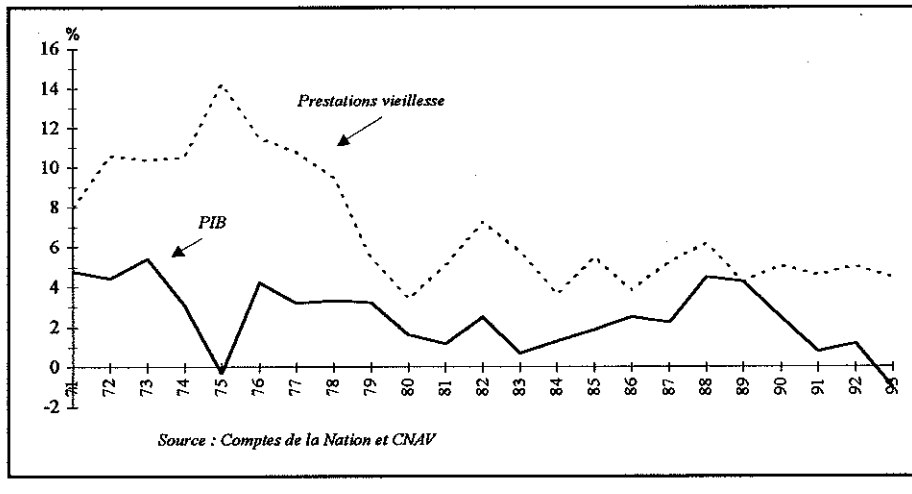
Graphique n° 2
Evolution des salaires et des prestations sociales en part de PIB % [1]



(1) L'échelle de droite correspond aux prestations sociales R64 de la Comptabilité Nationale, l'échelle de gauche à celle des traitements et des salaires bruts R11

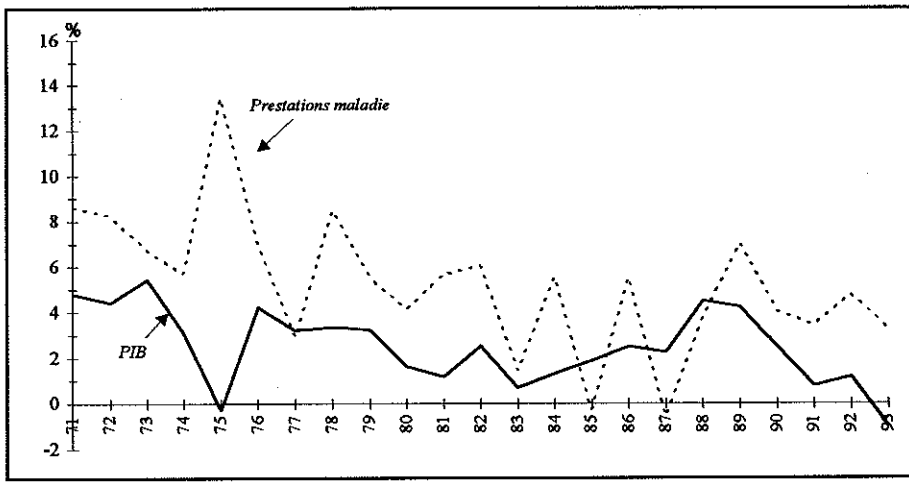
Source : Comptes de la Nation

Graphique n° 3
Evolution du PIB et des prestations vieillesse en francs constants 1980



Source : Comptes de la Nation et CNAVTS

Graphique n° 4
Evolution du PIB et des prestations maladie en francs constants 1980



Source : Comptes de la Nation - Prestations maladie du régime général hors maternité, invalidité, accidents du travail.

2. Un mode de financement défavorable à l'emploi non qualifié

La France se caractérise par un taux de chômage important, le plus élevé parmi les pays du G7 (12,3 % en avril 1994, selon les critères du BIT) (tableau n° 1). Le taux d'activité y est à l'inverse un des plus faibles parmi les pays industrialisés (65,7 % en 1992 selon l'OCDE). Il est aujourd'hui plus faible que dans les années 70 compte tenu notamment de l'abaissement de l'âge de la retraite, du recours aux préretraites et de l'allongement de la scolarité.

Le constat pour les jeunes est le même, plus accentué. Il doit cependant être relativisé au regard des évolutions des taux d'activité qui se sont fortement réduits tout au long de la période sous l'effet de la scolarisation croissante.

Le chômage touche davantage les personnes non qualifiées ; en mars 1993, le taux de chômage des non qualifiés (sans diplôme ou certificat d'étude seul) était égal à 15,4 % en France, pour un taux global de 11,1 %. Les jeunes non qualifiés, en particulier, lorsqu'ils se présentent sur le marché du travail, ont beaucoup de difficultés à trouver un emploi : leur taux de chômage approchait 40 % en mars 1993. Ce taux de chômage plus élevé pour les salariés non qualifiés n'est pas une

spécificité française, ni même européenne. Il reflète des phénomènes complexes de surqualification/déclassement à l'embauche, dans la mesure où les entreprises ont largement tendance, dans un contexte d'incertitude, à préférer embaucher des jeunes diplômés, notamment des filières d'enseignement général, y compris pour des emplois ne nécessitant pas a priori une forte qualification.

Néanmoins, la France a eu dans les années 1980 tendance à supprimer davantage d'emplois peu qualifiés que d'autres pays industrialisés : la productivité du travail s'est en particulier accrue très rapidement dans les services, ce qui pose la question de l'impact du coût du travail et des prélèvements sociaux sur l'évolution globale de l'emploi.

2.1. Une convergence du coût moyen du travail au sein de la CEE, mais un niveau élevé pour les non-qualifiés en France

2.1.1. Une flexibilité en moyenne des salaires aux augmentations de cotisations sociales

Les comparaisons internationales de coût du travail doivent être interprétées avec prudence. Si le coût horaire du travail en France apparaît relativement élevé par rapport aux tats-Unis et au Japon (ce n'est cependant plus vrai pour le Japon depuis la réévaluation du Yen), ainsi qu'à l'Italie et surtout au Royaume-Uni (où les dévaluations de 1992 se sont traduites par un avantage comparatif), il est inférieur à celui qui est observé en Allemagne. Selon le CERC (annexe n° 5), le coût horaire de la main-d'œuvre dans l'industrie manufacturière début 1993 (compte tenu des changements de parité monétaire) était, par rapport à la France, 25 % plus élevé en Allemagne (ex RFA) mais 15 % plus faible en Italie et aux États-Unis, 20 % plus faible au Japon et près de 40 % plus faible au Royaume-Uni. Les rares indicateurs concernant le niveau des coûts salariaux unitaires (coûts salariaux pondérés par la productivité du travail) font plutôt apparaître une convergence au sein de la CEE. Il doit être noté cependant que cette convergence des coûts unitaires, logique conséquence du marché unique, est en France obtenue au prix d'une situation relativement défavorable de l'emploi et d'un chômage élevé. L'examen des modalités de partage du revenu montre comment ce résultat a pu être obtenu malgré la hausse des cotisations sociales.

Le prélèvement supplémentaire pour financer l'écart entre la progression tendancielle de la dépense sociale et celle, moins rapide, de la masse salariale brute a pesé dans le passé sur la rémunération nette. L'amélioration du pouvoir d'achat des salaires nets a été en conséquence modeste, voire stoppée lorsque les gains de productivité ont été faibles. Cet ajustement entre le salaire direct rémunérant le travail actif et le "salaire indirect" composé des prestations sociales tient au caractère assurantiel des prestations sociales. En effet, la logique d'assurance sociale établit un lien étroit entre l'effort contributif réalisé au cours de la vie active et les prestations reçues ; les individus

sont alors prêts à sacrifier une fraction de leur revenu d'activité afin de bénéficier de prestations compensant la perte de ressources lors de la réalisation des risques (vieillesse, assurance-chômage). De même les prélèvements affectés au système de soins sont d'autant mieux acceptés qu'ils sont perçus comme la contrepartie de la couverture du risque maladie et ont aussi une certaine vocation assurantielle.

Ainsi les cotisations sociales individuelles ne sont pas similaires à une taxe ou un impôt finançant un service public dont l'accès et l'utilisation seraient sans relation avec ce qui a été versé. Les cotisations servent à constituer une rémunération différée et peuvent être considérées comme substituables au salaire direct.

Néanmoins cette substituabilité doit s'accompagner d'une flexibilité suffisante des salaires pour que les hausses de cotisations soient compensées par un infléchissement du salaire net. Dans ces conditions seulement, les prélèvements de cotisations sont neutres en ce sens qu'ils n'introduisent pas de distorsions sur le marché du travail dans les choix des individus : les comportements de demande de travail ne sont pas affectés grâce à l'ajustement du pouvoir d'achat des salaires nets ; l'offre de travail est inchangée et l'augmentation des taux de prélèvement modifie seulement le partage de la rémunération du travail entre salaires nets et cotisations.

Cette flexibilité des salaires ne s'est pas vérifiée lorsque l'économie française a subi des chocs externes, tels que la détérioration des termes de l'échange induite par les chocs pétroliers. Par contre, le mécanisme de compensation entre salaires nets et cotisations semble avoir été observé en France au cours des vingt dernières années. Les études empiriques, menées sur l'estimation d'équations de salaires, valident l'hypothèse d'un ajustement immédiat des salaires nets aux cotisations à la charge des salariés, et avec un délai plus long (deux ans) aux hausses de cotisations à la charge des employeurs.

Ces résultats accréditeraient l'hypothèse selon laquelle la montée des prélèvements sociaux n'auraient pas ouvert, dans le passé, de conflit dans le partage des revenus primaires. La flexibilité à la baisse des salaires nets aurait été suffisante pour compenser les hausses de cotisations sociales.

Toutefois, ces travaux ne permettent pas de préciser les modalités de la compensation. Celle-ci a pu résulter autant d'une flexibilité effective des salaires ex ante que d'une modération salariale induite par la montée du chômage. De plus, si le constat confirme que les cotisations sociales ont été perçues par les salariés comme des éléments de rémunération différée substituables au salaire direct, on ne peut toutefois pas conclure de cette analyse que les salaires réels sont à leur niveau d'équilibre et compatibles avec les progrès de productivité globale de l'économie. Un excès de salaire réel peut persister en dépit de la flexibilité salariale au prélèvement social et conduire à une montée du chômage d'équilibre. Si nos coûts salariaux unitaires sont restés en ligne avec ceux de nos partenaires cela peut tenir à des gains

de productivité assez élevés et à une croissance pauvre en emplois, qui ne s'explique pas seulement par des raisons organisationnelles ou culturelles.

2.1.2. Une rigidité des salaires des personnes faiblement rémunérées

Les comparaisons de coût du travail ne semblent donc pas globalement révéler de handicap pour la France. Cependant, une analyse en termes de dispersion des coûts du travail, selon la qualification, est nécessaire. Alors que le coût du travail peu ou pas qualifié, relativement à celui des niveaux de qualification plus élevés, reste stable en Europe et en France en particulier, son écart au salaire moyen se creuse aux États-Unis.

La flexibilité des salaires pour les personnes faiblement rémunérées n'a pu en effet être réalisée pour compenser les augmentations de taux de cotisations sociales.

Les augmentations de taux de cotisations sociales se sont ainsi traduites par un renchérissement net du coût du travail au bas de la hiérarchie des salaires.

- L'évolution du SMIC a, en application de la réglementation motivée par des raisons d'équité sociale et compte tenu des charges sociales qui s'y appliquent, pu pénaliser le travail non qualifié. En dépit de son effet de diffusion dans la hiérarchie des salaires, il a conduit à un resserrement de la dispersion salariale, accentuée par les "coups de pouce" qui lui ont été attribués depuis 1970 [1]. Ceux-ci ont été très forts jusqu'en 1981 inclus, et sont devenus plus modestes depuis lors.

Le poids des cotisations sociales sur les bas salaires est particulièrement élevé en France. Tous régimes confondus (régime général, retraite complémentaire et UNEDIC), le taux de cotisations patronales et salariales au niveau du SMIC s'est élevé de 53,7 % en 1980 à 57,9 % en 1993. Il est ramené à 53,5 % après la mesure d'exonération/réduction des cotisations d'allocations familiales [2].

---

(1) Les "coups de pouce" attribués au SMIC depuis 1970 se sont traduits par une hausse importante du coût du travail au niveau du SMIC en valeur réelle (+ 100 %), en net décalage par rapport à l'évolution du coût du travail au niveau du salaire moyen par tête (+ 60 %). Cette évolution est surtout marquée entre 1970 et 1981 (tableau n° 2).

(2) Pour le régime général, les taux de cotisations patronale et salariale au niveau du SMIC sont passés de 44,8 % en 1980 à 38 % en 1994 (43,4 % avant prise en compte de la mesure d'exonération des cotisations d'allocations familiales). Parallèlement, la pression sociale sur les hauts revenus s'est sensiblement accrue, sous l'effet notamment des opérations de déplafonnement.

Le prélèvement qui finance la protection sociale est quasiment proportionnel quel que soit le niveau de salaire et ne corrige donc pas la faible dispersion des salaires. Par le passé certes, le déplafonnement de certains prélèvements a contribué à desserrer l'éventail des coûts du travail, mais aujourd'hui il est presque totalement réalisé et il n'a pas compensé, au niveau des coûts du travail, l'augmentation relativement forte du SMIC brut (graphique n° 5 et tableau n° 2). Aussi pour tenter de corriger ces effets pervers de nombreux dispositifs d'exonération de cotisations sociales ont dû être mis en place. Le plus important et le plus récent est l'exonération progressive des cotisations d'allocations familiales introduite par la loi quinquennale sur le travail, l'emploi et la formation professionnelle. Le haut niveau des cotisations sociales assises sur les salaires laisse par contre une marge de manœuvre pour un reprofilage plus général.

2.2. Un effet défavorable pour l'emploi des non qualifiés

2.2.1. Une substitution entre travail qualifié et non qualifié

Le niveau élevé du chômage pour les personnes peu ou pas qualifiées qui révèle un problème d'insertion sur le marché du travail pour cette catégorie peut s'expliquer pour partie par ce renchérissement net du coût du travail au niveau des personnes faiblement rémunérées, même s'il peut s'interpréter comme le résultat d'un phénomène de file d'attente et de la stratégie de certaines entreprises qui surqualifient les embauches par rapport aux emplois proposés [1]. On constate ainsi, pour les jeunes ayant le niveau du bac à la sortie du système scolaire, un glissement de la qualification du premier poste occupé, des postes antérieurement définis cadres et professions intermédiaires vers des postes d'employés et d'ouvriers qualifiés et non qualifiés (tableau n° 3). Le coût du travail non qualifié, non soumis à exonérations, semble donc trop élevé, ce qui peut entraîner une substitution entre travail qualifié et non qualifié au détriment des seconds.

2.2.2. Une substitution entre travail et capital

Si l'on considère que les cotisations ne constituent plus un salaire différé, la taxation du capital productif est aujourd'hui en moyenne assez sensiblement inférieure à celle du travail (annexes n° 6 et n° 7 : elle est de 44 % en moyenne pour le travail et de 18 % pour le capital).

---

(1) Il résulte sans doute également de l'évolution des techniques sans que celle-ci puisse entièrement être imputée à un coût du travail trop élevé (informatique par exemple).

Cette situation est le résultat d'une évolution défavorable pour la taxation du travail. Entre 1982 et 1992 elle est passée en moyenne de 38 % à 44 %, contre 26 % à 18 % pour la taxation du capital productif sur la même période.

L'évolution des prélèvements obligatoires et du Smic a donc entraîné un accroissement du coût relatif du travail, surtout non qualifié, par rapport au capital. Ceci a pu conduire les entreprises à développer leurs investissements de productivité, notamment dans les services où les gains de productivité ne sont pourtant pas toujours aussi nécessaires que dans d'autres secteurs pour affronter la concurrence internationale. Ce constat doit cependant être relativisé par les considérations suivantes :

- La mesure de la taxation du capital pose de nombreux problèmes méthodologiques développés dans l'annexe n° 6. Selon l'approche suivie, les résultats peuvent être très différents. Quelle que soit la méthode utilisée, il apparaît cependant que, dès lors que les cotisations sont supposées sans contreparties, le taux moyen de taxation du capital est inférieur à celui du travail et que l'écart s'est accru au cours de la dernière décennie. Si au contraire le lien prestations-cotisations était maintenu, les taxations du travail et du capital seraient approximativement équivalentes.

- Les taux marginaux d'imposition du capital restent parfois très élevés, en particulier sur les investissements financés par émission d'actions et sur l'immobilier locatif ancien. Or l'analyse des taux marginaux est plus pertinente que celle des taux moyens dans une perspective d'allocation efficace de l'épargne disponible.

- Ce sont d'ailleurs des considérations d'efficacité qui ont justifié l'allégement de la fiscalité du capital et ces considérations restent d'actualité. Une hausse de la taxation du capital entraîne des sorties de capitaux dont le montant est certes difficile à évaluer mais qui ne peuvent pas être considérées comme négligeables lorsque les mouvements internationaux de capitaux sont libres. L'épargne disponible pour des investissements créateurs d'emplois en France en est réduite et les taux d'intérêt sont susceptibles de s'élever. Une telle hausse se traduit par une augmentation du coût du capital qui pénalise aussi l'investissement. Or capital et travail sont partiellement substituables mais aussi souvent complémentaires. Une taxation plus élevée du capital pourrait donc se révéler défavorable à l'emploi.

- L'examen de la fiscalité de l'épargne montre qu'elle est en fait très hétérogène. Son faible poids moyen tient à l'exonération dont bénéficient de nombreux produits qui ne servent pas nécessairement à financer les placements les plus productifs. Les instruments actuels de taxation des revenus de l'épargne (IR, CSG) ou du capital (droits de succession) sont ainsi caractérisés par une assiette étroite et des taux marginaux d'imposition souvent élevés.

2.3. À l'avenir, un comportement différent des salariés vis-à-vis des hausses de cotisations sociales est-il à redouter ?

Il semble que par le passé la flexibilité des salaires nets ait pu être suffisante pour absorber largement les hausses de cotisations sociales, employeurs et salariés, et limiter les effets défavorables à l'emploi de la hausse du coût du travail.

À l'avenir, un comportement différent des salariés vis-à-vis des hausses de cotisations sociales n'est pas à exclure si la perception par les actifs de la contrepartie de ces hausses, sous forme d'un service accru ou de prestations supplémentaires se réduit. Le sentiment d'une insuffisance de régulation du système (de santé notamment), le renforcement de la redistribution, si le développement de la solidarité ne fait pas l'objet d'un consensus suffisant, et les problèmes d'équité entre générations posés par le financement des retraites pourraient amoindrir cette perception.

Sans flexibilité des salaires nets, la dérive des taux de cotisation se répercuterait immédiatement sur le coût du travail. Ce choc sur les coûts accroîtrait la rigidité du marché du travail et pèserait sur les contraintes de compétitivité des entreprises [1]. Le renchérissement du coût du travail alimenterait les pressions inflationnistes et dégraderait la compétitivité-prix des produits. Face à la concurrence étrangère, ces déséquilibres se solderaient par une montée du chômage et en conséquence par une perte de cotisations.

À ces coûts macro-économiques, qu'impliquerait la résistance des salariés à l'augmentation des prélèvements, s'ajouteraient les distorsions introduites par la taxation des revenus du travail. Les choix des ménages au cours de leur cycle de vie pourraient en effet progressivement se modifier. En l'absence de perspectives sur la progression du pouvoir d'achat des salaires nets à la suite de la montée des prélèvements, certaines catégories d'actifs seraient incitées à se retirer du marché du travail ou à diminuer leur participation.

Ces risques seront d'autant plus réduits que les hausses de cotisations envisagées seront faibles ou que les liens entre cotisations et prestations seront clarifiés.

---

(1) Certes, la compétitivité d'une économie ne s'exprime pas seulement dans la comparaison des prix et des coûts ; de nombreux autres éléments interviennent pour déterminer la compétitivité hors prix. (cf rapport de la commission "Compétitivité française" présidée par Jean Gandois "France : le choix de la performance globale"). Ces éléments de qualité concernent moins l'objet de ce rapport sur le financement de la protection sociale et, toutes choses égales par ailleurs, la compétitivité par les coûts et les prix reste un facteur important de la compétitivité globale.

Tableau n° 1

Evolution comparée des taux de chômage des principaux pays industrialisés

	taux de chômage				taux d'activité				chômage / pop. totale			
	15-24 ans		plus de 24 ans		15-24 ans		plus de 24 ans		15-24 ans		plus de 24 ans	
	1983	1991	1983	1991	1983	1991	1983	1991	1983	1991	1983	1991
États-Unis *	16,4	12,9	7,4	5,3	67,5	66,3	77,5	81,2	11,1	8,6	5,7	4,3
Japon	4,5	4,5	2,4	1,7	44,2	45,4	80,4	83,7	2,0	2,0	1,9	1,4
France	19,7	19,4	5,8	7,7	46,1	35,1	74,2	75,5	9,1	6,8	4,3	5,8
Italie **	30,5	30,8	4,6	6,8	44,6	42,2	63,3	65,6	13,6	13,0	2,9	4,5
Royaume-Uni	23,4	13,5	8,9	7,1	72,3	76,5	74,4	78,8	16,9	10,3	6,6	5,6
Allemagne ***	11,0	6,4	7,1	6,9	58,0	60,7	70,5	71,0	6,4	3,9	5,0	4,9
Espagne *	37,6	31,1	10,6	12,7	57,6	49,6	60,3	64,0	21,7	15,4	6,4	8,1
Suède *	8,0	6,5	2,6	2,0	65,4	64,9	87,4	90,3	5,2	4,2	2,3	1,8

** 16-24 ans - ** 14-24 ans - *** données pour 1989 (et non 1991)*
Source : à partir de "statistiques de la population active" de l'OCDE (1992) - données non harmonisées -

Tableau n° 2

Évolution comparée du SMIC et du salaire moyen
Taux de croissance annuel moyen

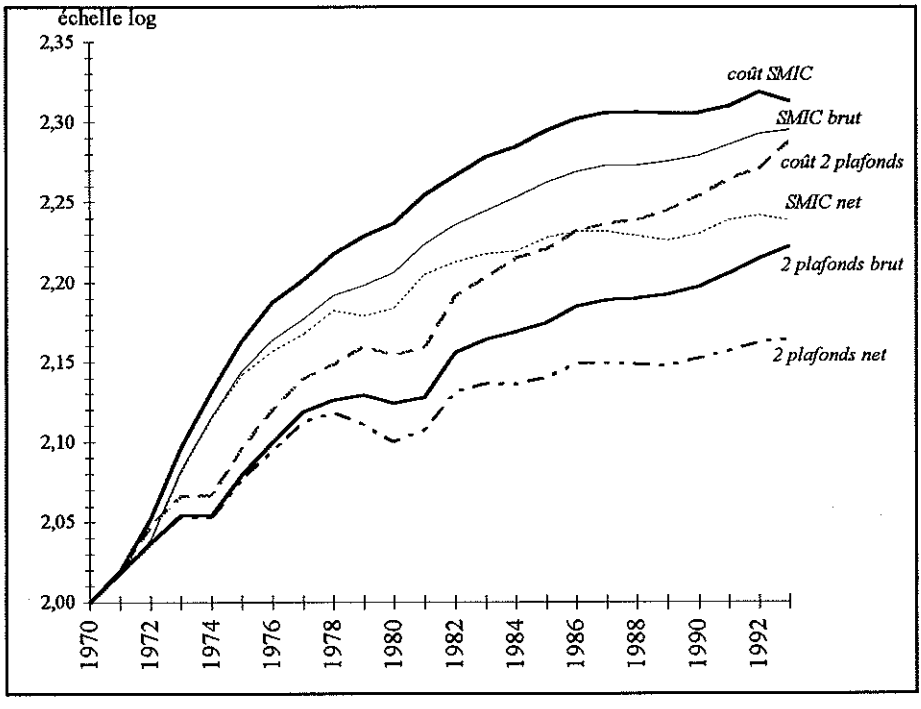
en %

	70-81	82-93
coût SMIC	5,00	0,90
SMIC net	4,01	0,50
SMIC brut	4,39	1,14
coût 2 plafonds	3,09	1,87
2 plafonds net	2,07	0,64
2 plafonds brut	2,47	1,29

Source : Direction de la Prévision

Graphique n° 5

Évolution comparée du SMIC et du salaire moyen *



** Évolution comparée en termes réels du salaire net et du coût du travail au niveau du SMIC et d'un salaire équivalent à 2 fois le plafond de la Sécurité sociale.*

Source : Direction de la Prévision

Tableau n° 3
Profession à la sortie du système scolaire [1] pour les jeunes ayant le niveau du bac

Profession	1986	1992
Garçons		
Indépendants	5	5,5
Cadres	7	3,9
Prof. intermédiaires	34	29,9
Employés administratifs	18	22,9
Autres employés	16	7,3
OQ	10	12,3
ONQ	10	18,2
Filles		
Indépendants	-	1,1
Cadres	3	1,2
prof. intermédiaires	30	26,2
Employés administratifs	54	46,4
Autres employés	8	20,3
OQ	3	2,7
ONQ	2	2,3
TOTAL	100	100

Source : enquête emploi
(1) Insertion 9 mois après la sortie du système scolaire

3. Une logique de financement contestée

Outre ses difficultés financières, le système français de Sécurité sociale fait l'objet de critiques en terme d'équité. De ce point de vue, certains considèrent qu'il s'agit d'un système adapté pour des personnes parfaitement intégrées, travaillant régulièrement à temps complet, ce qui, de fait, favorise l'instauration d'une société duale.

Sans aller aussi loin, il est toutefois normal de se demander si notre système de Sécurité sociale a su s'adapter à l'évolution des besoins de la société.

Durant les trente glorieuses, le champ de la protection sociale s'est étendu progressivement à l'ensemble de la population, permettant au système de protection sociale de se rapprocher de son fondement initial de droit à la Sécurité sociale pour tous. Cet élargissement s'est fait néanmoins en gardant au système un caractère professionnel marqué (paragraphe n° 3.1).

Il n'y a rien d'étonnant, dans ce contexte à ce que notre système de Sécurité sociale soit aujourd'hui controversé. Les français ne perçoivent ainsi plus clairement le lien entre la nature des financements demandés et celle des prestations servies. Ils s'interrogent notamment sur les modalités actuelles du financement et les écarts selon

les catégories sociales dans le montant de la contribution financière demandée (paragraphe n° 3.2).

3.1. Un retour au fondement initial de solidarité

3.1.1. La définition internationale de la Sécurité sociale est à la fois large et précise

La Déclaration universelle des Droits de l'Homme adoptée le 10 décembre 1948 par l'Assemblée Générale des Nations Unies pose dans son article 22 le principe suivant lequel "toute personne, en tant que membre de la société a droit à la Sécurité sociale". L'article 25 précise : "toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien être et ceux de sa famille. Elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté".

Cet article repose sur une définition large de la Sécurité sociale puisqu'il pose à la fois le droit à un niveau de vie suffisant et le droit à une protection contre des risques énumérés.

Ces deux points vont engendrer deux courants :

- une Sécurité sociale liée à l'exercice d'une activité professionnelle et consistant en une assurance contre des risques qui conduisent à l'incapacité de travailler (maladie, invalidité, vieillesse, chômage) ;
- une Sécurité sociale répondant aux besoins élémentaires de la personne humaine : c'est la conception dite du "filet de sécurité".

3.1.2. Le choix de la France

La prise en compte des origines mutualistes de la Sécurité sociale, la forte implication du patronat social, l'influence du système de Sécurité sociale mis en place par Bismarck en Alsace Moselle ont débouché sur un concept d'assurance sociale au profit des travailleurs.

En 1945 apparait pour la première fois une conception globale de la protection contre les risques sociaux et l'affirmation de la responsabilité de l'État dans ce domaine. Le plan français de Sécurité sociale, marqué de l'influence de Bismarck, a repris des idées inspirées par le plan Beveridge. Il tendait à assurer à tous les citoyens des moyens d'existence dans tous cas où ils seraient incapables de se les procurer par leur travail, la gestion appartenant aux représentants des intéressés et de l'État.

Les grands principes affichés en 1945 sont donc beveridgiens : universalité de la protection, unité de régime.

Mais si la protection s'adresse à tous les citoyens, son mode de gestion et de financement reste pour l'essentiel à caractère professionnel. La protection se définit par rapport à l'incapacité au travail et le financement est assuré par des cotisations, la gestion étant confiée aux intéressés.

On sait qu'en fait les ordonnances de 1945 se sont limitées aux travailleurs salariés et à leur famille. Le plan de Sécurité sociale de 1945 n'a donc pas atteint son ambition initiale de créer un régime unique assurant la couverture sociale de l'ensemble des citoyens. Le maintien des régimes spéciaux dont l'existence remontait à l'avant-guerre, le refus initial des non salariés d'une protection sociale autre que réduite à un mince filet de sécurité, et enfin la création du régime général de la Sécurité sociale dans lequel des règles assez strictes d'activité professionnelle conditionnaient l'ouverture du droit aux prestations, tout ceci a contribué à forger une forte identité professionnelle au système français de protection sociale. De plus le développement ultérieur de la protection sociale complémentaire, dont la nature conventionnelle est étroitement liée à une assise professionnelle, est allé encore renforcer cette fragmentation.

Il faudra attendre 1969 pour que les différentes catégories de travailleurs salariés et non salariés soient couverts contre les principaux risques.

Le contexte socio-politique français avait donc été plus fort que les idées généreuses de la période d'après guerre.

3.1.3. Le dépassement progressif de la logique professionnelle depuis une vingtaine d'années

À partir d'une conception assurantielle d'une Sécurité sociale servie aux travailleurs, la Sécurité sociale s'est en fait beaucoup adaptée. Le maillage professionnel laissait en effet entière la question de la couverture sociale des personnes à l'écart de toute affiliation.

La généralisation progressive

L'article 1er de la loi du 24 décembre 1974 relative à la protection sociale commune à tous les Français et instituant une compensation entre régimes de base de Sécurité sociale obligatoires prévoyait : "un système de protection sociale commun à tous les Français sera institué au plus tard le 1er janvier 1978 dans les trois branches : assurance maladie-maternité, vieillesse et prestations familiales. Pour réaliser cet objectif, tous les Français non encore affiliés à l'un de ces régimes seront admis au

bénéfice d'une protection sociale dans des conditions tenant compte de leurs capacités contributives".

Les lois du 4 juillet 1975 et 2 janvier 1978 ont réaffirmé cette ambition en créant l'assurance personnelle contre la maladie et en prévoyant la généralisation de l'assurance-vieillesse aux travailleurs et des prestations familiales à toutes les familles résidant en France.

Cette dernière loi a ainsi modifié l'article 1er du code de la Sécurité sociale (art. L 111.1 actuellement) : "l'organisation de la Sécurité sociale est fondée sur le principe de solidarité nationale. Elle garantit les travailleurs et leur famille contre les risques de toute nature susceptibles de réduire ou de supprimer leur capacité de gain. Elle couvre également les charges de maternité et les charges de famille. Elle assure, pour toute autre personne et pour les membres de sa famille résidant sur le territoire français, la couverture des charges de famille. Cette garantie s'exerce par l'affiliation des intéressés et de leurs ayants droit à un régime obligatoire ou, à défaut, par leur rattachement au régime de l'assurance personnelle". Ainsi, les non travailleurs avaient désormais droit aux prestations familiales et à l'assurance-maladie sur la base de la résidence en France.

La Sécurité sociale comporte de plus en plus d'aspects de solidarité

Outre la généralisation des prestations familiales et la prise en charge par la protection sociale de l'assurance personnelle des plus démunis, la Sécurité sociale a accompagné la crise économique à partir du choc pétrolier des années 1970, jouant ainsi un rôle d'amortisseur de la crise. L'extension des prestations familiales a été à cet égard un important facteur de lutte contre l'exclusion.

Au-delà, la Sécurité sociale a introduit des mécanismes de redistribution des revenus en créant ou en développant des prestations sous conditions de ressources. Même dans les branches où était maintenu le lien travail-cotisation-prestation, elle a multiplié les prestations acquises sans contrepartie de cotisations ou avec des cotisations très allégées (assurance-maladie, retraites). Elle a aussi développé des prestations relevant de la solidarité (type minimum garanti : allocation de parent isolé).

La création de prestations d'assistance financées par l'État

Enfin, ont été créées, à l'extérieur de la Sécurité sociale, qui en assume toutefois la gestion, des prestations visant à assurer un revenu minimum garanti (FNS, AAH, RMI) sans que ces allocations relèvent pour autant de la définition classique de l'aide sociale.

3.2. Un mode de financement qui a en revanche faiblement évolué

Dans ce contexte, la logique de financement du système assis pour l'essentiel sur des cotisations sociales est remise en question. Bien que la distinction entre la solidarité et l'assurance soit loin d'être évidente, le dépassement progressif de la logique professionnelle à de la solidarité nationale aurait dû entraîner une nouvelle répartition des modes de financement. Or ces derniers sont restés assis essentiellement sur des cotisations sociales. Les réformes ont été en effet limitées et ont même dans certains cas été à l'encontre de la clarification souhaitée.

3.2.1. Une frontière relativement floue entre prestations d'assurance et de solidarité

La réconciliation progressive du système de protection sociale avec son fondement initial de droit à la Sécurité sociale pour tous, n'a pas mis fin au débat sur la nature profonde des régimes. La Sécurité sociale doit-elle servir des prestations à l'ensemble de la population, sous simple condition de résidence, sans contrepartie contributive directe, son financement étant assuré par l'impôt ? Ou doit-elle offrir, dans un cadre éventuellement restreint (professionnel), des prestations sous stricte condition de versement de cotisations, le montant de la prestation étant proportionné à celui de la cotisation ?

Ce débat, toujours à l'ordre du jour, ne peut être mené à son terme, la ventilation des prestations entre solidarité et assurance étant délicate voire impossible. Les notions de solidarité et d'assurance insuffisamment précises sont en fait instables et s'entremêlent dans les régimes sociaux.

En tout état de cause, la Sécurité sociale ne repose à l'évidence pas sur une logique d'assurance entendue au sens strict, où chacun paierait en fonction du risque qu'il représente.

La construction du régime général est évidemment loin de ce schéma et s'en éloigne de plus en plus. Les ressources sont très largement proportionnelles aux revenus : le jeu du plafond a réduit dans le passé cette proportionnalité mais n'en remettait pas en cause le principe. Certaines prestations tendent à devenir non contributives. Les prestations familiales sont servies sous simple condition de résidence. Les prestations en nature de l'assurance-maladie sont toujours ouvertes sous condition d'activité ou de cotisation ; mais ce principe se distend fortement, notamment depuis que les conditions d'ouverture de droits ont été fortement abaissées en 1993. Il suffit désormais de travailler 60 heures par mois pour avoir des droits ouverts, pour soi et, éventuellement pour ses ayants-droit. La question de l'ouverture de droits sous simple condition de résidence est donc désormais clairement à l'ordre du jour.

Les seules prestations à demeurer réellement contributives sont les prestations en espèces de l'assurance-maladie, les allocations d'assurance-chômage et les prestations d'assurance-vieillesse. Mais le caractère contributif de ces prestations ne signifie pas

qu'elles soient totalement fonction des cotisations versées : le niveau des prestations d'assurance-vieillesse est loin d'être strictement corrélé avec le niveau du financement, même si la récente réforme des retraites renforce la contributivité et permet la prise en charge financière, hors des régimes, d'un certain nombre de dépenses de solidarité.

Les discussions qui ont accompagné la création du Fonds de solidarité vieillesse en 1992-1993 sont un parfait exemple de la difficulté à distinguer dépenses d'assurance et de solidarité : alors que la solidarité nationale est juridiquement à la base de la Sécurité sociale, les Gouvernements successifs ont cherché à renforcer le caractère contributif des prestations vieillesse servies par les régimes de base, en séparant, en leur sein, des dépenses de solidarité, financées par des impôts transitant par le Fonds de solidarité vieillesse, et des dépenses d'assurance, financées par cotisations. La ventilation opérée entre ces deux catégories de dépenses a montré, par ses évolutions, la volatilité de ces notions : le périmètre du Fonds de solidarité créé par l'actuel Gouvernement est plus large que celui qui avait été envisagé par le précédent Gouvernement, les validations gratuites de périodes de chômage ayant été retenues comme des dépenses de solidarité nationale.

Il convient sans doute d'admettre, dans ces conditions, avec pragmatisme, que les notions de solidarité et d'assurance demeurent intimement imbriquées au sein des régimes, y compris au sein des régimes vieillesse. Leur application ne peut alors résulter que de compromis historiquement datés et évolutifs.

3.2.2. Un financement toujours assis pour l'essentiel sur des cotisations sociales

Malgré les importantes transformations qui ont affecté la nature des droits à la protection sociale, dans le sens d'un relâchement de leur lien avec l'affiliation professionnelle et l'effort contributif, les conditions du financement de la protection sociale sont caractérisées par une remarquable stabilité depuis une dizaine d'années.

Une stabilité globale de la structure des financements depuis une dizaine d'années

Le tableau suivant (tableau n° 4), établi à l'aide des comptes de la protection sociale réalisés par le Service des statistiques, des études et des systèmes d'information (SESI) du ministère des Affaires sociales, montre que la part des cotisations sociales dans l'ensemble des ressources de la protection sociale est restée depuis 1982 continûment supérieure à 75 %, et a même connu une légère augmentation [1]. La part des contributions budgétaires ou fiscales (contributions de l'État ou des Collectivités locales, recettes fiscales affectées, prestations fiscales) a légèrement décru, passant de

---

(1) Les chiffres commentés ici sont ceux des comptes de la protection sociale publiés dans le rapport sur les comptes de la Nation. Ils concernent l'ensemble du budget social de la Nation : régimes obligatoires de base et complémentaires + régimes facultatifs (mutuelles) + protection complémentaire d'entreprises + prestations de services sociaux (crèches, aide ménagère) + prestations fiscales.

21,1 % en 1982 à 20,4 % en 1992, et au sein de cet ensemble, les contributions budgétaires connaissent une nette régression, partiellement compensée par une progression des recettes fiscales affectées aux régimes de protection sociale.

Tableau n° 4
Financement de la protection sociale 1982-1992

Les comptes de la protection sociale	1982	1987	1992
EMPLOI (Milliards de F)			
Prestations sociales	982	1475	2003
Frais de gestion	46	65	83
Total	1029	1540	2086
RESSOURCES (financement)			
Cotisations	790 (76,5%)	1208 (77,2%)	1614 (78,2%)
Impôts et taxes affectés	24 (2,3%)	52 (3,3%)	93 (4,5%)
Contributions publiques	169 (16,3%)	225 (14,4%)	264 (12,8%)
Contrepartie prestations fiscales	26 (2,5%)	51 (3,3%)	64 (3,1%)
Autres recettes (nettes)	24 (2,4%)	29 (1,3%)	30 (1,4%)
Total	1033 (100%)	1564 (100%)	2065 (100%)
Cotisations/PIB (%)	21,3%	22,5%	23,1%
Impôts et taxes/PIB (%)	0,7%	0,9%	1,3%
Contributions publiques/PIB (%)	4,7%	4,2%	3,8%
Impôts+contribut° publiques/PIB	5,4%	5,1%	5,1%

Cette stabilité globale doit cependant être nuancée lorsque l'on envisage le financement de chacun des risques.

Des évolutions récentes ont eu tendance à rapprocher pour certains risques les modes de financement de la nature des prestations servies et à clarifier les domaines d'intervention respectifs de la solidarité nationale, qui incombe à l'État, et de la solidarité professionnelle qui s'exerce au sein des régimes de Sécurité sociale (tableau n° 5).

De fait, les nouvelles allocations à caractère social, comme le revenu minimum d'insertion, sont prises en charge par le budget de l'État. L'impôt tend de plus à couvrir le financement de la fraction "non contributive" des dépenses des régimes sociaux : ainsi en est-il de la séparation de l'indemnisation du chômage en un régime d'assurance alimenté par des cotisations sociales et un régime de solidarité (ASS) financé par l'État. De même le développement du financement dans les domaines de l'invalidité, de la famille et du logement peut être observé : pour l'invalidité en raison

du financement par l'État de l'allocation aux adultes handicapés à partir de 1983, pour la famille avec la création de la contribution sociale généralisée à partir de 1991, pour le logement avec le développement des prestations à caractère non strictement familial (allocation de logement social, aide personnalisée au logement...) largement financées par l'État.

Les dépenses afférentes à l'assurance-vieillesse et à l'assurance-chômage (respectivement 42 % et 7 % des dépenses totales de protection sociale) ont quant à elles vu progresser jusqu'en 1993 la part de leur financement assuré par des cotisations, en raison du moindre dynamisme des dépenses supportées par l'État (minimum vieillesse, financement du régime agricole, structure financière, dépenses d'assurance-chômage relevant du régime de solidarité...).

La stabilité du mode de financement caractérise enfin l'assurance-maladie qui représente près de 30 % de l'ensemble des dépenses de protection sociale.

Ce regard sur les dix années écoulées risque d'être trompeur, si l'on n'anticipe pas les incidences des dernières réformes sur la structure du financement de la protection sociale.

Des mesures viennent d'être prises au cours des derniers mois, qui renforceront, en effet, le poids des ressources budgétaires et fiscales. Ainsi en va-t-il : de la compensation par le budget de l'État de l'allégement des cotisations patronales d'allocations familiales (12 milliards de francs en 1994) ; de la création au 1er janvier 1994 du Fonds de solidarité vieillesse qui prend en charge, à hauteur de 57 milliards de francs, des dépenses non contributives dont la majorité était auparavant supportée par les différents régimes de Sécurité sociale ; de la participation supplémentaire de l'État au financement de l'UNEDIC (10 milliards de francs). L'ensemble de ces mesures devrait diminuer sensiblement le poids des cotisations sociales dans le financement de la protection sociale.

Tableau n° 5 : Financement des prestations par risque (en % du total)

Financement par risque	1982	1987	1992
Maladie, Maternité, Accidents du travail			
- Financement non contributif	7,8	7,8	5,3
dont État et organismes centraux	(6,1)	(6,9)	(4,7)
Collectivités locales	(1,7)	(0,9)	(0,6)
- Financement contributif	92,2	92,2	94,7
dont Assurances sociales	(87,6)	(86,0)	(86,8)
TOTAL	100,0	100,0	100,0
Invalidité			
- Financement non contributif	37,4	47,7	46,5
dont État et organismes centraux	(23,8)	(37,7)	(35,3)
Collectivités locales	(13,6)	(10,0)	(11,2)
- Financement contributif	62,6	52,3	53,5
dont Assurances sociales	(62,6)	(51,2)	(52,6)
TOTAL	100,0	100,0	100,0
Famille			
- Financement non contributif	14,4	15,6	41,0
dont État et organismes centraux	(3,1)	(4,7)	(30,1)
Collectivités locales	(11,3)	(10,9)	(10,9)
- Financement contributif	85,6	84,4	59,0
dont Assurances sociales	(76,3)	(72,7)	(46,1)
TOTAL	100,0	100,0	100,0
Logement			
- Financement non contributif	39,0	47,0	48,1
- Financement contributif	61,0	53,0	51,9
TOTAL	100,0	100,0	100,0
Vieillesse/réversion			
- Financement non contributif	19,2	17,5	12,4
dont tat et organismes centraux	(18,0)	(16,6)	(11,5)
Collectivités locales	(1,2)	(0,9)	(0,9)
- Financement contributif	80,8	82,5	87,6
dont Assurances sociales	(79,6)	(82,2)	(86,9)
TOTAL	100,0	100,0	100,0
Chômage			
- Financement non contributif	47,7	34,0	30,2
- Financement contributif	52,3	46,0	69,8
TOTAL	100,0	100,0	100,0
Divers			
- Financement non contributif	100,0	100,0	100,0
dont État	(56,6)	(55,6)	(86,0)
TOTAL	100,0	100,0	100,0
Ensemble			
- Financement non contributif	19,1	18,5	17,9
dont État	(15,7)	(15,8)	(15,4)
Collectivités locales	(3,4)	(2,7)	(2,5)
- Financement contributif	80,9	81,5	82,1
dont Assurances sociales	(77,2)	(77,3)	(77,5)
TOTAL	100,0	100,0	100,0

Source : les comptes de la protection sociale

3.2.3. Un manque de clarification dans les modalités de financement

La dégradation de l'emploi a conduit à proposer des réformes susceptibles de limiter les effets défavorables à l'emploi des hausses de cotisations sociales. Cette orientation a eu pour contrepartie d'accroître la distorsion du lien entre les prestations et les cotisations et a ainsi entraîné des inégalités de financement au regard des prestations servies : inégalités dans la définition de l'assiette.

Par ailleurs l'arrivée à maturité des régimes de retraite ou l'égalisation des consommations médicales entre catégories sociales n'ont pas entraîné de modifications dans la participation des retraités et des non salariés au financement de la Sécurité sociale : les prélèvements apparaissent de ce fait inégalitaires entre catégories sociales.

L'évolution de l'assiette

La distorsion du lien entre les prestations et les cotisations a résulté des opérations de déplafonnement puis d'exonérations portant sur certains éléments de l'assiette et enfin d'exonérations portant sur certains revenus (mesures en faveur de l'emploi).

- Les distorsions dues au déplafonnement (annexe n° 3)

Ce thème a été fortement discuté durant les vingt dernières années, le plafond général jusqu'à la fin des années 1970 rendant les prélèvements sociaux, dans leur ensemble, fortement dégressif. Cela correspondait à la logique initiale assurantielle des régimes qui mettait en regard cotisations et prestations. Les difficultés financières du régime général de Sécurité sociale ainsi que la recherche d'un contenu plus riche en emplois de la croissance ont conduit à proposer le déplafonnement des cotisations, distendant ainsi le lien entre les prestations pour une large part forfaitaire (allocations familiales, et prestations maladie en nature) ou plafonnées (prestations maladie en espèces) et les cotisations proportionnelles aux revenus. Cela s'est fait sans une clarification des modalités de financement et la nature des prestations servies mises en regard.

Les années 1980 ont ainsi été marquées par de nombreuses opérations de déplafonnement visant notamment à favoriser l'emploi dans les secteurs employant une main d'œuvre faiblement rémunérée. Combinée aux mécanismes applicables à l'assurance-chômage, mais surtout aux régimes complémentaires d'assurance-vieillesse (les cotisations de l'AGIRC étant calculées au-delà du plafond), cette évolution a rendu la structure actuelle du financement de la Sécurité sociale et de l'assurance-chômage quasiment proportionnelle aux rémunérations. Aujourd'hui, le taux de prélèvement n'est plus que très légèrement dégressif : au 1.1.1994, il est de 58,88 % en tranche A et de 55,27 % en tranche B (c'est à dire sur l'assiette comprise entre le plafond et quatre fois la valeur du plafond soit 51 360 francs par mois - annexe n° 4). Au-delà, la dégressivité du prélèvement apparait plus sensible pour les plus

hauts salaires : si l'on admet que le taux du prélèvement AGIRC sur la tranche C est identique en moyenne à celui de la tranche B, le taux de prélèvement social global sur cette tranche s'élève à 46 %. En regard, le taux de remplacement du dernier salaire par la pension est également pour ces hauts salaires dégressif.

- Les effets des exonérations portant sur certains éléments de l'assiette

Deux exemples permettent principalement d'illustrer les distorsions qui peuvent être créées par l'existence d'exonération portant sur certains éléments de l'assiette : les mécanismes d'intéressement et de retraite prévoyance.

. L'intéressement-participation-plans d'épargne d'entreprise (annexe n° 3)

Le développement, ces dernières années, des possibilités d'exonération d'assiette au titre de l'intéressement et de la participation entraîne une perte de ressources pour le régime général estimé à environ 10 MdsF [1]. Cette évaluation doit cependant être appréciée au regard des avantages économiques recherchés - effets favorables à la croissance et à l'emploi et à la flexibilité des rémunérations.

Ce montant est susceptible d'évolutions importantes, en particulier dans des phases de reprise de l'activité : le versement de primes d'intéressement pourrait atteindre, sur la base de la loi qui vient d'être adoptée, 20 % de la masse salariale ; toutefois, en 1992, les entreprises qui distribuaient de l'intéressement ne le faisaient en moyenne qu'à hauteur de 2,9 % de la masse salariale (pour un plafond de 10 %, porté à 15 % en cas d'accord salarial).

Or on note d'ores et déjà des utilisations très hétérogènes de ces mécanismes : s'agissant des entreprises "utilisatrices" il ressort d'une enquête du CERC, diffusée en octobre 1993, que ces entreprises sont celles qui versent les salaires en moyenne les plus élevés : parmi les entreprises les plus importantes, ce sont celles qui sont les plus productives et jouissent des positions les plus sûres sur leurs marchés qui auraient la probabilité la plus élevée de mettre en place un accord d'intéressement ; parmi les plus petites entreprises, ce seraient les entreprises les plus dynamiques.

S'agissant de la répartition de l'intéressement au sein des entreprises qui le pratiquent, on remarque que les cadres bénéficient plus que les autres salariés de l'entreprise de ce mode de rémunération : la DARES estimait en 1991 que les cadres recevaient en moyenne une prime de 9 168 F par an, alors que la prime versée aux employés s'élevait à 4 799 F et celle des ouvriers à 3 735 F.

---

(1) Le ministère du Travail estime les sommes affectées à ces dispositifs en 1992 à 5,9 MdsF au titre de l'intéressement et 17 MdsF au titre de la participation ; soit une perte de cotisations de 10 MdsF sur la base d'un taux de 43 % de prélèvement.

. La retraite-prévoyance (annexe n° 3)

S'agissant du financement de la prévoyance et de la retraite surcomplémentaire, la quasi-totalité des contributions des employeurs au financement des prestations complémentaires de retraite et de prévoyance est exclue de l'assiette des cotisations. La perte de cotisations correspondante est évaluée à 18 MdsF pour le régime général soit à plus d'un point de cotisation vieillesse (sans prise en compte des plafonds d'exonération) [1].

Comme en matière d'intéressement une évolution dynamique de ces mécanismes ne pourrait que poser des problèmes, d'autant que, comme en matière d'intéressement, ce sont clairement les entreprises les plus performantes, d'une part, et les salariés les mieux rémunérés, d'autre part, qui recourent ou bénéficient de ces dispositifs. Ainsi les données du CREDES ou du SESI convergent pour montrer que ce sont les cadres supérieurs et les professions intermédiaires qui bénéficient le plus fréquemment d'une couverture complémentaire maladie (92,1 % et 93,6 %) alors que les ouvriers qualifiés et non qualifiés sont les moins bien couverts des assurés (85,8 % et 77,7 % d'entre eux bénéficient d'un régime complémentaire), les chômeurs en étant souvent privés. On pourrait ajouter que ce sont les cadres et professions intermédiaires qui se voient plus souvent offrir une couverture par l'entreprise (85 % et 80 %) que les ouvriers qualifiés et non qualifiés (71 % et 65 %).

. d'autres exemples de déformations de l'assiette existent mais d'ampleur plus limitée

L'évaluation des avantages en nature, qu'il s'agisse de logement ou de nourriture est extrêmement basse (environ 17 F/repas et 340 F par pièce et par mois pour le logement, pour les salariés rémunérés en deçà du plafond ; environ 25 F/repas et 340 F par pièce et par mois, pour les salariés rémunérés au-delà du plafond) ; les déductions supplémentaires pour frais professionnels (article 83 du code général des impôts et article 5 de l'annexe 4 du même code) offrent un autre exemple de ce type de distorsions. On pourrait ajouter à cette liste des exonérations dont l'impact social est difficile à cerner (prestations versées par les comités d'entreprise) ou dont l'impact financier n'est pas appréhendable (indemnités transactionnelles versées à l'occasion de la rupture du contrat de travail, à l'origine réservée aux seuls cadres dirigeants - mais qui semble se banaliser).

---

(1) Les cotisations patronales versées au titre des retraites surcomplémentaires représentent environ 12 MdsF (au sein des institutions de retraite et de prévoyance collective et des compagnies d'assurance) ; les cotisations patronales destinées au financement de la prévoyance collective représentent 31 MdsF (compagnies d'assurance, institutions de retraite et de prévoyance complémentaire, mutuelles). La perte d'assiette s'élève donc à 43 MdsF soit une perte de cotisations de 18 MdsF.

En conclusion, si les effets de ces exonérations ne sont pas toujours parfaitement clairs, on peut considérer que, tendanciellement, ces mécanismes :

* sont utilisés par les structures dynamiques qui voient ainsi allégée la charge de leur politique salariale, la perte de recettes étant prise en charge par l'ensemble des cotisants (les effets positifs en terme d'emploi doivent cependant être appréciés dans le cas notamment de l'intéressement) ;

* bénéficient aux personnes les plus rémunérées.

- Les effets des mesures prises en faveur de l'emploi (annexe n° 8)

Les mesures d'exonération de cotisations patronales en faveur de l'emploi visent soit à favoriser l'emploi des personnes en difficulté d'insertion par des mesures ciblées en fonction de la qualité des salariés (CRE [1], CES, contrats de qualification...), soit à alléger le coût du travail de manière plus générale (l'allégement des cotisations d'allocations familiales, en faveur du travail à temps partiel).

Ces mesures ont un coût important pour les finances publiques : le budget de l'État doit verser plus de 21 MdsF au régime général à ce titre en 1994, alors que plus de 12 MdsF de pertes de cotisations ne font l'objet d'aucune compensation, soit un total de 33 MdsF.

Ces dispositifs, pour certains d'entre eux, agissent de façon permanente sur le coût du travail et visent directement l'enrichissement du contenu en emploi de la croissance à moyen terme (budgétisation des cotisations d'allocations familiales, abattement en faveur du temps partiel). D'autres, au contraire, agissent davantage sur la structure de l'emploi et du chômage, et visent, au travers d'exonérations temporaires à l'embauche, à lutter contre la sélectivité du marché du travail en favorisant l'insertion ou la réinsertion des publics prioritaires de la politique de l'emploi. Dans ce dernier cas, leur effet quantitatif sur le volume de l'emploi peut n'être que temporaire et accessoire, l'objectif principal étant la lutte contre l'exclusion sur le marché du travail (contrats de retour à l'emploi, formations alternées, CES...) Les effets nets sur l'emploi de ces mesures sont sans doute significatifs, naturellement plus forts pour le premier type que pour le second, mais encore imparfaitement mesurés.

Les inégalités dues au champ des personnes assujetties

Les revenus des actifs constituent l'assiette essentielle des revenus du régime général, les inactifs (retraités, chômeurs et préretraités) bénéficiaires du régime ne cotisant que

---

(1) CRE : contrat de retour à l'emploi ; CES : contrat emploi solidarité

très marginalement, à des taux très faibles et sous conditions de ressources (annexe n° 1).

Pour l'assurance-maladie les salariés du secteur privé acquittent une cotisation calculée au taux de 19,6 % (12,8 % de part patronale et 6,8 % de part salariale), les taux pour les retraités, les chômeurs et les préretraités étant respectivement de 1,8 % [1], 1,4 % et 5,5 %. À cette inégalité s'ajoute celle portant sur les autres revenus de remplacement (indemnités journalières, pensions d'invalidité) qui ne sont pas soumises à une cotisation d'assurance-maladie.

Ces inégalités dans le prélèvement trouvent leur origine dans la construction du régime général : dans une phase de "lancement" des régimes, les cotisations des actifs étaient conçues dans un cadre familial (couverture des ayants droit) et redistributif entre les âges (couverture des anciens salariés).

L'arrivée à maturité des régimes conduit à "repenser" cette logique. La montée en charge des régimes d'assurance-vieillesse (carrières complètes cotisées) a conduit à une amélioration sensible du montant des pensions, aujourd'hui globalement à parité avec les revenus des actifs.

Contrairement aux années 1950-1960, la vieillesse n'est plus synonyme de pauvreté. Ainsi selon l'enquête revenus fiscaux de 1990, le rapport moyen des niveaux de vie entre retraités et actifs est de 1,05 à taille et composition de ménage identique [2]. Ce résultat moyen masque certes des disparités selon les catégories sociales et l'âge ; mais celles-ci ne sont pas plus importantes pour les retraités que pour les actifs (annexe n° 12). Une analyse selon les âges permet d'affiner le diagnostic et de conclure à une situation favorable pour les retraités les plus jeunes. Toutefois, plus que le niveau de vie tiré du revenu, c'est l'indicateur d'aisance financière qui permet de porter une telle conclusion. En effet alors que les niveaux de vie sont maximum entre 40 et 60 ans, la proportion de ménages se déclarant à l'aise s'élève au delà de 60 ans. Ainsi bien que les réponses des ménages concernant leur aisance financière soient globalement cohérentes avec leur niveau de revenu (la proportion de personnes se déclarant "à l'aise" s'élève avec le revenu), le profil par âge selon cette appréciation s'en différencie nettement. La proportion de jeunes se déclarant à l'aise n'est pas très loin de la proportion moyenne, de même que la proportion de ceux qui considèrent qu'il leur est difficile de boucler leur budget. C'est entre 36-40 ans et 56-60 ans que la proportion des ménages "à l'aise" est la plus faible. En revanche cette proportion s'élève nettement après 60 ans. Elle culmine vers 66-70 ans pour diminuer ensuite, tout en demeurant à des niveaux élevés.

---

(1) En moyenne : 1,4 % sur les retraites de base et 2,4 % sur les retraites complémentaires
(2) On retient généralement, pour faire ce calcul, l'échelle d'Oxford qui pondère le revenu des ménages en attribuant à chaque adulte supplémentaire le poids de 0,7 et à chaque enfant celui de 0,5.

Une augmentation des taux de prélèvement portant sur ces catégories peut donc être envisagée, même si les effets de la réforme des retraites sont susceptibles de limiter la tendance à l'accroissement des écarts de niveau de vie au détriment des actifs. À court terme notamment une plus forte taxation des retraités se justifie et compense pour partie le fait que ces derniers ont bénéficié pleinement d'une législation antérieure avantageuse, au regard des cotisations versées. À plus long terme l'ensemble des paramètres devra être ajusté dans la perspective du maintien de la parité de niveau de vie entre actifs et retraités. À l'horizon 2015, le problème des régimes de retraite se posera en effet avec acuité, la branche vieillesse devant alors affronter le choc démographique du départ à la retraite des générations du "baby boom" ainsi que les effets de l'allongement de l'espérance de vie.

Des inégalités existent aussi entre les régimes (régime général, régimes spéciaux, régime des exploitants agricoles, régime des non salariés non agricoles) et même au sein du régime général en fonction du statut professionnel (salariés du privé, agents de l'État, agents des Collectivités locales...) ; les taux, voire les assiettes, sont effectivement relativement différents alors que les dépenses de santé sont aujourd'hui très largement comparables d'une catégorie sociale à l'autre (annexes n° 1 et n° 2).

4. Un système de Sécurité sociale qui répond mal à de nouveaux besoins

Malgré l'élargissement progressif du système de protection sociale à l'ensemble de la population, des failles nouvelles sont apparues sous l'effet de la crise économique. Il est aujourd'hui impossible dans le contexte financier et institutionnel de répondre à de nouveaux besoins. Conçue et développée dans un contexte de croissance économique et de croissance de l'emploi salarié, la Sécurité sociale est actuellement écartelée : d'un côté, elle est accusée de ne pas prendre en charge tous les exclus, de l'autre, elle voit ses ressources amputées par le chômage, enfin on lui reproche de freiner la création d'emplois ce qui conduit à multiplier les exonérations de cotisations dont on a vu qu'elles distendent le lien entre prestations et cotisations dans la mesure où aucune clarification n'est faite sur les modalités de financement et la nature des prestations mises en regard.

Les obstacles à une meilleure prise en charge de l'ensemble de la population résident dans :

- l'organisation de la Sécurité sociale, fractionnée en régimes multiples fondés sur des appartenances socio-professionnelles et financée essentiellement sur des cotisations assises sur des revenus d'activité professionnelle. Dans un tel cadre, le rattachement de ceux qui n'appartiennent à aucune catégorie est difficile. En fait, c'est le régime général qui a recueilli le plus d'exclus (maladie) sans pour autant que la charge en soit partagée avec les autres régimes ;

- le caractère flou des frontières entre ce qui relève de l'assurance ou de la solidarité professionnelle et ce qui relève de la solidarité nationale, qui aboutit par ailleurs à des conflits négatifs de compétence entre la Sécurité sociale, l'État et les Collectivités locales quant à la prise en charge des populations en difficulté ;

- l'incapacité à maîtriser l'évolution de la dépense, notamment de la dépense de soins, dont il n'est pas toujours avéré qu'elle contribue à l'amélioration de l'état de santé du pays, source permanente de tensions financières.

Ces trois types d'obstacles n'ont pas permis que soit donnée une réponse suffisante aux problèmes d'accès aux soins des plus démunis (paragraphe n° 4.1) et ont largement contribué au report du projet de loi sur la dépendance (paragraphe n° 4.2). À terme le champ d'intervention du système public de protection sociale risque même de devoir être limité si l'on ne parvient pas à maîtriser l'évolution de la dépense (paragraphe n° 4.3).

4.1. Une réponse insuffisante au problème d'accès aux soins des plus démunis

Malgré une généralisation théorique, l'accès aux soins nécessite des démarches difficiles pour les plus démunis. Même si l'extension progressive de la protection sociale a permis une couverture quasi-générale de la population, avec la prise en charge par les assurances sociales de l'adhésion à l'assurance personnelle qui complète ainsi le dispositif en tant "que filet de sécurité", les plus démunis ont des difficultés à faire reconnaître leurs droits.

Il ne faut, en effet, pas confondre la couverture juridique des français en matière d'assurance-maladie qui est complète suite à la loi de Juillet 1992 relative à l'aide médicale et l'effectivité de l'accès à cette couverture sociale par les intéressés, parfois problématique lorsque les procédures et les circuits de protection sont trop complexes. Le rapport Revol de 1987 avait déjà mis en évidence la difficulté fréquente pour des personnes sorties de l'activité professionnelle de faire valoir leurs droits et la nécessité pour elles de démarches complexes là où les salariés bénéficient d'une protection automatique. De même la commission du RMI avait constaté que l'accès aux soins étaient encore difficile pour de nombreux allocataires, malgré leur couverture automatique théorique.

En réalité, le système de généralisation de l'assurance-maladie mis en place à partir de 1978 par la loi de Mme Veil créant le système d'assurance personnelle a épuisé ses effets. L'adjonction régulière de tel ou tel dispositif touchant des catégories particulières ne concourt plus à la gestion efficace d'un dispositif général devenu trop complexe. Dans le cadre de la loi relative à la Sécurité sociale, il est prévu ainsi d'améliorer l'accès à l'assurance-maladie de tous en prévoyant que toute personne, pour laquelle il ne peut être immédiatement établi qu'elle relève à titre quelconque

d'un régime obligatoire d'assurance-maladie ou de régime de l'assurance personnelle, sera affiliée à titre provisoire et sans délai au régime de l'assurance personnelle, jusqu'à la détermination de son régime définitif d'affiliation. Dans ces conditions, il est sans doute temps de réfléchir au passage à un autre système dans lequel l'ouverture de l'assurance-maladie se fait sous une simple condition de résidence régulière sur le territoire.

4.2. Un manque de réponse au problème de la dépendance

Le dernier exemple des conflits négatifs entre la Sécurité sociale, l'État et les Collectivités locales a été le projet de création d'une prestation dépendance. Il n'a pas été possible de trancher le débat entre la création d'une assurance gérée par la Sécurité sociale, la mise en place d'une prestation d'aide sociale relevant des départements, ou une prestation mixte.

Pourtant le problème de la dépendance est aujourd'hui une réalité. Selon les chiffres du SESI (Données sociales 1993, il y aurait 550 000 personnes âgées dépendantes, dont 230 000 confinées au lit ou au fauteuil, et 320 000 nécessitant l'aide d'une tierce personne pour la toilette ou l'habillage. Ces chiffres peuvent paraître en tout état de cause sous-évalués : la CNAVTS dénombre 670 000 personnes âgées dépendantes dans une enquête réalisée entre 1988 et 1990. Pour les seules personnes vivant en logement, l'enquête "santé" réalisée par l'INSEE en 1991 et 1992 permet d'évaluer à 400 000 le nombre de personnes lourdement dépendantes.

4.3. Le risque de réduire progressivement le champ d'intervention à une protection a minima

Dans un tel contexte de contrainte de financement, la recherche d'une plus grande équité au profit des plus démunis peut remettre en cause les principes de base qui ont inspiré la création du système de protection sociale qui couvre sur une base solidaire quelles que soient ses ressources, l'ensemble de la population contre les risques de l'existence. Un recentrage sur les plus démunis risquerait d'introduire tout à la fois une stigmatisation négative des populations concernées, signe d'exclusion, et un système de soins fonctionnant à deux vitesses, un système de base a minima étant offert aux plus défavorisés.

L'incapacité à maîtriser l'évolution de la dépense de soins peut ainsi conduire à devoir arbitrer entre le financement d'actions en faveur des plus démunis et le maintien d'une protection collective de haut niveau.

5. Conclusion : une appréciation globale de l'évolution récente du financement de la protection sociale dans le contexte d'évolution de la fiscalité

Depuis 1982 un certain nombre de mesures relatives au financement de la protection sociale ont été prises (annexe n° 3). Aux exceptions notables du déplafonnement des cotisations familiales, qui visait un allégement de la charge des entreprises, et de l'instauration de la CSG, faite à taux de prélèvement constant, la plupart de ces mesures, l'ont été sous la pression des événements, c'est à dire sous l'effet d'un déficit annoncé du régime général de la Sécurité sociale.

5.1. Une certaine logique implicite dans l'évolution récente

Il ne pouvait être que difficile de suivre une logique ou une ligne directrice dans un contexte très politisé, très médiatisé pour répondre dans l'urgence au comblement des déficits.

En effet, au cours de cette période, comme entre 1975 et 1982, l'effet de ciseaux entre les recettes et les dépenses a provoqué des déséquilibres qui ont conduit à la constatation générale suivante : le poids des charges sociales a été globalement augmenté.

Pourtant, avec le recul du passé, des principes généraux se dégagent et l'on ne peut pas dire qu'une certaine cohérence des idées n'ait pas prévalu au cours de cette dizaine d'années. On peut les regrouper selon les grands thèmes suivants :

5.1.1. La volonté très nette de préserver la compétitivité des entreprises

Les mesures prises n'ont pas depuis 1982 porté sur la cotisation des entreprises. Il est apparu une volonté constante de ne pas alourdir les charges des employeurs. A contrario, et pour apporter des ressources nouvelles, ce sont les charges pesant sur les actifs, salariés et non salariés, qui ont été augmentées. Ce mouvement est prolongé par la suppression partielle des cotisations familiales.

5.1.2. La volonté d'aider l'emploi

Cette période a vu se poursuivre les opérations de déplafonnement des cotisations du régime général, allégeant les charges des entreprises de main d'œuvre et des entreprises à bas salaires. On a ainsi abouti à une cotisation proportionnelle au revenu, alors qu'auparavant sous l'effet du plafond de la Sécurité sociale, les charges

étaient dégressives. La suppression ou réduction des cotisations familiales en-dessous de certains seuils procède aussi de cette logique.

Un grand nombre de mesures d'exonération des charges sociales ont aussi été mises en place dans le but de favoriser l'emploi. Leur effet sur l'emploi est analysé dans l'annexe n° 8.

5.1.3. La volonté de rapprocher la logique des recettes de celle des dépenses

Cette recherche est fondée sur le constat de la généralisation de certaines prestations (famille) et le souhait de séparer ce qui relève de l'assurance contributive et de la solidarité.

Fondée essentiellement sur les cotisations assises sur la masse salariale, le financement s'est élargi à des prélèvements sur les revenus de capitaux et les revenus de remplacements, principalement avec la création de la CSG au 1er février 1991, puis son augmentation au 1er juillet 1993.

La budgétisation de la branche famille a été amorcée et cette évolution a été programmée pour les années à venir. Il s'agit ici de la seule mesure d'évolution du financement sur le moyen terme qui ait été annoncée.

L'exonération des cotisations d'allocations familiales dans la limite de 1,1 SMIC, prise en charge par les ressources budgétaires, la création du Fonds de solidarité vieillesse plaçant les dépenses relevant de la solidarité sous financement fiscalisé (CSG, droits sur les alcools) procèdent de la même logique.

5.2. Une cohérence incomplète

On ne peut donc nier qu'une certaine logique du financement n'ait pas prévalu. Par contre la cohérence apparaît moins nettement, et surtout on n'a pas été jusqu'au bout, au moins dans l'annonce politique, dans le souci de la cohérence. Qu'il s'agisse de modifications dans les répartitions du financement ou de la recherche de ressources complémentaires, on ne peut pas dire qu'aujourd'hui une action programmée soit clairement inscrite dans le calendrier des années à venir.

- Le souci de favoriser l'emploi par une modération des cotisations sociales n'a pas rejailli sur une meilleure maîtrise des prestations.

- Alors que l'on stabilisait la cotisation des employeurs dans les régimes de base, ceux-ci ont accepté d'augmenter leurs charges dans le cadre des régimes conventionnels (régime de retraite complémentaire) ou des régimes de prévoyance

internes, ou y ont été contraints par la montée du chômage (régime d'assurance-chômage).

- La volonté d'abaisser le coût du travail non qualifié a été partiellement contradictoire avec la gestion des revalorisations du salaire minimum.

- On n'a pas non plus été jusqu'au bout de la cohérence, puisque l'on n'a pas traité clairement la modification de la structure de la population entre actifs occupés et inactifs (retraités, chômeurs) et qu'elle n'a que peu donné lieu à conséquence quant au financement, dans la mesure où les hausses des cotisations des actifs n'ont pratiquement pas été répercutées sur les inactifs.

- Alors que la définition de l'assiette des cotisations dans le code de la Sécurité sociale (art. L242.1) est extrêmement large, il n'a pas été tenu compte de sa rétractation par le biais "d'exclusions" multiples dans le cadre des indemnités de licenciement, des mesures relatives à la participation financière, des cotisations patronales de prévoyance ou de retraites surcomplémentaires ou des avantages en nature.

- On n'a pas été non plus jusqu'au bout de la cohérence quant à la logique du financement de la protection sociale. Certes, la budgétisation de la branche famille ou la création du Fonds de solidarité vieillesse vont dans la bonne direction, mais aucune réflexion officielle sur la maladie n'a pu être menée à son terme.

- De même, il ne semble pas que l'on ait vraiment mené à terme la réflexion sur le rapprochement de la logique des dépenses de celle des recettes, à une exception près toutefois concernant le cas des taxes spécifiques. C'est le cas des taxes sur l'alcool et le tabac dont on peut penser qu'il est cohérent de faire contribuer ces facteurs aggravants du risque au financement des dépenses de l'assurance-maladie. Par contre leur affectation fluctuante rend peu lisible le message [1]. Les taxes sur la publicité pharmaceutique ou les laboratoires d'analyse ne pénalisent pas un facteur aggravant du risque mais des comportements alourdissant les dépenses. Dès lors qu'elles seraient dûment définies et programmées, les actions de financement dans le domaine des taxes spécifiques auraient le mérite de la logique, de la cohérence, et d'une certaine forme d'adéquation entre recettes et dépenses.

---

(1) L'alcool supporte deux prélèvements : le premier, taxe spécifique créée en 1983, a toujours été affecté à la CNAMTS ; le second, droit de consommation créé pour financer le budget de l'État, a été en quasi-totalité affecté depuis le 1er janvier 1994 au Fonds de solidarité vieillesse.

Une taxe sur le tabac a été créée au profit de la CNAMTS en 1983, elle fut supprimée en 1984 pour cause d'harmonisation européenne ; les droits de consommation affectés au budget de l'État ont été reversés irrégulièrement au régime général.

- La CSG comme les taxes spécifiques procèdent d'un début de diversification ou d'élargissement des sources de financement. Là non plus on n'est pas allé jusqu'au bout de la cohérence, l'ensemble des revenus n'étant pas appréhendé pour cette contribution.

5.3. Les conséquences de l'évolution du financement n'ont pas toujours été correctement perçues

- L'ensemble des actions menées n'est pas véritablement allé dans le sens de la simplification des cotisations sociales. Il ne faut pas perdre de vue qu'un excès de complexité peut tuer une assiette, bonne par ailleurs. On ne peut que regretter que la mise en place, de la CSG en 1991 ou des mesures d'exonération, ne facilitent guère la tâche de ceux qui doivent remplir un bulletin de paye, un BRC ou une DADS [1].

- Au cours de la période récente, on a assisté à deux évolutions, dont on est obligé de poser le problème de leur cohérence : la pression sociale s'est accrue alors que la pression fiscale a diminué. Ne serait-ce que sur le plan de la logique, il n'est plus possible de dissocier ces deux évolutions. L'évolution future doit se programmer en tenant compte conjointement de ces deux types de prélèvements.

- Pour conclure ce point, une remarque importante doit être mentionnée. Si chaque mesure présente une certaine logique, il ne semble pas que leurs auteurs aient bien mesuré les conséquences indirectes qu'elles induisent surtout lorsqu'on les met au regard des prestations. Ainsi par le jeu d'effet de seuil d'exonération, de limite dans certains barèmes, de franchissement de la ligne de non-imposition, on arrive à faire apparaître des taux marginaux de prélèvement extrêmement pénalisants qui, si on raisonnait sur la base d'un comportement économiquement rationnel posé au niveau d'un individu, conduirait ce dernier à ne pas travailler (annexe n° 7).

---

(1) BRC et DADS : formulaires administratifs de déclaration de salaires et de cotisations.

CHAPITRE 2

INCIDENCES COMPARÉES DES DIFFÉRENTS MODES DE FINANCEMENT ENVISAGEABLES

L'ensemble des difficultés évoquées au chapitre n° 1 conduit à s'interroger sur les différents types de financement envisageables, pour, d'une part, rendre moins dépendants financement de la Sécurité sociale et emploi et, d'autre part, assurer l'équilibre financier du système tout en garantissant sa pérennité.

Pour ce faire, il importe dans une première étape de mesurer les caractéristiques et les effets des différents modes de financements possibles, sachant que, outre leurs incidences économiques - tant à moyen terme que structurelles - ils n'offrent pas une marge de manœuvre identique et ne sont pas neutres en termes redistributifs et institutionnels.

Les fiches qui suivent, dont les principaux enseignements sont repris au chapitre n° 3 auquel il est possible de se référer directement, sont consacrées aux diverses modalités de financement envisageables pour la protection sociale. Les premières fiches présentent les avantages et inconvénients des prélèvements sur les principales assiettes que sont les revenus du travail salarié, les revenus du capital, les revenus de remplacement, la consommation des ménages (à travers la TVA), la consommation d'énergie, ainsi que celles des tabacs et alcools. Les fiches suivantes sont consacrées à des impôts qui touchent plusieurs assiettes à la fois (IR, CSG, cotisations assises sur la valeur ajoutée) ou qui présentent des particularités par rapport aux cas généraux examinés dans la première partie (IS, imposition des prestations familiales à l'IR, déductibilité des cotisations maladie et "reprofilage" des cotisations sociales). Enfin la dernière fiche présente d'autres modalités possibles de financement.

Chaque prélèvement est analysé, sauf mention contraire, à travers ses effets propres, c'est-à-dire qu'il n'est pas tenu compte dans ce chapitre d'une éventuelle substitution à des cotisations sociales et que son effet est évalué à prestations données. Ceci explique que leurs effets apparaissent récessifs sur la croissance et l'emploi, l'augmentation de prélèvements correspondant à une diminution "ex ante" du déficit public et non à une augmentation des prestations sociales. S'agissant des prestations

sociales, considérées indépendamment de leur financement, elles constituent en dernière analyse des augmentations de revenu des ménages. On peut retenir à titre indicatif, pour permettre une comparaison avec les effets des différentes modifications d'assiette décrites ci-après, que l'effet moyen d'une distribution de 10 MdsF de prestations sociales est de 10 000 à 25 000 emplois (selon les modèles de simulation utilisés), si l'on ne tient pas compte du prélèvement correspondant nécessaire. Quant aux conséquences d'une substitution d'un prélèvement à des cotisations sociales, elles peuvent être perçues en mettant en regard les effets obtenus avec ceux décrits au paragraphe n° 1. L'avant dernière fiche déroge cependant à cette règle puisqu'elle expose les effets d'un "reprofilage" des cotisations sociales qui seraient diminuées pour les bas salaires et relevées pour les hauts salaires.

Dans ces fiches sont distingués, d'une part les effets économiques à court-moyen terme et, d'autre part, les effets structurels de long terme. Les premiers correspondent à l'impact des modifications de ces prélèvements tel que le retracent les modèles macro-économétriques usuels. Ces modèles économétriques d'inspiration keynésienne (METRIC-DP, AMADEUS-INSEE, MOSAIQUE-OFCE) permettent en effet d'analyser une partie des conséquences d'une variation de la taxation du travail : leurs conclusions, basées principalement sur des effets-revenu, sont robustes à un horizon de court-moyen terme (5 ans). En revanche, ces modèles sont inadéquats pour capter les effets des variations de prix relatifs sur les comportements des agents, qui se manifestent essentiellement à long terme : la substitution capital-travail en fonction du coût relatif des deux facteurs [1], la sensibilité de l'offre de travail et de l'épargne à leur rémunération, et plus généralement les effets d'offre (une baisse du coût du travail peut rendre rentables certaines activités pour lesquelles existe une demande solvable latente) sont absents des modèles macro-économétriques usuels. Ils font l'objet de simulations dans le cadre de "modèles d'équilibre général calculables" ou de maquettes paramétrées de l'économie française. Mais leur quantification reste encore très insatisfaisante [2]. C'est pourquoi ces effets structurels font l'objet d'une analyse qualitative, seuls les effets d'une substitution du capital au travail étant évalués sous l'hypothèse extrême d'une élasticité unitaire ; les résultats ainsi obtenus

---

(1) Les effets de substitution entre facteurs de production liés à l'évolution des prix relatifs sont difficilement mis en évidence par les analyses économétriques sur données macro-économiques. C'est la raison essentielle de leur non intégration dans les modèles. Les effets d'une telle substitution peuvent être néanmoins simulés sur la base d'hypothèses extrêmes, une stricte complémentarité des facteurs telle qu'elle est généralement supposée dans les modèles macro-économétriques français ou une élasticité de substitution quasi-unitaire "ex ante" telle qu'elle ressort de certaines études empiriques sur données d'entreprises. La question posée est alors celle de la capacité effective à manipuler "ex post" le coût relatif du travail au capital dans un contexte de concurrence et de mobilité des facteurs de production, ainsi que le suppose de telles simulations.

(2) Ces outils ne pouvant être estimés par l'économétrie, beaucoup de paramètres sont "calibrés" et les résultats reposent sur les choix retenus.

devront être pris avec réserve, les évolutions de productivité du capital et du travail étant modifiées de façon exogène pour tenir compte de la modification "ex ante" du coût relatif des facteurs et non estimées "ex post" compte tenu du nouvel équilibre économique qui s'instaure. Les résultats ne tiennent donc pas compte des effets en retour sur les prix relatifs et sont donc majorés d'autant.

Il faut enfin noter que les analyses de court-moyen terme portent sur des modifications limitées des prélèvements. Les simulations réalisées avec des modèles macro-économétriques seraient peu pertinentes pour rendre compte des transformations correspondant à des changements profonds des conditions de financement.

1. La taxation du travail

On examinera dans cette section la seule taxation du travail salarié.

Le travail salarié subit en France une taxation multiple résumée par la notion de coin fiscal et social : ce dernier est défini comme l'écart entre le coût pour l'employeur d'une heure de travail et le gain réel net tiré par le salarié de cette heure de travail (annexe n° 7). Le coin fiscal et social est donc constitué par les cotisations sociales (employeur et salarié), l'IR, la CSG, les impôts sur la consommation [1] auxquels peuvent être ajoutées les prestations sous conditions de ressources (RMI, allocation logement, certaines prestations familiales), qui sont considérées comme des prélèvements négatifs sur le travail dans la mesure où elles décroissent quand les revenus tirés du travail augmentent. Ainsi mesuré, le gain marginal de l'heure de travail n'est jamais, quelle que soit la taille du ménage, supérieur à 50 % du coût total (au niveau du SMIC) et peut n'être que de 30 % pour les très hauts salaires. Il peut aussi être inférieur à 30 % pour les ménages situés à la limite de l'activité et jusqu'à 1,5 SMIC en raison des effets de seuil propres à certaines prestations (RMI, allocation logement) dont le montant diminue lorsque les revenus augmentent ce qui réduit le gain d'une heure de travail supplémentaire.

Globalement le taux de taxation moyen du travail salarié peut être estimé à 43,9 % ; il constitue la première source de recettes des administrations publiques [2].

---

(1) L'IR, la CSG et les impôts sur la consommation pour la partie correspondant aux revenus du travail. On inclut également dans le calcul du coin fiscal la taxe professionnelle (dont un tiers est assis sur les revenus du travail), la taxe sur les salaires pour les entreprises dont l'activité n'est pas soumise à la TVA.

(2) On pourrait retirer du coin fiscal les cotisations sociales qui ont une contrepartie directe (mais différée ou dépendante de la survenance d'un risque), c'est à dire les cotisations retraite et chômage ; dans cette hypothèse le taux moyen de taxation du travail tomberait aux alentours de 20 %, au lieu de 43,9 % (voir annexe n° 6).

Effets économiques à court et moyen terme d'une variation de la taxation du travail

Dans ce cadre utile mais restreint des modèles, une variation de la taxation du travail a des effets macro-économiques différenciés suivant la forme qu'elle revêt, et suivant l'horizon considéré.

L'effet d'une hausse des cotisations des employeurs

À court terme, une hausse du taux de cotisations employeurs augmente le coût du travail et les prix car les entreprises souhaitent maintenir leur taux de marge (sinon les profits et l'investissement diminuent). Ce surcroît d'inflation exerce un effet récessif sur l'activité et l'emploi : la réduction du pouvoir d'achat pèse sur la consommation et la compétitivité se dégrade.

À terme, le coût salarial unitaire réel rejoint son niveau d'origine. La baisse des salaires réels bruts peut avoir diverses origines : les salariés peuvent considérer que les cotisations des employeurs constituent un salaire différé et donc accepter d'en supporter la charge ; la hausse du chômage peut être le facteur de la modération des revendications salariales ; les délais d'indexation peuvent être tels que les salaires sont toujours "en retard" sur les prix. Au total, l'augmentation des cotisations sociales employeurs ne pèse en fait qu'à court terme sur les entreprises puis se traduit par une hausse des prix et par une baisse équivalente du salaire réel brut de sorte que les ménages salariés sont in fine les véritables "payeurs" au terme de l'ajustement. À l'horizon de 5 ans, si l'augmentation des cotisations sociales employeurs diminue l'emploi, c'est plus en raison des effets-revenu (baisse du pouvoir d'achat des ménages) que des effets de substitution (le coût relatif capital-travail n'augmente que transitoirement). Au total, une hausse des cotisations employeurs de 10 MdsF entraîne la perte d'environ 20 000 à 40 000 emplois au bout de 5 ans selon les modèles macro-économétriques selon que la répercussion de la charge sur les salariés est plus ou moins rapide.

L'effet d'une hausse des cotisations salariés

Une augmentation d'un même montant des cotisations salariés exerce des effets analogues à moyen terme, mais s'avère moins défavorable en termes d'emploi dans la mesure où, a priori, l'inflation n'est pas stimulée par la mesure : en effet, les salaires bruts, et donc le coût du travail, ne changent pas ex ante ; ils ne sont pas modifiés ex post, si les salariés acceptent ce prélèvement comme un salaire différé conformément à l'observation des comportements estimés sur le passé. Ainsi, une augmentation des cotisations sociales salariés constitue une amputation immédiate du revenu réel des ménages. À moyen terme, ces effets sont qualitativement identiques à ceux d'une augmentation des cotisations employeurs (baisse du PIB et de l'emploi, baisse du pouvoir d'achat des ménages), mais leur ampleur est réduite, dans la mesure où, contrairement aux cotisations employeurs, ces mesures ne sont pas inflationnistes,

ce qui limite l'effet récessif. Au total, un prélèvement supplémentaire de 10 MdsF se traduit par la perte d'environ 10 000 à 25 000 emplois au bout de 5 ans, selon les modèles macro-économétriques.

Toutefois, au cas où la contrepartie des cotisations n'apparaîtrait pas clairement aux salariés [1], il est à craindre que des réactions de rejet, se traduisant par des revendications salariales supplémentaires, conduisent à des effets inflationnistes ; dans ce cas l'effet d'une augmentation de 10 MdsF des cotisations salariés serait identique à celui des cotisations employeurs, soit une perte de 20 000 à 40 000 emplois.

Effets économiques structurels d'une variation de la taxation du travail

À long terme, une augmentation de la taxation du travail s'analyse ex ante comme une variation de plusieurs prix relatifs : prix relatif capital-travail pour l'entreprise ; prix relatif des différentes catégories de travail, dans la mesure où la taxation du travail n'est pas homogène (travail qualifié et non qualifié par exemple) ; prix relatif du travail par rapport au non travail.

Cette variation des prix relatifs se traduit par une inflexion des choix individuels des agents économiques qui peut être néfaste du point de vue de l'efficacité économique dans la mesure où elle soumet ces agents à un système de prix qui pourrait ne pas refléter les valeurs sociales réelles des biens et services et conduire à un gaspillage de ressources rares (travail ou biens) : par exemple, les prélèvements obligatoires sur le travail salarié introduisent une distorsion entre le coût du travail pour l'employeur (qui influence ses décisions d'embauche) et le salaire disponible reçu par l'employé, qui influence son offre de travail. Il est alors moins important de savoir qui, de l'employeur ou du salarié, supporte la taxation que de connaître par quels mécanismes se réconcilient l'offre de rémunération des employeurs et les aspirations de revenu des salariés. Tout dépend en fait du processus de formation des salaires et de la sensibilité respective de la demande et de l'offre de travail aux prix relatifs.

Il semble ainsi que l'accroissement de la taxation apparente du travail sous forme de cotisations sociales en France depuis le milieu des années 70 ne se soit pas traduite par un accroissement équivalent du coût salarial par unité produite par rapport aux autres pays comparables de sorte qu'en moyenne l'accroissement de la taxation du travail a vraisemblablement été supportée par les salariés sous forme de

---

(1) Le développement de tels comportements pourrait résulter du sentiment d'un relâchement du lien entre les prestations désirées et les prélèvements subis, que pourraient provoquer une insuffisante régulation de la dépense, une amplification de la redistribution verticale au détriment de la redistribution horizontale et le développement d'un sentiment d'inéquité intergénérationnelle entre actifs et inactifs, alors même que les modes de financement n'auraient pas été clarifiés (voir chapitre n° 1 paragraphe n° 2.3).

rémunérations directes plus faibles. Ce phénomène s'est vu d'autant plus confirmé depuis le début des années 80 que les hausses de cotisation ont essentiellement porté sur la part salariale.

L'acceptation des hausses de cotisations par les salariés a pu tenir à ce qu'elles étaient considérées comme un simple salaire différé. À l'avenir, un relâchement du lien entre cotisations et prestations pourrait provoquer des revendications de hausse des salaires bruts. Dans ces conditions, l'aggravation du coût relatif du travail par rapport au capital pourrait provoquer des effets de substitution défavorables à l'emploi et l'accroissement du coin fiscal et social engendrer un désajustement sur le marché du travail qui serait source de chômage.

Ce diagnostic, vrai en moyenne, ne l'est sans doute pas pour le travail faiblement rémunéré. En effet, les règles d'évolutions du salaire minimum [1] ainsi que la pratique suivie, qui a abouti à ce que son rapport au salaire moyen s'améliore, empêchent le salaire brut de s'ajuster en cas d'augmentation des cotisations employeurs ; en conséquence le coût du travail faiblement rémunéré a, depuis 1970, augmenté par rapport au coût du travail mieux rémunéré et par rapport au coût du capital, ce qui a pu décourager l'emploi non qualifié, compte tenu de la plus forte sensibilité de la demande de travail des entreprises au coût pour ce type de travail [2].

Par ailleurs, il faut également évoquer un deuxième aspect du problème du chômage des personnes faiblement rémunérées, qui concerne l'offre de travail et non plus la demande de travail. Le système français de redistribution se caractérise en effet par l'existence, à côté des impôts et cotisations sociales, de prestations sociales forfaitaires (allocations familiales) ou sous conditions de ressources (RMI, allocation logement, allocation de parent isolé,...). Si des prestations forfaitaires n'exercent d'effet désincitatif sur l'offre de travail que par leur effet sur le revenu, les prestations sous conditions de ressources ajoutent à cet effet sur le revenu un effet de

---

(1) Depuis 1970, le salaire minimum est indexé non plus sur les prix, mais sur la moitié du taux de salaire horaire ouvrier, et il peut bénéficier en outre de "coups de pouce" du Gouvernement.

(2) En France, l'évolution constatée depuis 1983 n'a pas suffi à compenser le resserrement de la distribution du coût du travail observée au cours des années 70. Il faut en outre tenir compte de la situation chez nos concurrents dont certains ont connu une baisse relative du coût du travail non qualifié (voir chapitre n° 1 paragraphe n° 2 notamment tableau n° 2 et graphique n° 5)

substitution (lié à la modification du prix relatif travail non travail) en faveur d'une limitation de l'offre de travail [1].

Ce phénomène peut être à l'origine de véritables "trappes à pauvreté" ou "trappes à chômage", que l'on ne peut déceler sans prendre en considération la totalité du système complexe de prélèvements et de prestations fiscaux et sociaux. En ce qui concerne la France le système fiscalo-social, par sa complexité, recèle ainsi pour certaines situations familiales extrêmes, des aberrations dans les taux marginaux de prélèvements au voisinage du SMIC, qui pourraient être si d'autres éléments n'intervenaient dans la décision (perspectives futures, lien social...) désincitatifs au travail. Le nombre de personnes concernées est difficile à déterminer (annexe n° 7). Il est ainsi apparu de plus en plus nécessaire, de mettre en place des mécanismes d'intéressement à la reprise d'activité pour limiter l'ampleur de tels effets [2]. Il faut toutefois reconnaître que la marge d'introduction de tels mécanismes est étroite et que ceux-ci sont compliqués et peu lisibles pour les intéressés. Une étude sur ce point est nécessaire, pour que soient trouvées des solutions à ce problème, qui dans tous les cas est source d'inéquité sociale.

En d'autres termes, le prix relatif du travail des personnes faiblement rémunérées est particulièrement affecté par le système de redistribution en France, ce qui engendre des désincitations à la fois sur la demande et sur l'offre de ce facteur.

Effets redistributifs

Il faut, tout d'abord, distinguer la redistribution horizontale de la redistribution verticale. La redistribution horizontale des prélèvements et des prestations concerne l'action de ces transferts sur la distribution des revenus selon la situation à l'égard du risque couvert (maladie, chômage, retraite, charge familiale). La redistribution

---

(1) - Dans le cas de prestations on entend par effet revenu le fait qu'une augmentation des prestations en améliorant le revenu peut avoir un effet désincitatif sur l'offre de travail ; a contrario une augmentation des prélèvements fiscaux peut être un incitatif à l'offre de travail lorsque les ménages souhaitent maintenir leur revenu.

- Les prestations sous conditions de ressources ainsi que les prélèvements fiscaux et sociaux peuvent donner lieu à de la substitution entre travail et non travail : si la fiscalité est trop élevée l'intérêt financier qu'apporte une heure de travail supplémentaire peut sembler faible au regard d'une heure de loisir ; de même, parce qu'elles sont sous conditions de ressources et ne sont plus accordées au-delà d'un certain seuil, certaines prestations peuvent avoir un effet désincitatif au travail (augmenter son activité conduisant à perdre l'avantage des prestations).

Au total, alors qu'une augmentation des prélèvements fiscaux et sociaux conduit à un effet sur le revenu et un effet substitution qui ont tendance à se compenser, ceux-ci s'ajoutent dans le cas des prestations sous conditions de ressources.

(2) Ils concernent 18 % des chômeurs indemnisés.

verticale, qui nous intéresse ici, concerne l'action des prélèvements et prestations sur la distribution des revenus à taille donnée de ménages. On peut considérer séparément d'une part le rôle redistributif des seuls prélèvements, d'autre part le rôle redistributif de l'ensemble constitué des prélèvements et des prestations.

L'effet redistributif d'un prélèvement se mesure en comparant la distribution des revenus avant prélèvement et la distribution après prélèvement. Si la seconde est moins inégalitaire que la première, le prélèvement est redistributif.

Une condition nécessaire et suffisante pour qu'un prélèvement soit redistributif dans la dimension verticale est qu'il soit progressif, c'est à dire que son taux moyen soit croissant avec le revenu. Il sera d'autant plus redistributif qu'il sera progressif et que son rendement moyen sera élevé (augmentant ainsi la masse à redistribuer).

En France, la part des prélèvements progressifs dans le total des prélèvements directs sur le travail est faible (annexe n° 7). Les cotisations sociales qui occupent une place prépondérante (et qui a augmenté régulièrement depuis 20 ans) sont proportionnelles [1]. L'IR est plus progressif en France qu'à l'étranger mais il est très concentré sur une partie réduite de l'ensemble des contribuables. Le fait que les prestations versées aux retraités et chômeurs non imposables ne soient pas soumises à la CSG peut conduire à considérer que celle-ci comporte un effet de seuil qui induit une forme de progressivité ; en outre la non déductibilité de la CSG à l'IR est susceptible de lui conférer un certain caractère redistributif.

Au total, les prélèvements sur le travail atteignent un niveau élevé en France mais exercent un effet redistributif plus faible que ce qui est observé à l'étranger en raison du faible rendement des prélèvements progressifs.

Si l'on prend en compte l'ensemble constitué des prélèvements et des prestations, le système français apparaît en revanche beaucoup plus progressif et redistributif que lorsqu'on limite l'analyse aux seuls prélèvements (annexe n° 7). En effet, dans le régime général, les cotisations plafonnées (retraite) financent des prestations plafonnées, des cotisations proportionnelles financent le plus souvent des prestations a priori forfaitaires (assurance-maladie, allocation familiale) ou dégressives (prestations soumises à conditions de ressources).

Effet sur la gestion de la protection sociale

Il faut tout d'abord noter que la relative stabilité des revenus d'activité au cours du cycle économique, notamment par rapport à la rémunération du capital, confère un avantage à la taxation du travail dans le cadre de la gestion des régimes de protection

---

(1) Dans le cas des retraites, si l'on tient compte des retraites complémentaires.

sociale. Il est vrai cependant que depuis 1983 la progression modérée de l'assiette a pu handicaper les régimes sociaux (voir chapitre n° 1 paragraphe n° 1.1.).

Les cotisations sociales sur les revenus du travail relèvent du financement de prestations présentant un caractère de revenu d'activité différé (retraite) ou ayant un lien plus ou moins étroit avec le travail (indemnités journalières, indemnités d'assurance-chômage, rentes d'accident du travail ou d'invalidité ; éventuellement famille, maladie dans la mesure où l'on considère que ces prestations ont pour but de préserver le capital humain).

Des cotisations sociales ou impôts spécifiques (CSG) peuvent être affectés, lorsqu'ils sont susceptibles d'apparaître aux yeux des bénéficiaires, pris individuellement ou collectivement comme la contrepartie de prestations qu'ils financent (retraite, maladie) ; un certain lien entre les financeurs également bénéficiaires des prestations peut alors favoriser l'émergence d'une gestion plus efficace.

Lorsqu'au contraire aucun lien individuel ne peut apparaître entre le bénéfice des prestations et le financement (prestations dite de solidarité, famille), le financement par l'impôt semble aller naturellement de pair avec la budgétisation afin que soient clairement posés, au sein du budget général de l'État, les arbitrages entre les différentes fonction collectives.

Marges de manœuvre

Un point de cotisations sociales maladie devrait rapporter 30,8 MdsF en 1994.

2. La taxation du capital ou de ses revenus

Effets économiques de court-moyen terme

Les modèles macro-économiques usuels ne permettent pas de mettre correctement en évidence les conséquences d'une augmentation de la fiscalité du capital. Les enseignements sont en effet limités du fait des difficultés rencontrées pour quantifier les interactions entre les sphères réelles et financières. Mais il est certain que la réduction des profits des entreprises pèse sur l'investissement au détriment de l'activité et de l'emploi. Par ailleurs, une taxation plus lourde des revenus de l'épargne des ménages aurait des effets incertains sur le taux d'épargne mais importants sur son affectation (voir plus loin les effets structurels et les marges de manœuvre).

Effets économiques structurels

Une taxation du capital, quelles qu'en soient les modalités, augmenterait son coût pour les entreprises (d'autant plus que les taux d'intérêt devraient être relevés pour freiner les sorties de capitaux). Cependant dans la mesure où cette taxation pourrait

durablement modifier le prix relatif du travail et du capital, elle serait de nature à pousser, à long terme, au choix de techniques de production incorporant plus d'emploi et moins de capital. Le contenu en emplois de la croissance pourrait alors être enrichi. Pour déterminer si la résultante, entre l'effet dépressif à court terme d'une augmentation de la taxe et l'effet d'une modification du choix des techniques de production, serait finalement favorable à l'emploi, il faut examiner trois questions auxquelles malheureusement, les modèles macro-économétriques actuels ne répondent pas de façon satisfaisante :

En premier lieu, il faut s'interroger sur les modalités de répercussion dans les prix de cette augmentation de taxe. Si la taxe est répercutée dans l'inflation sur laquelle sont indexés les salaires, la hausse initiale du prix relatif du capital par rapport au travail peut se trouver compensée avant que les effets favorables à l'emploi apparaissent. Répondre à cette question impliquerait de bien modéliser les conséquences sur l'inflation du conflit auquel donne lieu la répartition du revenu global - la valeur ajoutée - entre salaires et profits. Si les modèles retracent de façon assez réaliste la formation des salaires et son impact sur l'inflation, ils sont en revanche moins performants quand il s'agit de décrire, surtout dans le long terme, la capacité des entreprises à fixer des prix leur assurant le niveau de profit qu'elles désirent.

En second lieu, même si l'avantage relatif initial subsiste durablement, on mesure mal l'importance de l'effet d'une modification du prix relatif du travail par rapport capital sur la substitution entre ces facteurs. En effet, la substitution capital-travail est absente des modèles macro-économiques parce que les tests économétriques ne conduisent pas à la retenir quand on examine les données historiques, et il est difficile de leur faire intégrer de façon probante [1] les effets de substitution qui apparaissent beaucoup plus nets à l'examen de données micro-économiques relatives à des échantillons d'entreprises.

Enfin en troisième lieu, il faut tenir compte de ce que seraient les conséquences sur l'offre productive de la baisse de la profitabilité du capital due à la taxe. Cette troisième question est mal traitée par les modèles et, de façon même approximative, on ne sait pas les contraindre à incorporer des effets d'offres.

Il apparaît dans ces conditions légitime de conclure que les modèles macro-économétriques n'apportent pas de réponse convaincante à la question des effets de la taxation du capital. Des modèles théoriques ou paramétrés d'équilibre général apportent une réponse à cette question ; mais leur force de conviction est plus faible

---

(1) Dans ce cas, le calcul étant réalisé "ex ante" on ne peut tenir compte des effets en retour sur les salaires réels et l'équilibre des marchés financiers de cette augmentation de la taxe. On leur impose ainsi artificiellement le maintien durable de l'avantage de prix concédé au travail sur le capital.

car ils ne valent que par la vraisemblance des hypothèses qui les sous-tendent et il leur manque la validation par les faits observés. Cependant, ce sont les seuls - dans l'état actuel des connaissances - qui prennent en compte simultanément les effets favorables de la substitution et les effets inverses discutés dans les trois questions précédentes. Ils poussent à croire que, au mieux et dans le long terme, l'effet résultant sur l'emploi est nul.

Une taxation trop forte du capital pourrait, en outre, aggraver les risques déjà forts d'une double délocalisation. On pourrait préférer des placements financiers et des investissements à l'étranger. Or si le travail et le capital sont pour partie substituables ils sont bien souvent complémentaires. À terme donc une trop forte pénalisation de l'investissement pourrait limiter la croissance potentielle. L'emploi pourrait s'en trouver finalement défavorisé. Il semble ainsi qu'à la fin des années quatre-vingts la croissance a buté sur des capacités de production insuffisantes (ce qui s'est aussi traduit par une dégradation de nos échanges extérieurs). Les besoins en investissements étant très importants dans les années à venir pour soutenir une croissance forte, on peut craindre le retour d'un tel scénario.

Une taxation des revenus de l'épargne aurait des effets incertains sur l'épargne : d'un côté, elle favoriserait la consommation présente au détriment de la consommation reportée à plus tard (effet de substitution) ; de l'autre, les ménages pourraient souhaiter à l'inverse maintenir le niveau de cette dernière en accroissant leur effort d'épargne actuel (effet revenu). En revanche, il est certain qu'elle a des effets importants sur son affectation ; ceux-ci le sont d'autant plus que la taxation de l'épargne est très disparate entre les produits et entre les pays ; en particulier, des délocalisations d'épargne seraient nuisibles à la croissance.

Enfin, on peut noter que les impôts sur les transactions en capital (droits de mutation à titre onéreux) ont en plus l'inconvénient de décourager la mobilité du capital mais aussi du travail (mutations immobilières) au détriment d'une allocation optimale des ressources et en particulier de l'emploi.

Au total il n'est pas sûr qu'une hausse de la fiscalité du capital soit moins pénalisante pour l'emploi qu'une augmentation des cotisations sociales employeurs, l'effet sur l'emploi d'une telle substitution pourrait être faible voire négatif.

Effets redistributifs

L'effet redistributif de l'imposition du capital serait plus important si la taxation était alourdie sur les stocks hérités ou détenus par les ménages. Il serait plus faible s'il portait sur les revenus du capital, qui sont moins concentrés, et indéterminé s'il concernait les transactions.

S'agissant des entreprises, une taxation accrue du capital frapperait surtout les secteurs capitalistiques, et handicaperait ainsi la compétitivité de certaines firmes (industrie, transport aérien). Elle pourrait, a contrario, favoriser le développement des services.

Effets sur la gestion de la protection sociale

L'extension du financement de la Sécurité sociale par l'imposition du capital peut être envisagée pour des prestations de solidarité nationale, elle est en revanche peu adaptée au financement de dépenses relevant d'une logique de contrepartie à des cotisations telles les retraites.

Marges de manœuvre

Un accroissement de l'imposition du capital pourrait passer soit par l'élargissement des assiettes (annexe n° 9), soit par le relèvement des taux, notamment de la CSG déjà affectée au financement de la Sécurité sociale. La première voie serait plus satisfaisante d'un point de vue théorique que la seconde, car elle éliminerait les distorsions existantes entre capital taxé et capital défiscalisé, au lieu de les accroître. Toutefois, d'un point de vue pratique, une éventuelle taxation des revenus de l'épargne financière exonérée serait psychologiquement délicate à mettre en œuvre car elle toucherait les classes moyennes (PEL, PEP, PEA, assurance-vie) et modestes (livrets A, livret d'épargne populaire, comptes d'épargne-logement, CODEVI), tandis qu'une taxation des revenus fictifs (loyers, plus-values latentes) serait techniquement difficile en l'absence de révision des bases locatives. À assiette constante, un relèvement d'un point du taux de la CSG ou des prélèvements sociaux sur les revenus du capital apporterait en 1994 2,7 MdsF. L'élargissement de l'assiette de la CSG en doublerait le rendement, le supplément de recettes est estimé en 1994 à 2,7 MdsF par point de CSG [1].

Les mouvements de capitaux étant totalement libres au sein de l'Union Européenne, un alourdissement significatif des prélèvements sur le revenu du capital en France se traduirait par des sorties de capitaux. Cela affecterait en particulier les produits financiers les plus délocalisables comme les obligations.

On peut noter qu'une retenue à la source communautaire, si elle était un jour instaurée, serait sans doute de 15 % et que le prélèvement libératoire français est déjà de presque 20 % si on tient compte des prélèvements sociaux. Il est donc difficile d'envisager une augmentation importante de ce taux par le biais, par exemple, de la CSG.

---

(1) L'élargissement de la CSG : aux produits d'épargne défiscalisés rapporterait 4,1 MdsF ; à la suppression des abattements d'assiette en matière de revenus du patrimoine à l'IR 0,75 MdsF ; à la taxation au premier franc des plus-values de cession des valeurs mobilières 1,5 MdsF ; soit un total de 6,4 MdsF ou encore 2,7 MdsF par point de CSG (annexe n° 9).

Le marché des actions est aussi international et, par exemple, une hausse du taux de l'IS diminuerait les investissements directs étrangers en France et pourrait inciter les entreprises françaises à délocaliser leurs activités. Ces mouvements de capitaux seraient d'autant plus probables que, faisant suite à une diminution régulière du taux de l'IS, une telle mesure pourrait être interprétée à l'étranger comme un revirement profond de la politique française vis-à-vis des entreprises.

Un accroissement de la taxation du capital dans les entreprises serait facile à mettre en œuvre, mais sans doute mal acceptée. Elle supposerait un alourdissement de la taxe professionnelle ou de l'IS. La première voie semble impraticable en raison, d'une part, de la très forte opposition des entreprises au principe même de cet impôt, et, d'autre part, du fait qu'elle poserait inévitablement la question de l'affectation des nouvelles ressources entre l'État, les Collectivités locales et la Sécurité sociale. La seconde voie, concevable si l'on considère les diverses mesures d'allégement dont ont bénéficié les entreprises (TVA, exonération de cotisations sociales), se heurterait à l'existence d'une taxation déjà élevée et discordante au détriment des fonds propres des entreprises, qui n'a été que partiellement réduite par les baisses successives du taux d'imposition des sociétés. En outre, il convient de noter que le produit de l'IS reste très sensible à la conjoncture, ce qui rendrait, par exemple, cet instrument peu adapté au financement des dépenses sociales elles-mêmes liées à la conjoncture (chômage) ou connaissant des déficits structurels (maladie, vieillesse...). D'autres modalités d'accroissement de la contribution du capital sont envisageables comme soumettre les amortissements à la TVA ou créer une cotisation sur la valeur ajoutée (voir plus loin l'analyse de cette taxation paragraphe n° 9).

En 1994, le rendement d'un point d'IS serait de 2,5 MdsF.

3. Les impôts et taxes sur les revenus de substitution

Les principaux revenus de substitution sont les retraites, les indemnités de chômage, les indemnités journalières de maternité ou de maladie.

Ceux-ci ont augmenté de façon continue dans le revenu des ménages en raison de la croissance du nombre des retraités et de l'augmentation du chômage. Leur taxation est très inégale et sensiblement inférieure à celle des actifs : ainsi, retraites et allocations de chômage ne sont pas soumises à la CSG pour les personnes non imposables à l'impôt sur le revenu ; les indemnités journalières ne sont ni soumises à cotisations ni à la CSG tout en étant imposables à l'IR. Une harmonisation du mode de prélèvement socialo-fiscal de ces revenus peut être envisagée (annexe n° 10).

L'effet économique d'une taxation des revenus de substitution sera traité ici à partir de l'exemple des cotisations d'assurance-maladie sur les retraites.

Effets économiques de court moyen terme

Une taxation a des effets directs sur les revenus des catégories concernées, et donc sur leur consommation. Les statistiques disponibles ne permettent pas de distinguer cette taxation d'un prélèvement sur les ménages à travers l'IR ou la CSG.

La taxation des revenus de substitution présente l'avantage de ne pas peser sur les prix et les coûts, dans la mesure où les catégories concernées n'obtiendraient pas de compensation dans la revalorisation des prestations reçues.

Ainsi, l'instauration en 1980 de cotisations maladies pour les retraités du régime général et des régimes de retraite complémentaire ou sa dernière hausse en 1987 n'ont pas entraîné de revalorisation des retraites. On peut cependant penser qu'une forte hausse des cotisations maladie pourrait entraîner des revendications sur la revalorisation des retraites, et donc conduire à alourdir les cotisations retraites des actifs. Une amputation du pouvoir d'achat des retraites pourrait aussi conduire les salariés d'aujourd'hui à demander une hausse de leurs rémunérations actuelles pour compenser la baisse de leurs retraites futures.

Effets économiques structurels

Si les salariés ne modifient pas leur comportement d'épargne dans une perspective de maintien de leur revenu de futurs retraités et ne font pas pression à la hausse des salaires, le coût relatif du travail par rapport au capital serait réduit dans la mesure où une augmentation de la charge pesant sur les retraités permettrait d'alléger celle acquittée par les actifs. Dans le cas contraire, la modification des comportements d'épargne des salariés, plus ou moins compensée par celle des retraités, pourrait avoir un impact à long terme sur la dynamique de croissance.

Effets redistributifs

Les hausses de cotisation portent directement sur les revenus des retraités, de façon proportionnelle à ceux-ci. Elles permettront de répartir plus équitablement la charge à financer entre les actifs et les inactifs dans la mesure où le niveau de vie actuel des retraités est en moyenne à parité avec celui des actifs. Une telle mesure ne peut qu'être prise en cohérence avec les réformes qui vont à l'avenir peser sur le niveau des retraites du régime général.

L'élargissement de la CSG aux chômeurs et retraités non imposables limiterait l'effet redistributif de ce mode de taxation, la non déductibilité de la CSG à l'IR maintenant néanmoins un caractère légèrement progressif à la CSG.

Effets sur la gestion de la protection sociale

Une hausse des cotisations maladie des retraités peut être justifiée par le fait que les retraités gros consommateurs de biens de santé pourraient être ainsi sensibilisés à leur coût. Une telle mesure irait dans le sens d'un renforcement du lien entre les bénéficiaires de prestations et leur financement, qui ne saurait être que favorable à une meilleure gestion du risque, en pesant en faveur d'une meilleure régulation de la dépense.

Marges de manœuvre

Les taux de cotisations d'assurance-maladie sur les retraites sont actuellement de 1,4 % pour les retraites du régime général, de 2,4 % sur les retraites complémentaires, de 5,5 % sur les préretraites et de 2,65 % à 3,8 % sur les retraites des autres régimes, alors que le taux pour les salariés est de 19,6 % (6,8 % pour la part salariale et 12,8 % pour la part employeur). Or les différentes études comparatives montrent que les niveaux de vie moyens des retraités sont aujourd'hui comparables à ceux des actifs. Les jeunes retraités auraient même une aisance financière supérieure (annexe n° 12). Le rendement de la hausse d'un point des cotisations des retraités imposables, sur l'ensemble de leurs retraites, est estimé à 6 MdsF pour l'ensemble des régimes de retraite et à 4,5 MdsF pour le régime général. général. Il conviendrait toutefois de tenir compte de l'existence d'une quantité encore importante de retraités âgés bénéficiant de faibles pensions sur lesquels un prélèvement net est difficilement envisageable.

Les indemnités journalières versées en cas de maladie, de maternité, accident du travail ainsi que les rentes d'accident du travail sont exonérées de cotisations et de CSG. S'il leur était imposé un point de CSG, le rendement serait de 0,5 MdsF, soit 1,2 MdsF pour 2,4 points (annexe n° 9).

L'élargissement de la CSG aux chômeurs et retraités non imposables aurait un rendement de 5,9 MdsF, soit 2,5 MdsF par point de CSG [1] (annexe n° 9).

Les gains pour la Sécurité sociale cités ci-dessus seraient légèrement atténués, pour les administrations publiques, par une perte de recettes au titre de l'IR.

---

(1) Sous l'hypothèse d'un maintien de l'exonération des prestations non contributives pour les retraités et des allocations de chômage inférieures au SMIC (le prélèvement ne pouvant en outre avoir pour effet de diminuer en deçà du SMIC brut le montant de l'allocation nette).

4. Les impôts sur la consommation (exemple de la TVA)

Effets économiques de court-moyen terme

Une hausse du taux de la TVA augmente les prix à la consommation et ampute le pouvoir d'achat des ménages comme tout prélèvement sur leurs revenus réels. Elle a donc un effet récessif immédiat à travers une diminution de la consommation. Mais il faut tenir compte en outre du fait que les salaires restent, de facto, largement indexés sur les prix à la consommation en France, tout au moins à moyen terme. Ce phénomène est toujours observé aujourd'hui, même si le chômage pèse davantage sur la croissance des salaires réels. Toutes choses étant égales par ailleurs, une augmentation de la TVA entraîne donc une hausse nominale des salaires et du coût nominal du travail.

Les coûts des entreprises sont donc accrus (en sus des 15 % de recettes de TVA payés par les entreprises sans possibilité de déductions). Une partie du supplément de TVA est donc prélevée sur les marges des entreprises au détriment de l'investissement. Mais cette hausse des coûts de production est aussi assez largement répercutée dans les prix de vente. Une spirale prix-salaires est ainsi enclenchée et l'inflation est accrue.

Même si la hausse des prix est faible actuellement en France, le supplément d'inflation ainsi provoqué a, en lui-même, des effets pervers. Il incite les ménages à épargner pour compenser la dévalorisation de leur patrimoine et donc à consommer moins. Il dégrade la compétitivité [1] de nos produits sur les marchés domestique et extérieur. L'opinion répandue, selon laquelle une augmentation de la TVA serait favorable au commerce extérieur, en taxant les importations sans modifier le prix des exportations, ne tient en effet pas compte du fait que les effets inflationnistes ainsi créés annuleraient cet avantage initial en augmentant le prix de production intérieure et donc finalement le prix des exportations.

Au total, une hausse de la TVA pourrait induire des pertes d'emplois plus importantes qu'un prélèvement direct sur les revenus des ménages (IR, CSG ou cotisations des salariés) du même ordre de grandeur que celles résultant d'une augmentation des cotisations sociales employeurs. Une augmentation de 10 MdsF du rendement net de la TVA pour les administrations publiques se traduirait par 20 000 à 25 000 pertes d'emplois au bout de cinq ans. Ces pertes seraient plus faibles si le relèvement des taux était coordonné à l'échelle européenne : les effets de perte de compétitivité seraient en effet réduits en pareil cas.

---

(1) Cette perte de compétitivité sera immédiate lorsque la règle de taxation dans le pays d'origine sera mise en pratique pour les échanges intra-européens.

Effets économiques structurels

Du fait de l'indexation des salaires sur les prix, une hausse de la TVA se traduit par une augmentation du coût du travail. Mais, bien que la TVA sur les investissements soit déductible, le coût du capital est aussi modifié : en fait il augmente dans la mesure où tous les prix de production intérieurs augmentent par suite de la hausse des coûts, y compris ceux des biens d'équipement, mais moins cependant que le coût du travail puisqu'une partie des biens d'équipement est importée. Un relèvement du taux de la TVA accroît donc légèrement le coût relatif du travail par rapport au capital et encourage à due concurrence la substitution capital-travail au détriment de l'emploi.

Toutefois, dans la mesure où elle porte directement sur la consommation, la TVA n'engendre pas, contrairement à la taxation du revenu, une distorsion en faveur de la consommation présente au détriment de l'épargne. C'est pourquoi, selon les simulations des modèles d'équilibre général calculables, elle peut apparaître à long terme moins défavorable à l'accumulation du capital et à la croissance que la taxation du revenu. Au total, la TVA offre, d'un point de vue structurel d'excellentes qualités de neutralité fiscale. C'est donc principalement en raison de ses effets inflationnistes à court terme qu'elle a des inconvénients.

Effets redistributifs

La part de la TVA dans la consommation des ménages est assez indépendante du revenu, en dépit de l'existence de taux minorés sur des produits de grande consommation. En revanche, le taux d'épargne augmentant avec le revenu, la TVA pèse d'autant moins sur le revenu des ménages qu'il est élevé. Elle est donc anti-redistributive. La TVA est en outre un impôt qui défavorise, à revenu égal, les ménages chargés de famille dont le taux de consommation est plus élevé.

Effets sur la gestion de la protection sociale

Afin d'éviter la confusion des financements, des recettes de TVA ne devraient être affectées qu'à des dépenses de solidarité à la charge du budget de l'État. Son utilisation pour financer la Sécurité sociale présenterait deux risques. D'une part cela relâcherait le lien individuel entre contributions et prestations et serait donc peu cohérent avec la recherche du maintien, chaque fois que cela est souhaitable d'une logique contributive. D'autre part, les partenaires sociaux et les assurés pourraient avoir le sentiment que les problèmes de financement de la Sécurité sociale peuvent être facilement résolus grâce à un impôt relativement "indolore" et que la maîtrise des dépenses est donc moins nécessaire. Le signal serait donc déresponsabilisant.

Marges de manœuvre

Les recettes nettes de TVA se sont élevées en 1993 à 505 MdsF. Une hausse de 1 point du taux normal rapporterait 26,7 MdsF en 1994. Une augmentation d'1 point de chacun des trois taux rapporterait 36,7 MdsF en 1994 dont près de 15 % sont en fait à la charge des administrations publiques.

Jusqu'à présent, les différences de taux au plan européen semblent avoir eu un effet limité sur l'activité commerciale malgré la suppression des frontières. Un relèvement des taux français de l'ordre de 1 point serait supportable, mais il semble exclu d'aller au-delà sans conséquences dommageables pour notre commerce. Ainsi, au plan européen, la marge de manœuvre semble limitée à un taux plafond de 20 % pour le taux normal, actuellement de 18,6 %. Une hausse de 1,4 point rapporterait 37,8 MdsF, si elle était réservée au taux normal, un peu plus de 50 MdsF, si elle était étendue à l'ensemble des trois taux.

5. La taxation de l'énergie

Le développement de la fiscalité environnementale (ou "écotaxes") telle que la propose la Commission de l'Union Européenne viserait à imputer aux utilisateurs leurs coûts externes. En pratique, les propositions de la Commission posent trois problèmes :

- tout d'abord, il s'agit d'ajouter une taxe supplémentaire à celles qui existent déjà alors que notre taxation de l'essence est déjà élevée ;

- ensuite, un accroissement de la fiscalité générale de l'énergie y compris du nucléaire serait un instrument inadapté pour répondre aux problèmes d'effet de serre ;

- enfin un accroissement unilatéral pèserait sur la compétitivité des pays qui la mettrait en place. Il nécessite en fait un accord au sein de l'OCDE.

À l'inverse, un relèvement des taux sur le gazole ne poserait pas ces problèmes. Un accroissement de la taxe sur le gazole constitue en effet une piste envisageable : le gazole est aujourd'hui sous-tarifé en France compte tenu des coûts externes que ses utilisateurs font supporter à la collectivité (congestion des voies de communication, pollution, etc.).

Effets économiques de court-moyen terme

Les simulations macro-économiques faites portent sur la seule TIPP, aucune simulation n'ayant pu être faite sur l'éco-taxe.

Une hausse de la TIPP a pour effet d'accroître les coûts de production des entreprises, d'augmenter les prix, de réduire le pouvoir d'achat des ménages et de diminuer la consommation des ménages. Comme les salaires restent largement indexés, de facto, sur les prix, tout au moins à moyen terme, les rémunérations et donc le coût du travail suivent la hausse des prix, renchérissant à leur tour les coûts de production des entreprises. Cependant l'effet inflationniste est plus progressif que dans le cas d'une hausse de la TVA puisqu'il ne joue directement que sur les produits pétroliers achetés par les ménages. Il n'en est pas pour autant moins important. L'inflation plus forte conduit à une diminution de la consommation. Des pertes d'emplois sont induites par la baisse de la production intérieure qui s'ensuit et par la hausse du coût du travail : une hausse de 10 MdsF de la TIPP entraînerait au bout de 5 ans une perte d'environ 20 000 à 25 000 emplois.

Effets économiques structurels

Par rapport à une hausse uniforme de la TVA, la hausse de la TIPP sur le gazole entraîne une certaine modification des prix relatifs dans l'économie, qui aura des effets sur trois secteurs :

- sur les transports routiers de marchandises (TRM) : en augmentant le coût des transports routiers, une hausse de la TIPP gazole pourrait entraîner une baisse d'activité pour les entreprises de TRM. Par exemple, une hausse de 1,30 F/litre étalée sur 10 ans entraînerait en fin de période une baisse d'activité des entreprises de TRM de 3 %. En effet, si, à court terme, on peut s'attendre à une compression des marges des entreprises de TRM, on peut penser qu'à long terme les coûts seront répercutés sur les prix et que la hausse n'affectera pas les marges ;

- sur le secteur automobile : l'impact essentiel serait l'arrêt de la tendance à la diésélisation du parc ;

- sur le secteur du raffinage : la France a dû importer en 1993 plus de 10 millions de tonnes de gazole. Toute réduction de la consommation de gazole entraîne donc soit des économies dans les investissements de raffinage, soit des économies d'importation.

Effets redistributifs

La hausse de la TIPP sur le gazole n'a pas d'effet redistributif important si ce n'est en effectuant un prélèvement sur les ménages utilisant un véhicule diesel. Ceux-ci bénéficient actuellement d'un avantage fiscal non justifié et se situent en moyenne plutôt du côté des hauts revenus.

Effets sur la gestion de la protection sociale

Dans la mesure où il ne serait pas possible, comme pour la TVA, d'établir un lien avec des prestations sociales, les ressources d'une éventuelle taxation supplémentaire du gazole ne pourrait guère servir au financement de dépenses de protection sociale qu'au travers du budget général de l'État (par exemple le financement des exonérations des cotisations familiales).

Marges de manœuvre

La consommation de gazole s'est élevée en 1993 à 24,5 MdsF litres. Une augmentation maximum de 1,30 F/l entraînerait donc une hausse a priori des recettes de TIPP de 32 MdsF, ramenée a posteriori à environ 30 MdsF du fait de la légère baisse des trafics.

6. Les taxes sur les tabacs et alcools

Effets économiques de court-moyen terme

Une augmentation des taxes sur la consommation de tabac et d'alcool a les mêmes implications macro-économiques qu'une augmentation du taux de TVA, à une différence près : les mécanismes réglementaires d'indexation (Smic, pensions) ont pour référence les prix hors tabac. Une hausse des droits sur le tabac serait donc moins inflationniste. Le retrait de l'indice des prix de l'alcool confèrerait aux taxes sur l'alcool un caractère identique.

Effets économiques structurels

Les accises sur le tabac et l'alcool ont une justification essentiellement micro-économique. Les taxes visent à corriger le système de prix de manière à ce que les agents économiques "internalisent" dans leurs décisions d'achat les coûts sociaux de la consommation de tabac et d'alcool (coûts médicaux et pertes de production dûs aux affections liées au tabagisme et à l'alcoolisme [1]). L'élasticité de la consommation de tabac à son prix relatif, faible à court terme (- 0,1), devient significative à moyen terme (- 0,3). Ceci semble traduire l'effet non négligeable qu'a le prix du tabac sur l'entrée des jeunes en tabagisme. La modification du prix du tabac aurait ainsi des effets fortement irréversibles sur la population de fumeurs.

---

(1) Leur coût direct et indirect a été évalué entre 45 et 60 MdsF par an en 1985 pour le tabac et entre 50 et 100 MdsF pour l'alcool. Une actualisation de cette évaluation mériterait d'être entreprise.

Effets sur la gestion de la protection sociale

L'affectation de ces impôts au financement des dépenses sociales viserait à établir un lien entre les risques pris par les individus et les dépenses qu'ils occasionnent à l'assurance-maladie. Elle aurait indéniablement un effet responsabilisant, mais il ne faut pas en attendre une contribution notable à la gestion du risque lui-même en dehors des effets désincitateurs à la consommation de ces deux facteurs de risque que sont le tabac et l'alcool. En particulier, ce type de procédé ne saurait guère être étendu à d'autres comportements individuels susceptibles d'engager les finances de l'assurance-maladie, sauf peut être à l'utilisation de véhicule automobile, les recours contre tiers étant loin de couvrir les coûts supportés par l'assurance-maladie, et aux sports exposant à un risque particulier où la question d'une assurance obligatoire peut être posée.

Marges de manœuvre

Le droit de consommation sur les tabacs a rapporté en 1993 environ 27,7 MdsF (en 1994, les recettes devraient avoisiner 38 MdsF compte tenu des hausses intervenues en début d'année) ; le droit de consommation sur les alcools à rapporté 11,4 MdsF en 1993. À partir de 1994, le produit de ce droit est transféré au Fonds de solidarité vieillesse. En 1994, une augmentation de 10 centimes du paquet de cigarettes rapporte, à comportements inchangés, 0,5 MdsF. La fiscalité (droit de consommation + TVA) représente plus de 80 % du prix d'un paquet de cigarettes. Une augmentation de 1F/litre du droit de consommation sur les alcools rapporte 0,15 MdsF.

7. L'impôt sur le revenu

L'impôt sur le revenu (IR) représente une part relativement faible des prélèvements pesant sur les ménages : 4 % du PIB contre 19,5 % pour les cotisations sociales. La base des revenus déclarés à l'IR est constituée à 75 % de revenus d'activité (dont 65 % de salaires), à 20 % des revenus de transfert (retraites, pensions), à 5 % de revenus du capital.

Effets économiques de court-moyen terme

Les modèles disponibles ne permettent pas de différencier les effets macro-économiques d'une hausse de l'IR, d'une hausse de la CSG et d'une hausse des cotisations sociales des salariés. Dans tous les cas, on obtient surtout une baisse du pouvoir d'achat des ménages qui entraîne une diminution de la consommation avec les effets multiplicateurs habituels sur l'activité. Ajoutons néanmoins qu'une augmentation de l'IR aurait sans doute à court-moyen terme un effet récessif plus faible que celui d'une augmentation de la CSG ou des cotisations sociales car l'IR étant fortement concentré, la propension à consommer des ménages imposables est plus faible que la propension moyenne.

Effets économiques structurels

L'impact à long terme d'une variation de l'IR dépend de la sensibilité des comportements des agents économiques à la taxation (à travers les taux marginaux d'imposition). L'offre de travail est peu sensible à la fiscalité pour la grande majorité des hommes actifs. Cependant pour les personnes qui ont une plus grande possibilité de choix dans leurs horaires de travail ou le type d'activité (principalement les professions non salariées) une augmentation des taux marginaux d'imposition pourrait décourager l'activité économique officielle et favoriser l'économie souterraine ou la recherche systématique de "niches" fiscales notamment à l'étranger. Elle pourrait aussi inciter au travail à temps partiel et favoriser une diminution du chômage lorsqu'il existe une main d'œuvre de substitution. Les femmes mariées et les familles monoparentales sont les catégories dont on a pu montrer empiriquement que l'offre de travail pouvait être découragée par une taxation marginale trop élevée.

En ce qui concerne l'offre d'épargne, l'impôt sur le revenu, comme toute taxation des revenus de l'épargne (voir paragraphe n° 2 de ce chapitre), exerce vraisemblablement un effet important sur l'allocation de l'épargne entre les différents actifs (qui ne sont pas taxés au même taux) mais un faible effet sur le niveau global de l'épargne (tout au moins un effet difficile à mettre en évidence). De ce point de vue, une augmentation de l'IR serait relativement défavorable à l'épargne investie en actions, donc aux fonds propres des entreprises, et à l'immobilier.

Effets redistributifs

L'IR constitue le seul prélèvement progressif important [1] sur les revenus en France. La part des prélèvements progressifs dans le total des prélèvements directs sur le travail est faible : l'IR et la CSG ne représentent que 12,3 % des prélèvements sur le travail. L'IR est plus progressif en France qu'à l'étranger car il est très concentré sur une partie réduite de l'ensemble des contribuables. Son effet redistributif (vertical) est cependant plus faible que celui observé dans les autres pays développés en raison de son plus faible taux moyen (la "masse d'impôts à redistribuer" est limitée). En particulier l'exonération d'IR de la moitié des foyers fiscaux limite fortement la redistribution au sein de ces ménages.

La redistribution horizontale est principalement assurée en France par le quotient familial et surtout par les prestations familiales. Le quotient familial, mécanisme propre à la France, réduit sensiblement la charge de l'IR pour les familles à tout niveau de revenu, malgré l'effet du plafonnement. Les prestations familiales et l'allocation logement exercent un effet redistributif horizontal (car elles sont ciblées sur les familles) et vertical (car elles sont versées partiellement sous conditions de ressources).

---

(1) La CSG est également légèrement progressive.

Lorsque l'on prend en compte les prélèvements et les prestations, le système français apparaît beaucoup plus progressif et redistributif que lorsqu'on limite l'analyse aux prélèvements.

Effets sur la gestion de la protection sociale

En tant que prélèvement général et progressif sur les revenus, l'IR n'est pas adapté au financement des prestations dont on souhaite maintenir ou établir un lien le plus étroit possible avec le financement. En revanche, l'IR, s'il était réformé, pourrait, au sein du budget général, être un instrument de financement des prestations sociales de solidarité.

Marges de manoeuvre

Un point d'IR (augmentation de tous les taux marginaux du barème de un point sans modification des règles qui conduisent à exonération) rapporte environ 13,5 MdsF. Aussi, le recours à un financement même partiel de la protection sociale par l'IR supposerait-elle une refonte substantielle de cet impôt.

8. La contribution sociale généralisée

La contribution sociale généralisée (CSG) est surtout un impôt sur les revenus du travail (à hauteur de 28,7 MdsF par point en 1994) et, secondairement, un impôt sur les revenus du capital (2,7 MdsF par point en 1994) et les revenus de remplacement (6,8 MdsF par point en 1994). Au total, le point de CSG rapporterait 38,2 MdsF en 1994.

Effets économiques de court-moyen terme

Les statistiques et les modèles macro-économétriques disponibles ne permettent pas de différencier les effets macro-économiques d'une hausse de la CSG et d'une hausse des cotisations sociales des salariés rapportant le même montant en MdsF. Dans les deux cas, on obtient surtout une baisse du pouvoir d'achat des ménages qui entraîne une diminution de la consommation avec les effets multiplicateurs habituels sur l'activité. Ces modèles usuels ne permettent pas de distinguer une baisse du revenu des ménages touchant les seuls salaires ou étendue aux revenus du capital et de substitution. Les pertes d'emplois correspondants à 10 MdsF de CSG sont de l'ordre de 10 000 à 25 000 au bout de 5 ans.

Mais comme pour les cotisations salariés, une hausse de la CSG pourrait induire des pertes d'emploi supérieures, du même ordre de grandeur que celles résultant d'une augmentation des cotisations employeurs. Cet impôt est en effet plus difficilement assimilable à un salaire différé, son augmentation pourrait donc se traduire par des revendications salariales accrues débouchant sur une hausse du coût du travail.

Effets économiques structurels

La CSG touche aussi les revenus du capital, mais, selon l'assiette actuelle, seuls ceux qui sont déjà soumis à l'IR. Une hausse de son taux augmente donc le taux marginal d'imposition des dividendes et loyers, déjà élevé, et donc le coût marginal du capital au détriment de l'investissement. Elle augmente aussi la taxation des intérêts ce qui est susceptible d'entraîner des sorties de capitaux dans la mesure où le gain lié à un prélèvement plus faible à l'étranger surpasse le risque lié à la non-déclaration en France de ces revenus.

L'avantage principal de la CSG par rapport à des cotisations sociales est cependant qu'elle augmente moins le coût relatif du travail par rapport au capital en raison d'une assiette plus large, et d'ailleurs susceptible d'être encore accrue.

Effets redistributifs

Le poids de la CSG est plus largement réparti que celui des cotisations sociales puisqu'elle touche les épargnants, les retraités et les chômeurs imposés à l'IR (les cotisations d'assurance-maladie aussi, mais à un taux réduit). Elle a aussi une assiette beaucoup plus large que l'IR pour ce qui concerne les salaires, qu'elle frappe en totalité. Mais les revenus de l'épargne et de remplacement exonérés d'IR sont aussi exonérés de CSG, ce qui donne à celle-ci un caractère légèrement progressif.

La CSG, comme les cotisations sociales et contrairement à l'IR, ne tient pas compte des charges de famille.

Le remplacement de cotisations sociales déductibles de l'IR par une CSG qui resterait non déductible aurait aussi pour effet d'accroître la progressivité des prélèvements socio-fiscaux et d'augmenter les taux marginaux d'imposition des revenus les plus élevés.

Effets sur la gestion de la protection sociale

En tant qu'impôt prélevé aussi sur les revenus non professionnels, la CSG est peu adaptée au financement de prestations dont on souhaite conserver le lien avec les revenus professionnels (assurance-vieillesse). Par rapport aux autres impôts, elle a toutefois pour avantage de figurer sur les bulletins de paye ce qui peut sensibiliser les salariés au problème de la maîtrise des dépenses sociales. Aussi pourrait-elle être affectée à celles pour lesquelles le maintien d'un certain lien collectif entre financement et prestations pourrait être recherché, alors que le lien professionnel s'est estompé (assurance-maladie).

Marges de manœuvre

Quoique très large, l'assiette de la CSG ne couvre pas tous les revenus. Si les revenus d'activité sont presqu'intégralement taxés, il n'en va pas de même des revenus de remplacement et des revenus du capital qui bénéficient de larges exonérations. Il existe donc une potentialité d'élargissement d'assiette de la CSG que l'on peut chiffrer au maximum entre quinze et vingt milliards de francs, soit environ 7 à 8 MdsF par point [1] (annexe n° 9).

Cependant pour conserver ses caractéristiques, la CSG devrait rester un prélèvement à assiette large et à taux unique. Or la présence dans ses éléments constitutifs des revenus de remplacement et des revenus de capitaux dresse une limite à l'augmentation des taux. D'une part la réforme des retraites du régime général est susceptible de peser à terme sur le niveau de vie des retraités ; d'autre part les risques de délocalisation des placements et la taxation déjà élevée de certains biens de capital soumis à la CSG empêche d'envisager une forte augmentation.

Dans ces conditions, il faut considérer qu'une augmentation à terme d'environ 5 points de la CSG est la borne maximale compatible avec les différents éléments constitutifs de la CSG, qu'il s'agisse d'une augmentation destinée au rééquilibrage des comptes ou d'une opération de substitution à une autre assiette.

9. Les cotisations assises sur la valeur ajoutée des entreprises

Les cotisations sociales des entreprises sont assises sur la seule masse salariale et risquent d'alourdir le coût du travail. La prise en compte d'une assiette plus large, à savoir la valeur ajoutée, peut-elle constituer une voie vers la diminution du coût relatif du capital humain par rapport au capital physique ? En effet, au sens comptable, la valeur ajoutée intègre, outre les charges de personnel, l'excédent brut d'exploitation (EBE), qui correspond au résultat économique de l'entreprise et est utilisé pour partie à maintenir et développer le potentiel de production, ainsi qu'à rémunérer les propriétaires du capital.

L'idée de taxer l'ensemble de la valeur ajoutée et non la seule masse salariale est souvent avancée pour favoriser une croissance plus riche en emplois. L'hypothèse implicite retenue dans ce cas est celle d'une sensibilité du choix de la technique de

---

(1) Notamment, élargissement aux allocations chômage, de retraite et d'invalidité perçues par les non imposables (en maintenant l'exonération des prestations non contributives pour les retraités et des allocations chômage inférieures au SMIC) et aux indemnités journalières, imposition à la CSG de produits d'épargne défiscalisés et de divers revenus exonérés d'IR (allocations et diverses prestations familiales).

production au coût relatif des facteurs travail/capital : à production donnée une moindre hausse du coût du travail par rapport au capital favorisant l'emploi au détriment du capital.

Introduire une taxe sur la valeur ajoutée revient, en effet, à imposer une taxe sur le capital au prorata de la part des profits dans la valeur ajoutée. C'est donc un cas d'application de la taxe sur le capital précédemment évoquée.

Effets économiques de court-moyen terme

Les effets de substitution capital/travail sont faibles à court terme. À cet horizon l'effet d'une création d'une taxe sur la valeur ajoutée est identique à celui d'une augmentation de TVA ou de l'IS.

Si les entreprises répercutent intégralement cette cotisation sur leurs prix, ce qui devrait être le cas dans les secteurs peu exposés à la concurrence, les effets sont comparables à ceux d'une augmentation de la TVA non déductible sur les investissements ou à des cotisations sociales employeurs : hausse des prix et consécutivement des salaires.

Si les entreprises réagissent en comprimant leurs marges, attitude vraisemblable dans les secteurs exposés à la concurrence internationale, l'effet de la mesure est comparable à une hausse de l'IS : la rentabilité après impôt du capital financier diminue, ce qui augmente d'autant le coût des fonds propres pour l'entreprise. In fine, le seuil de rentabilité avant impôt exigé par les détenteurs de capitaux augmente, ce qui conduit à la disparition des firmes dont les performances sont inférieures à ce seuil. Dans la conjoncture actuelle où les taux d'intérêt réels sont déjà très élevés, cette taxe ajouterait ses effets à ceux de la hausse des taux de profits avant impôts exigés d'un investissement physique pour qu'il soit préféré à un investissement financier, aggravant les risques déjà forts d'une double délocalisation : celle de l'épargne vers les placements financiers au détriment des investissements réels ; celle des investissements réels - surtout dans les industries ou les secteurs fortement capitalistiques - vers des pays n'appliquant pas cette taxe.

Enfin, la taxation de la valeur ajoutée des entreprises ferait perdre l'un des avantages de la taxation directe du travail pour financer des prestations. En effet, si les cotisations sociales, susceptibles d'être considérées comme un à valoir sur des prestations futures, peuvent être absorbées par une baisse de la rémunération nette, il n'en va pas de même d'une taxation de la valeur ajoutée ou du capital qui pèsent directement sur les coûts des entreprises.

Au total, dans tous les cas, les effets de court - moyen terme de l'introduction de la taxation de la valeur ajoutée seraient négatifs pour l'emploi. Du fait des répercussions sur l'investissement, sans effet notable à court terme sur la substitution des facteurs,

ils dépasseraient les effets négatifs sur l'emploi d'une simple hausse de cotisations sociales employeurs.

Effets économiques structurels

En situation de concurrence, le coût marginal relatif du travail par rapport au capital serait réduit, ce qui pourrait être favorable à l'emploi si le niveau de production ne change pas.

Les effets économiques structurels d'une telle taxation dépendent étroitement de différents mécanismes économiques : de l'effet de la modification des coûts relatifs du capital et du travail sur la substitution de ces facteurs ; des modalités de répercussion dans les prix relatifs de cette taxe et enfin des effets sur l'offre productive d'une trop forte pénalisation de l'investissement (voir paragraphe n° 2 de ce chapitre). Seul l'effet d'une substitution unitaire, sans modification "ex post" des prix relatifs et sans prise en compte des contraintes sur l'offre productive, est calculé par les modèles. Cette hypothèse conduit alors à un majorant [1] : il est clair que de nombreuses techniques de production sont à facteurs complémentaires et non à facteurs substituables. En outre les effets sectoriels d'une telle taxe seraient très divers ce qui peut pénaliser nos échanges extérieurs selon l'exposition des secteurs concernés à la concurrence étrangère. Au total, on ne peut exclure que l'effet négatif obtenu à court terme subsiste à long terme et soit du même ordre de grandeur que celui résultant d'une augmentation de cotisations sociales employeurs.

Effets sectoriels

Le remplacement des cotisations sociales des employeurs par une cotisation sur la valeur ajoutée, à rendement constant, pénalise fortement les entrepreneurs individuels (la rémunération du chef d'entreprise n'étant pas entièrement assimilable à une rémunération du travail mais aussi à un revenu et un amortissement du capital), et, parmi les sociétés, les institutions financières, la location immobilière, le secteur énergétique, le commerce et les IAA. Dans ces deux derniers secteurs seules les sociétés de plus grande taille seraient touchées alors que les petites sociétés seraient

---

(1) Dans le cas d'école d'une parfaite substitution du capital au travail un prélèvement portant sur la valeur ajoutée des entreprises exerce un effet négatif sur l'emploi d'un ordre de grandeur équivalent à un prélèvement opéré par le biais de la CSG /ou ce qui revient au même, l'effet d'un remplacement de 0,6 point de cotisations employeurs (10 milliards de francs environ) par une cotisation de 0,24 % de la valeur ajoutée, permettrait, selon les estimations du modèle Mosaïque, de créer à long terme (10 ans) 15 000 emplois soit un chiffre du même ordre de grandeur que celui obtenu par le même modèle pour une substitution de CSG à des cotisations employeurs. Ce résultat constitue un majorant simulé dans des conditions extrêmes ; il est à prendre avec prudence car les évolutions de productivité sont calculées "ex ante" et ne tiennent donc pas compte des effets en retour sur les salaires réels et sur l'équilibre des marchés financiers. Les effets négatifs sur l'emploi sont donc sous-estimés.

gagnantes. Pour les trois autres secteurs globalement perdants toutes les tailles de sociétés seraient concernées. Le secteur manufacturier pris globalement, le BTP et les services non financiers bénéficieraient du transfert. Pour le secteur manufacturier les gains seraient proportionnellement plus élevés pour les petites et moyennes entreprises. À un niveau d'agrégation plus détaillé, sept secteurs de l'industrie manufacturière seraient pénalisés par la mesure ; remplacer trois points de cotisations employeurs par de la valeur ajoutée se traduirait par une perte pouvant atteindre au maximum selon les branches 0,6 % de la masse salariale ou 0,25 % de la valeur ajoutée. Pour l'énergie le surcoût serait beaucoup plus important alors qu'il serait pour les services financiers un peu supérieur à 0,25 % de la valeur ajoutée.

Ces résultats tirés d'une étude commandée par la DARES pour l'UNEDIC, sont proches de ceux établis à partir de la Centrale des Bilans de la Direction de la Prévision en simulant le remplacement de trois points de cotisations sociales par une cotisation sur la valeur ajoutée. Cette simulation exclut les entreprises non soumises à l'IS et les institutions financières, ce qui pourrait trouver une justification dans l'ampleur des transferts et les difficultés de calcul de la valeur ajoutée dans leur cas.

Il apparaît que les transferts resteraient toutefois importants au niveau individuel puisque, pour la moitié des entreprises, la variation des cotisations est supérieure à 1,5 % et, pour 5 % d'entre elles, elle est supérieure à 5 %. C'est le secteur de l'énergie qui est le plus pénalisé par la mesure ; le secteur "pétrole gaz naturel" voit en particulier ses charges sociales s'accroître d'environ 25 %. Dans l'industrie les résultats sont plus contrastés : les plus grandes sociétés (plus de 50 salariés) sont pénalisées (variation de + 0,5 % des charges) mais les plus petites (hors entreprises individuelles) sont favorisées (- 0,4 %). Les autres secteurs sont plutôt favorisés : BTP, commerce et services marchands (la location immobilière verrait cependant ses charges augmenter de 4 %).

Cette taxation n'est pas sans conséquence sur le commerce extérieur. Les secteurs pénalisés au sein de l'industrie manufacturière sont en effet relativement plus capitalistiques, plus exposés à la concurrence étrangère et à main d'œuvre plus qualifiée. Pénaliser ces secteurs n'est donc pas neutre du point de vue de l'évolution structurelle à moyen terme de l'économie puisqu'il y a dans ce cas un risque pour peser à terme sur la croissance potentielle autorisée par l'existence d'un équilibre extérieur satisfaisant.

Gestion des régimes sociaux

Dans la mesure où il ne serait pas possible d'établir un lien avec les prestations sociales, les ressources procurées par ce mode de fixation ne devraient être affectées qu'à des dépenses de solidarité.

Marges de manoeuvre

La création d'une cotisation assise sur la valeur ajoutée poserait plusieurs problèmes.

Plus immédiatement sensible à la conjoncture économique que la masse salariale, le choix d'une assiette valeur ajoutée rendrait difficile la recherche de l'équilibre des comptes sociaux. Connue avec un délai d'un an, il faudrait prévoir un système d'acompte, un tel prélèvement ne pourrait de ce fait jouer un rôle de stabilisateur automatique.

En termes de gestion les difficultés rencontrées seraient importantes (annexe n° 13). Il faudrait tout d'abord instaurer des régimes spécifiques pour les entreprises individuelles soumises au régime forfaitaire - pour lesquelles les renseignements comptables déclarés à l'administration sont, soit inexistants soit fournis à titre purement indicatif -, pour les professions libérales (qui ne tiennent qu'une comptabilité de trésorerie), pour les banques et compagnies d'assurance (qui possèdent un plan comptable différent). Il faudrait ensuite retenir un mode de calcul de l'assiette qui ne tienne pas compte des modes d'acquisition des immobilisations. En comptabilité d'entreprise en effet, la valeur ajoutée dépend étroitement des modes d'acquisition des immobilisations, les loyers de crédit bail étant une charge prise en compte pour le calcul de la valeur ajoutée.

À cet égard, les entreprises pourraient, pour réduire leur imposition, par exemple :

- privilégier les investissements par voie de crédit-bail ;

- privilégier les investissements en matériel d'occasion (base d'amortissement plus faible) ;

- allonger la durée d'amortissement des biens acquis.

À défaut d'une correction, le passage à une assiette valeur ajoutée pourrait de ce fait entraîner des pertes d'assiette de cotisations patronales. Pour régler ces différents points, les modalités de calcul retenues pourraient être celles qui sont utilisées en matière de taxe professionnelle pour le calcul du plafonnement en fonction de la valeur ajoutée.

La difficulté majeure rencontrée serait alors celle du contrôle, difficulté que ne pose pas le plafonnement de la taxe professionnelle qui ne concerne qu'un nombre restreint d'entreprises (celles déclarant le plafonnement). La valeur ajoutée n'est pas en effet une notion utilisée par l'administration fiscale, ni pour asseoir l'impôt, ni pour le contrôler. Des obligations déclaratives nouvelles à accomplir auprès de l'administration fiscale ou d'administration sociale chargée du contrôle devraient donc être créées. Si la Direction générale des impôts était amenée à effectuer des contrôles - qu'elle ne pourrait de toute façon assurer à moyens constants - concernant un

prélèvement de nature sociale de redoutables problèmes d'ordre juridique se poseraient, s'agissant d'une cotisation destinée non à alimenter le Budget de l'État mais les budgets sociaux.

Enfin, en cas de substitution à des cotisations sociales, les réactions des secteurs pénalisés pourraient être telles que les hausses de charges seraient reportées, voire refusées (cf. l'expérience de la taxe professionnelle).

10. L'impôt sur les sociétés

L'IS est un impôt sur les revenus du capital, perçu annuellement par voie d'acompte et de solde au taux de 33,1/3 % pour les bénéfices et 16 % pour les plus-values à long terme autres que celles sur les titres de placement. L'assiette de l'impôt sur les sociétés est constituée du bénéfice des sociétés au sens fiscal, notion assez éloignée du profit brut (EBE). Par rapport à l'EBE, le bénéfice fiscal est augmenté des produits financiers, mais sont déductibles, les intérêts, les dotations aux amortissements et aux provisions, les déficits des années antérieures.

Effets économiques de court-moyen terme

Une augmentation du taux de l'IS se traduit ex ante par une augmentation du taux de rentabilité requis avant impôt pour décider d'un investissement. Cette augmentation du coût du capital peut avoir deux effets :

- un effet de substitution qui conduit, à production inchangée, à favoriser les combinaisons productives plus intensives en travail ; cet effet est cependant de l'ordre du long terme ;

- un effet de profitabilité qui réduit l'incitation à investir et décourage l'accroissement des capacités de production.

Dans les modèles macro-économétriques keynésiens, le second effet domine le premier et une augmentation de l'IS est en général récessif et défavorable à l'emploi. Celle-ci peut également se révéler inflationniste si les entreprises cherchent à compenser par une augmentation des prix le supplément de taxation qu'elles subissent. L'effet récessif de la mesure est alors accentué par la dégradation de la compétitivité extérieure qui accompagne le surcroît d'inflation.

Effets économiques structurels

Du point de vue structurel, une augmentation du taux de l'IS aura un impact différent sur le coût du capital selon les modalités de financement de l'investissement de

l'entreprise. En effet, le mode de rémunération de l'apporteur de fonds à l'entreprise, qui investit est traité différemment sur le plan fiscal selon qu'il s'agit :

- d'intérêts, déductibles de l'assiette de l'IS et taxés au taux de prélèvement libératoire de 19,4 % (y compris prélèvements sociaux et CSG) au niveau du prêteur ;

- de dividendes, qui bénéficient de l'avoir fiscal (permettant d'effacer l'impôt sur les sociétés) mais sont taxés à l'IR à un taux marginal qui peut atteindre 61,2 % (y compris prélèvements sociaux et CSG) ;

- de gains en capital, les profits non distribués étant soumis à l'IS et les plus-values aux taux de prélèvement de 19,4 % pour l'apporteur de capitaux.

En d'autres termes, une hausse du taux de l'IS se traduit par une hausse du coût du capital beaucoup plus forte si l'investissement est financé par fonds propres que s'il est financé par emprunt. En tout état de cause, cette hausse du coût du capital freinerait les investissements, de capacité comme de productivité, notamment les investissements étrangers en France.

Effets sectoriels

Plus de 800 000 entreprises sont passibles de l'IS (contre 1 100 000 passibles de l'IR). Toutefois, seules 60 à 65 % d'entre elles sont bénéficiaires, au sens fiscal du terme, et paient effectivement l'IS. Par secteur, la contribution à l'IS est proche de la contribution à la valeur ajoutée : l'industrie et les services contribuent légèrement moins au premier qu'à la seconde ; le phénomène opposé s'observe pour le commerce et surtout les institutions financières. Par taille, les sociétés de plus de 500 MF de chiffre d'affaires ont une contribution sensiblement plus faible à l'IS qu'à la valeur ajoutée, contrairement aux sociétés moyennes (dont le chiffre d'affaires est compris entre 10 et 500 MF).

Effets sur la gestion de la protection sociale

Le financement par l'IS des dépenses de protection sociale aurait une justification limitée : elle se traduirait par un relâchement du lien entre prélèvement et prestations. Si l'on souhaite faire participer davantage les revenus du capital au financement de la protection sociale, d'autres voies seraient sans doute préférables (remise en cause de l'exonération complète de certains revenus). Enfin, les fortes fluctuations conjoncturelles de l'assiette de l'IS seraient un handicap pour la gestion financière de la Sécurité sociale.

Marges de manœuvre

Le bénéfice fiscal est un solde très volatile, ce qui rend le produit de l'IS très fluctuant au cours du cycle. L'impôt sur les sociétés net a rapporté 102 MdsF en 1993 contre 147 MdsF en 1990. Un point d'IS rapporte environ 2,5 MdsF.

11. L'extension du revenu imposable aux allocations familiales

Impact macro-économique

L'intégration des allocations familiales dans le revenu imposable à l'IR se traduirait par une augmentation de son rendement de près de 6 MdsF. L'impact macro-économique serait le même que pour toute hausse de l'IR d'un même montant.

Impact micro-économique

Leur inclusion dans le revenu imposable à l'IR rendrait, en valeur nette, les allocations familiales dégressives avec le revenu. La réduction des aides à la famille qu'elle entraînerait serait ainsi ciblée sur les hauts revenus. Une telle réforme se traduirait par un prélèvement sur les allocations familiales à un taux marginal correspondant à celui de l'IR. Or, pour des ménages à bas revenus qui deviennent imposables, celui-ci peut être élevé du fait de la décote du seuil de recouvrement (qui double le taux marginal du barème fiscal et social pour les ménages concernés) et de la perte de nombreux avantages sociaux (tarifs plus favorables des services locaux...). Une telle réforme rendrait imposable à l'IR plus de 500 000 nouveaux ménages, surtout des familles de plus de deux enfants.

Effets redistributifs

Une telle mesure serait équitable dans la mesure où elle répondrait au principe selon lequel tout revenu doit être imposé une fois. Ses effets redistributifs seraient cependant calqués sur ceux de l'IR et en répèteraient les inconvénients (taux marginaux élevés au niveau du seuil de recouvrement notamment).

Comportant indéniablement des effets redistributifs dans la dimension verticale, au détriment des hauts revenus, la taxation des allocations familiales réduirait leur portée redistributive dans la dimension horizontale, c'est à dire en fonction des charges de famille.

12. La déductibilité des cotisations maladie

Les cotisations sociales payées au titre de la maladie sont actuellement déductibles du revenu déclaré à l'IR, tandis que les prestations maladie (à l'exception des indemnités journalières hors maternité) ne sont pas imposables. Si l'on souhaitait imposer tous les revenus au moins une fois, il faudrait rendre non déductibles les cotisations dont la contrepartie en consommation de produits du système de santé n'est pas imposable, telles que les prestations de santé. Un point de cotisation maladie représente environ 30,8 MdsF. La suppression de la déductibilité de cotisations maladie rapporterait environ 6,3 MdsF par point de cotisation réintégré dans la base de l'IR.

Effets macro-économiques

Ils seraient identiques à ceux d'un accroissement de l'impôt sur le revenu.

Effets micro-économiques

La non-déductibilité des cotisations maladie se traduirait par une augmentation de la progressivité de l'IR, le taux marginal augmentant plus que le taux moyen d'imposition. Malgré l'élargissement de sa base, la concentration de l'IR augmente, parce que la base s'élargirait d'autant plus que le revenu est élevé.

Effets redistributifs

Evaluée sur un échantillon représentatif de 40 000 foyers fiscaux, une telle mesure se révèle très redistributive, à la fois horizontalement et verticalement. Le supplément d'IR moyen par ménage s'élève à 244 F. Environ 150 000 foyers nouveaux deviennent imposables, soit 0,5 % du total des foyers fiscaux et 1 % des foyers déjà imposés. Par taille de ménage, les célibataires sans enfant et les couples mariés sans enfant et avec un enfant ou 2 enfants paient le supplément d'impôt par part le plus élevé. Les couples avec 3 enfants et plus et les familles monoparentales seraient les moins pénalisées par la mesure. Verticalement, les 4 premiers déciles de la distribution des revenus paieraient un supplément d'IR en moyenne très faible. Les 4 déciles suivants auraient une contribution supplémentaire à payer comprise entre 100 et 150 F. En revanche, les 20 % de foyers les plus riches paieraient entre 400 et 1 300 F de plus au titre de l'IR. Il faut ajouter que cette mesure serait sélective du point de vue de l'origine des revenus puisque les revenus non soumis actuellement à cotisation maladie (revenu du capital, en particulier) ne seraient pas touchés par cet accroissement de l'IR.

Effets sur la gestion de la protection sociale

Dans la mesure où les cotisations maladies sont représentatives de prestations ultérieures [1], leur déductibilité serait logique : elle permettrait en effet de respecter le principe de taxation générale des revenus au moins une fois. Par ailleurs, elle élargirait l'assiette de l'IR, ce qui est souhaitable.

En revanche, si l'on poussait la logique jusqu'au bout en rendant non déductibles la totalité des cotisations maladie, un problème d'équité horizontale se poserait car les taux de cotisation maladie sont différents selon que le revenu du ménage est constitué de :

- salaires (6,8 points de part "salarié", 12,8 points de part "employeur"),

- pension (environ 1,8 point de cotisation),

- revenu d'activité non salariée (entre 5 et 15 points de cotisation),

- revenu du capital financier (pas de cotisation).

Dans cette hypothèse, il serait préférable de prévoir au préalable un prélèvement unifié sur tous les revenus pour financer les dépenses de santé, en remplacement de la multiplicité des régimes actuels.

13. Les cotisations sociales reprofilées

Les prélèvements sur le travail pénalisent plus particulièrement les salariés faiblement rémunérés à la recherche d'un emploi. Dans ces conditions, il peut être envisagé de "reprofiler" ces prélèvements en les augmentant sur les hauts salaires et en les diminuant sur les bas salaires. Un tel reprofilage peut être obtenu de multiples façons. On considère ici le cas relativement simple d'un allégement des cotisations des employeurs sur les bas salaires compensé par un relèvement du taux moyen de ces cotisations des employeurs sur l'ensemble des salaires, à rendement total constant.

Mais beaucoup de mesures plus complexes visant la substitution d'un prélèvement à un autre ont une composante "reprofilage des prélèvements sur le travail". C'est, par exemple, le cas d'un allégement de cotisations sociales sur les bas salaires financé par une hausse de la CSG. Les prélèvements baissent sur les bas salaires et augmentent

---

(1) Ce n'est pas entièrement le cas puisque l'assurance-maladie obéit aussi à une logique de solidarité qui conduit à ce que des prestations a priori forfaitaires soient financées par des cotisations proportionnelles voire à ce qu'elles soient délivrées indépendamment de toute cotisation.

sur les hauts salaires. Il y a donc bien reprofilage mais aussi, en plus, un élargissement de l'assiette, des revenus du travail à l'ensemble des revenus.

De la même façon, une mesure de type "TVA sociale", combinant un allégement des charges sociales sur les bas salaires et une hausse du taux de la TVA, a une composante "reprofilage". Les prélèvements sur le travail peu qualifié baissent. L'imposition des salaires élevés, et de tous les autres revenus, augmente à travers la hausse des prix et la perte de pouvoir d'achat qui en résulte.

Effets économiques structurels

Un reprofilage des cotisations des employeurs favoriserait la demande de travail faiblement qualifié qui est actuellement pénalisée, alors que l'offre en est importante, au détriment de la demande de travail qualifié, qui est actuellement élevée au regard de l'offre existante. Il permettrait ainsi de rapprocher le coût de chacune des formes de travail du niveau qui assurerait un certain équilibre de l'offre et de la demande. L'impact global sur l'emploi serait positif car :

- un allégement de 10 MdsF de cotisations ciblé sur les bas salaires correspond à une variation relative du coût du travail non qualifié plus grande que la variation relative du coût du travail qualifié induite par une hausse de 10 MdsF des cotisations des salariés les mieux payés. Autrement dit, une réduction de 1 000 F du coût d'un smicard a plus d'effet sur l'emploi qu'une augmentation de 1 000 F du coût d'un cadre supérieur ;

- l'élasticité de la demande de travail à son prix est probablement plus forte au bas de l'échelle des salaires ;

- les baisses de cotisations sur les bas salaires ne se traduiraient sans doute pas par une hausse des rémunérations brutes qui sont assez largement déterminées par le SMIC. À l'inverse les hausses de cotisations employeurs sur les salaires hauts et moyens ont jusque là plutôt entraîné une baisse des salaires bruts à moyen terme sans modifier le coût du travail.

Pour obtenir ce reprofilage on pourrait poursuivre le processus engagé en 1993 avec l'exonération des cotisations famille jusqu'à un certain seuil de salaire puis l'étendre aux cotisations maladie. Ce dispositif a toutefois l'inconvénient de comporter des effets de seuils qui pourraient avoir un impact important au cas où il serait étendu. Les entreprises pourraient fortement hésiter à augmenter leurs salariés au-delà de ces seuils.

Un abattement de 5 880 francs par salarié sur l'assiette des cotisations employeurs maladie ou encore une franchise de 750 francs par salarié sur les cotisations dues chaque mois pour un salarié employé à plein temps permettrait d'éviter cet effet de seuil. Le transfert engendré par ce dispositif moins bien ciblé sur les bas salaires

serait alors beaucoup plus important pour atteindre le même effet de baisse du coût du travail ; il conduirait, pour le financer, à relever sensiblement les taux de cotisations [1]. Une franchise de cotisation de 750 F par mois et par salarié, abaissant d'environ 8,8 % le coût du SMIC pour l'employeur, obligerait à transférer environ 175 MdsF, ce qui correspond par exemple à 5,7 points de cotisations maladie ou à 3,8 points de CSG élargie [2]. Une telle hausse des taux de cotisations réglementaires ne changerait pas, du fait de l'abattement, le taux de cotisations effectif moyen. En revanche, la cotisation marginale sur l'heure supplémentaire serait plus forte ce qui inciterait à réduire la durée du travail.

Par ailleurs, le relèvement du taux effectif de cotisation sur les hauts salaires serait relevé ce qui accroîtrait la progressivité, déjà élevée, du prélèvement fiscal et social. Il pourrait en résulter des effets négatifs sur l'offre de travail ou l'incitation à augmenter la qualification des populations concernées, voire des expatriations dans une Europe ouverte aux mouvements de personnes. Une réduction des taux marginaux supérieurs de l'IR pourrait compenser cet effet, mais, à rendement budgétaire constant, il faudrait alors imposer plus les revenus moyens.

Effets économiques de court-moyen terme

Les variantes standards des modèles macro-économétriques permettent difficilement d'analyser une telle mesure dont l'intérêt repose sur les différences d'impact d'un même prélèvement sur les hauts et bas salaires ou encore sur des comportements différents dans les secteurs abrités et exposés. Les simulations réalisées montrent cependant que les résultats en termes d'emploi pourraient être largement positifs (compte non tenu des effets négatifs sur l'offre de travail des salariés les plus qualifiés). Un financement par des cotisations salariales ou une hausse de la CSG plutôt que par des cotisations des employeurs donnerait un résultat encore plus favorable dans l'hypothèse où les salariés ne revendiqueraient pas de hausse de salaires en compensation. Le groupe perspectives économiques de 1992 avait fourni une fourchette de l'emploi assez large, comprise entre 250 000 et 900 000 emplois à 5 ans selon que l'hypothèse était faite de l'émergence ou non de nouvelles activités rentables correspondant à une demande devenue solvable. Un tel scénario (franchise

---

(1) Des systèmes intermédiaires, plus ou moins ciblés et conduisant en contrepartie à des effets de seuil plus ou moins marqués, sont envisageables notamment des taux de cotisations progressifs ou un système de décote semblable à celui de l'impôt sur le revenu, mais ils apparaîtraient plus complexes.Un abattement sur l'assiette des cotisations ou une franchise de cotisations offre l'apparence d'un taux de cotisations égal pour tous

(2) Actuellement le taux des cotisations employeurs maladie sur lesquelles peut être faite la franchise est de 12,8 % soit une franchise maximum au niveau du SMIC pour l'employeur de 750 francs. Comme il y a 19,6 millions de salariés le coût total de la franchise est de 175 MdsF, soit 5,7 points de cotisations maladie ou encore 3,8 points de CSG élargie.

compensée par une augmentation de la CSG) ne peut cependant se concevoir sans que son intérêt pour lutter contre le chômage et l'exclusion sociale soit compris par l'ensemble des français. Dans le cas contraire les revendications salariales remettraient en cause les avantages d'une telle mesure.

Effets redistributifs

Une telle mesure aurait dans un premier temps des effets sectoriels assez sensibles à l'avantage des entreprises ayant une main d'œuvre faiblement rémunérée et au détriment des secteurs ayant un personnel à rémunération élevée. Cela milite en faveur d'un financement par les cotisations des salariés ou la CSG plutôt que par des cotisations des employeurs. Dans un second temps, l'ajustement des salaires nets les plus élevés aurait tendance à se traduire par une redistribution du pouvoir d'achat entre les ménages au détriment des plus qualifiés.

Effets sur la gestion de la protection sociale

Particulièrement adapté aux cotisations familiales dont le lien individuel avec les prestations s'est estompé, un reprofilage des cotisations sociales employeurs peut aussi être envisagé pour les cotisations maladie. En revanche, une exonération de cotisations vieillesse pour les bas salaires contribuerait à distendre encore le lien individuel entre cotisations et prestations et éloignerait cette branche d'une logique contributive. Cela pourrait se traduire par un "refus" des cotisations sociales de la part des salariés les mieux payés, provoquant des comportements d'évasion ou des revendications de compensations salariales. Dans tous les cas, la franchise compensée par une augmentation des cotisations employeurs ou salariés ou par de la CSG rend le prélèvement progressif, son acceptation n'est donc pas évidente et nécessite donc un large débat public.

Maintenant un financement de la Sécurité sociale sous forme de cotisations sociales, une telle mesure serait sans conséquences sur la gestion institutionnelles de la Sécurité sociale.

14. D'autres modalités possibles de financement

Un certain nombre de pistes ou d'idées susceptibles d'améliorer le financement de la protection sociale mériteraient d'être approfondies ultérieurement, la liste qui suit n'étant pas limitative.

La taxation des contributions au financement de la prévoyance

En vertu des articles L 242-1 et D 242-1 du code de la Sécurité sociale, les contributions des employeurs au financement des prestations complémentaires de retraite et de prévoyance sont exclues de l'assiette des cotisations pour la partie

inférieure à 85 % du plafond de la Sécurité sociale. À l'intérieur de cette limite le financement de la prévoyance ne peut excéder 19 % du plafond. Cette disposition a été introduite par la loi du 29 décembre 1979. Antérieurement à cette loi, les cotisations patronales entraient de plein droit dans l'assiette des cotisations de Sécurité sociale.

Sur le plan fiscal, une règle de déductibilité analogue existe, les seuils étant de 19 % de 8 fois le plafond de la Sécurité sociale dont 3 % au titre de la prévoyance [1].

Ce dispositif destiné à favoriser la constitution d'avantages sur complémentaires, minore les rentrées de cotisation et réduit l'impact des mesures concernant le ticket modérateur, celui-ci étant pris en charge par les régimes de prévoyance de santé. En outre, ces dispositifs bénéficient par définition aux personnes les mieux rémunérées.

La perte d'assiette représente 36 MdsF pour la prévoyance soit 15 MdsF de cotisations en moins pour le régime général de la Sécurité sociale.

Les solutions qui permettraient de remédier à ces inconvénients sont les suivantes :

- appliquer des dispositions limitant la prise en charge du ticket modérateur ;

- réintroduire dans le revenu imposable des salariés les cotisations de prévoyance maladie complémentaires.

Une meilleure prise en compte du coût des accidents automobiles

Le coût pour l'assurance-maladie des accidents de la circulation a été évaluée par la CNAMTS à 7,5 MdsF en 1984, soit 15 MdsF de francs actuels. Il n'est que très partiellement compensé par les recours contre tiers, soit 3 MdsF et la taxe sur les primes d'assurance automobile, soit 4 MdsF. La question peut donc être posée de faire davantage supporter à l'usager de l'automobile une part plus importante des coûts qu'elle fait supporter à l'assurance-maladie, selon une démarche qui tend à s'étendre.

---

(1) Au 1er juillet 1994, le plafond mensuel s'élevant à 12 840 F, un employeur peut consacrer à la couverture complémentaire 10 914 F par mois (85 %), dont 2 439 F au titre de la prévoyance. Si l'on prend l'exemple d'un cadre gagnant 30 000 F par mois dont l'employeur cotise à ARRCO à 6 % (taux d'appel 125 %) et à l'AGIRC au taux maximum de 16 % (taux d'appel 117 %) ses cotisations employeurs aux régimes complémentaires obligatoires représentant 2 470 F ce qui laisse disponible 8 444 F par mois de cotisation employeur pour faire en franchise de cotisation, de la prévoyance et de la retraite surcomplémentaire. En fait, on constate que ce ne sont que pour les salaires supérieurs à 100 000 F par mois que tout dispositif sur complémentaire est réintégré dans l'assiette.

On pourrait concevoir une majoration de la taxe sur les primes d'assurance automobile, mais elle a été plusieurs fois relevée. Une autre formule serait d'instituer, à titre complémentaire, une taxe spécifique sur l'essence, la probabilité d'accident étant corrélée avec le nombre de kilomètres parcourus.

Il serait souhaitable de disposer d'une étude détaillée sur le coût des accidents de la circulation pour la Sécurité sociale et de chiffrer alors de combien de dizaines de centimes on devrait relever le prix au litre d'essence pour compenser la charge imposée par ce risque à la Sécurité sociale, toute les solutions intermédiaires étant évidemment envisageables.

Une modulation plus fine des avantages concernant l'intéressement et la participation

Les sommes versées aux titres de l'intéressement, de la participation, ainsi que les abondements opérés dans le cadre d'un plan d'épargne d'entreprise, n'entrent pas dans l'assiette des cotisations du régime général. Ils sont, à l'inverse, soumis à la CSG.

On estime les sommes affectées à ces dispositifs en 1992 à 5,9 milliards, au titre de l'intéressement et 17 milliards au titre de la participation, (soit une perte de cotisations de près de 10 milliards pour le régime général). Ces montants sont susceptibles de fortes variations. Alors que la logique de l'évolution récente du financement de la Sécurité sociale va dans le sens d'une taxation de tous les revenus, il importe de s'assurer que cette diminution de l'assiette des cotisations est justifiée par les effets économiques obtenus ou visés, c'est-à-dire une meilleure association des salaires à la vie de l'entreprise, un effort d'épargne accru et une meilleure résistance à l'emploi en cas de fluctuation des résultats financiers des entreprises.

S'agissant de la participation, qui constitue, pour l'essentiel, un régime obligatoire, le retrait du revenu imposable du bénéficiaire constitue la contrepartie du blocage des fonds. En revanche on pourrait se poser la question de l'exonération totale des cotisations sociales.

S'agissant de l'intéressement, qui est facultatif et qu'il y a lieu d'encourager pour mieux préserver l'emploi, on peut se demander si une exonération de 50 % ne serait pas suffisante, en ce qui concerne les employeurs, l'avantage devant être maintenu pour le salarié en contrepartie de la moindre sécurité et prévisibilité dont il bénéficie en matière de revenu.

Réexaminer le régime des indemnités de licenciement

La cour de cassation, de façon constante, considère que les indemnités de licenciement légales ou conventionnelles constituent la réparation du préjudice subi par le salarié lors de la rupture par l'employeur du contrat de travail et sont de ce fait exclues de l'assiette des cotisations sociales.

Certaines entreprises, pour inciter au départ certains de leurs salariés ajoutent des indemnités supplémentaires, qui, par extension, bénéficient de ce régime d'exonération.

La privation d'assiette qui en résulte pour le régime général n'est pas négligeable. En effet, le rendement en terme de cotisations pour la Sécurité sociale, au titre de l'assujettissement d'une indemnité supplémentaire d'un mois de salaire pour les licenciés économiques, serait de 1,7 MdF.

Deux solutions sont envisageables :

- revoir globalement le régime social des indemnités de licenciement ce qui accroîtrait leur coût ;

- soumettre à cotisation les indemnités dépassant l'indemnité légale conventionnelle, ce qui serait logique puisque c'est la solution retenue en matière fiscale.

Financer les allégements de cotisation en faveur du travail à temps partiel par une surcotisation sur les heures supplémentaires

Dans le souci d'accentuer les mécanismes d'incitations à une meilleure distribution de l'emploi, on pourrait concevoir que la diminution des charges employeurs de 30 % sur les horaires compris entre 16 et 32 heures ait pour contrepartie un supplément de cotisation de 30 % sur les heures supplémentaires décomptées sur une base annuelle.

CHAPITRE 3

LES ESQUISSES DE SOLUTION

Le système de protection sociale, aujourd'hui contesté, par certains se doit, pour assurer sa pérennité, de répondre aux objectifs d'équilibre financier, d'emploi et d'équité. Ceux-ci apparaissent en fait indissociables : ce n'est que par la recherche d'une plus grande efficacité du système que l'on pourra favoriser l'emploi et limiter ainsi la progression du chômage source essentielle d'inégalité sociale (paragraphe n° 1). Le choix d'une assiette différente pour financer le système de protection sociale ne saurait régler les difficultés auxquelles ce dernier est confronté : il n'existe pas d'assiette miracle (paragraphe n° 2). Il apparaît ainsi illusoire de vouloir combler les déficits par un changement d'assiette. Seule une maîtrise de la dépense permettra d'éviter au déficit de se creuser.

Dans ce contexte, trouver des modalités de régulation de la dépense est une priorité. En matière d'assurance-maladie, celles-ci font l'objet d'une réflexion spécifique en vue du Livre blanc sur la santé et sortent donc de notre cadre d'analyse. Les modalités de financement n'ont en effet que peu d'influence sur le rythme d'évolution de la dépense, même si celle-ci peut être plus ou moins marquée en fonction du type de financement retenu (paragraphe n° 3).

Un thème central de ce rapport porte en revanche sur le concept d'équité et sur l'adéquation à trouver entre les modes de financement et les prestations servies. Une meilleure adéquation permettrait probablement de confirmer l'accord des français à leur système de protection sociale (paragraphe n° 4). La recherche d'une plus grande équité conduit à proposer une harmonisation des prélèvements fiscaux et sociaux (paragraphe n° 5). Parallèlement, le choix pourrait être fait de porter l'effort sur la réduction du chômage, source essentielle d'inégalité sociale. La piste proposée ici est celle d'un allégement, éventuellement dans le cadre d'une négociation collective globale, des charges sociales pour les non qualifiés (paragraphe n° 6). Elle suppose réunies un certain nombre de conditions.

Ainsi, bien que difficiles et étroites, des pistes possibles de réforme, synthétisant l'ensemble de la réflexion, peuvent être tracées et déclinées selon les différents risques (paragraphe n° 7).

1. L'objectif : un nouveau cadre de cohérence

Des chapitres précédents ressortent les objectifs auxquels doit répondre le système de protection sociale pour assurer sa pérennité :

- il se doit tout d'abord de respecter la contrainte financière qui impose au système d'être équilibré. On ne peut concevoir de financer la protection sociale par l'endettement et de reporter l'effort de son financement sur les générations futures [1] ;

- il se doit ensuite, dans un contexte de croissance ralentie et de fort taux de chômage, de ne pas grever la croissance et de ne pas pénaliser l'emploi par une augmentation excessive et non justifiée des prélèvements obligatoires ;

- il se doit enfin de répondre au souci d'équité sans lequel le système perdrait son sens premier celui de la solidarité professionnelle et nationale face aux différents risques de l'existence (maladie, vieillesse, chômage, pauvreté), système auquel les français restent profondément attachés [2].

Les difficultés financières du système, les critiques formulées à son égard ainsi que l'importance des taux de chômage peuvent aujourd'hui conduire à revoir la hiérarchie de ces objectifs.

---

(1) Il faut aussi éviter d'ouvrir des droits dont le financement ne serait pas assuré et passer progressivement en matière de santé, d'une logique de droit à une logique d'enveloppe ou à une meilleure régulation.

(2) Deux français sur trois préféraient "jouer en 1989-1990 - années de croissance forte - la carte de la solidarité plutôt que celle de l'amélioration du niveau de salaire net : plus de 60 % des français préféraient une amélioration des droits à l'indemnisation du chômage à un allégement des cotisations sociales" (CREDOC exploitation des résultats de la dernière enquête "conditions de vie et aspirations des français"). De même les enquêtes menées par le CREDOC montrent à quel point les français sont attachés aux prestations en faveur des plus défavorisés et à la Sécurité sociale en général : "au fil des réponses, on relève que le rôle traditionnel d'aide aux familles, celui qui a trait à la compensation des charges relatives à l'enfant (entretien, éducation ...) fait place, dans l'esprit des français, à une vision dans laquelle la cible privilégiée des prestations familiales serait la lutte contre la pauvreté ou la réduction des inégalités".

Jusqu'à présent, en effet, les différentes réformes du financement de la protection sociale n'ont pas permis une clarification des objectifs recherchés. La complexité du système s'est faite au détriment de sa lisibilité. Les différentes mesures prises ces dernières années ont été uniquement perçues comme de simples mesures d'ajustement visant à réduire les déficits. L'objectif d'équité est apparu second alors même qu'il constituait un des axes majeurs de la politique gouvernementale. Les réformes consistant à aider l'emploi par des exonérations de charge et à trouver des financements plus équitables par la constitution de la CSG en sont des exemples.

À terme une telle situation pourrait compromettre la pérennité du système.

Toutefois l'analyse permet de rendre compte du lien indissociable qui relie les trois objectifs d'équilibre financier, d'équité et d'emploi.

Les modifications de l'environnement économique ont transformé les règles du jeu et changé la perception que l'on pouvait avoir de l'équité. Durant les "trente glorieuses" les problèmes financiers et d'emploi ne se posaient pas, le choix se portait alors sur le concept d'équité à retenir, que ce soit dans le cadre d'une réflexion globale ou d'une réflexion par risques. La recherche d'une plus grande équité au sens de la justice distributive apparut dans ce contexte au centre des préoccupations. Cette période fut ainsi caractérisée, pour la Sécurité sociale, par l'amélioration continue des droits des assurés et l'élargissement progressif à l'ensemble de la population de la couverture sociale. Les français au cours de cette période ont ainsi été dotés d'un système de protection sociale de haut niveau. Cela a cependant été réalisé sans que soit portée une attention suffisante à l'efficacité globale du système. La forte croissance économique permettait, en effet, une montée en charge progressive, sans déséquilibre financier majeur, du système de protection sociale.

Aujourd'hui en revanche, dans un contexte de croissance ralentie, la recherche d'une plus grande équité, ne peut se faire sans que l'on s'attache à limiter les sources d'inefficacité. Il s'agit de trouver des modes de financement et de régulation qui permettent l'équilibre financier du système et favorisent l'emploi. La notion même d'équité a changé : l'accès à l'emploi étant devenu essentiel, il ne s'agit plus tant d'améliorer continûment les droits des assurés que de trouver des modes de régulation qui permettent de maîtriser les dépenses, d'éviter les hausses de cotisations qui pèsent sur l'emploi et de réduire le chômage (une des inégalités sociales actuelles n'est-elle pas entre ceux qui peuvent travailler et ceux qui sont exclus du marché du travail ?) et qui ouvrent la possibilité d'une réponse à de nouveaux besoins encore mal couverts (dépendance, exclusion notamment). Or si cette recherche d'une plus grande équité a pu paraître s'estomper ces dernières années derrière des considérations financières immédiates, c'est bien parce que les mesures proposées n'ont pas permis une véritable régulation de la dépense. Dans ces conditions les hausses de cotisations sociales et les réductions de droits ont été inévitables, alors qu'il était impossible de répondre aux nouveaux besoins.

Cette recherche peut conduire à formuler des propositions différentes selon les risques couverts. Les réponses à donner devraient se centrer sur la responsabilisation des acteurs. La maîtrise de la dépense permettrait ainsi que ne soient pas aliénées des marges de manœuvre financières indispensables pour résoudre deux problèmes aussi importants que :

- favoriser l'emploi des non-qualifiés pour lesquels le poids des charges sociales apparait dissuasif à l'embauche ;

- améliorer les droits des plus défavorisés sans pénaliser pour cela les autres assurés sociaux.

Permettre une plus grande responsabilisation des acteurs suppose notamment que soit trouvé selon les risques le type de financement adapté. L'exercice des droits sociaux n'est, en effet, possible que s'il existe un redevable solvable de ces droits.

Or le système de protection sociale remplit simultanément des fonctions d'assurance (couverture contre un risque pour en réduire l'incertitude), de redistribution (solidarité entre les individus et réduction des inégalités) et de report (transferts de revenus au cours du cycle de vie) [1]. Selon le risque couvert (chômage, maladie, retraite, famille, pauvreté) l'importance respective de ces trois fonctions est différente et peut varier :

- le système de retraite assure essentiellement une fonction de report, mais il contribue aussi au système redistributif (les prestations servies ne sont pas toujours en relation étroite avec l'effort contributif ; ainsi en est-il du minimum vieillesse) et remplit une fonction assurantielle (risque viager, risque veuvage) ;

- les prestations familiales répondent à un objectif de redistribution, mais elles pourraient être aussi considérées comme opérant une fonction de report dans la mesure où elles contribuent entre autre choses à financer la formation des jeunes, qui seront eux-mêmes plus tard assujettis aux prélèvements sociaux finançant notamment la future retraite des actifs actuels ;

- les assurances chômage et maladie ont une fonction assurantielle évidente ; cependant, par leur mode d'organisation, elles répondent aussi à des objectifs redistributifs, en faveur des familles et des bas revenus notamment, et peuvent être considérées comme assurant indirectement une fonction de report (pour le chômage à travers certaines modalités de préretraite, pour la maladie à travers la croissance

(1) J. Bichot "Economie de la protection sociale" A. Colin, 1992

des dépenses avec l'âge) [1] . Au cours du cycle économique, l'assurance-chômage qui n'assure pas seulement un risque individuel, mais aussi un risque socio-économique collectif, pourrait aussi exercer une fonction de report de la phase haute à la phase basse du cycle si elle accumulait au cours de la première des réserves qu'elle mobiliserait au cours de la seconde ;

- les minima sociaux correspondent à des prestations de solidarité nationale.

Cette répartition des fonctions de chaque risque est d'ailleurs par nature évolutive et correspond à un compromis historiquement daté qui traduit le consensus social du moment.

Il est dans ces conditions en pratique impossible de départager complètement les prestations entre leurs fonctions de report, d'assurance et de redistribution [2]. Cette impossibilité rend ainsi difficile toute répartition des rôles entre les différents acteurs : l'individu, les partenaires sociaux et l'État. Les modalités de financement du système (assurance privée facultative, assurance obligatoire au niveau de groupes professionnels, financement national) se trouvent de ce fait régulièrement posées. Selon un schéma relativement classique, l'État devrait assurer les fonctions redistributives ou de pure solidarité, les deux autres fonctions relevant d'assurances obligatoires dépendant de groupes professionnels ou subsidiairement d'assurances privées.

Selon la caractérisation principale qui est faite des différentes prestations le mode de financement et de gestion proposé serait différent :

- dans le cas de la solidarité, le redevable est la collectivité nationale personnifiée, au premier chef, par l'État (et son budget). Le financement naturel est l'impôt. C'est

---

(1) Dans le cas du chômage la frontière entre ce qui relève de l'assurance et de la solidarité n'est pas étanche : toute modification des droits à l'assurance-chômage a des répercussions sur les prestations dites de solidarité nationale, à l'inverse le développement des politiques d'emploi menées par l'État réduit le champ d'intervention de l'assurance-chômage. Dans le cas de l'assurance-maladie, les mécanismes mis en oeuvre sont très différents de ceux des assurances classiques. En tant que bien collectif financé par une cotisation proportionnelle aux revenus, l'assurance-maladie relève de la solidarité, en tant que couverture d'un risque elle doit intégrer des mécanismes assurantiels.

(2) Pour se convaincre du flou qui existe entre assurance et solidarité, on peut pousser le raisonnement à l'extrême en prenant le cas des minima sociaux. On peut effectivement les considérer comme des prestations d'assurance, si la définition du risque à couvrir par les mécanismes d'assurance intègre, en l'absence de toute information sur la classe de risque à laquelle appartient l'individu, le risque de n'obtenir que de faibles revenus (D. Blanchet "Le vocabulaire de l'assurance a-t-il sa place dans la réflexion sur la protection sociale ?", note INSEE, mars 1994).

au Parlement qu'il revient de fixer l'ampleur de cette solidarité, en concurrence avec les autres biens et services collectifs dont l'État est le garant (Éducation, Défense...) - cette caractérisation est généralement admise pour les minima sociaux et, désormais, pour les prestations familiales [1] ;

- dans le cas de l'assurance ou de transfert intergénérationnel, le redevable est l'organisation qui assure. Le financement naturel est la cotisation portant sur le revenu de l'assuré. Les termes du contrat ne peuvent ignorer la contrainte de solvabilité de l'organisme qui assure - ce sont essentiellement les prestations vieillesse et de l'assurance-chômage qui relèvent de cette catégorie ;

- enfin dans le cas où la caractérisation semble difficile à effectuer - c'est le cas de l'assurance-maladie qui relève à la fois de l'assurance, du report et de la solidarité -, le mode de financement et de gestion doit intégrer à la fois des financements de type public et des modalités de gestion assurantielles.

Cet exercice peut aussi conduire à reformuler les règles de financement et de taxation pour que celles-ci apparaissent plus claires aux assurés : une règle simple de taxation de tous les revenus, à un seul moment, choisi de la façon la plus appropriée, pourrait être proposée :

- dans le cas où il s'agit de revenus individualisables, comme les retraites, les allocations familiales ou les indemnités maladie, qu'il s'agisse de prestations de solidarité ou d'assurance, la taxation serait établie au moment de leur perception et les cotisations les finançant seraient rendues déductibles ;

- dans le cas où les prestations correspondent à la fourniture de biens ou de services par nature non imposables (assurance-maladie), les modalités de taxation seraient différentes selon la perception que l'on a du risque couvert : s'il s'agit d'une prestation d'assurance, les cotisations n'ont pas de raison d'être déductibles du revenu imposable [2] ; si l'on considère en revanche que la santé est un bien collectif, la logique de solidarité voudrait que les cotisations qui lui sont associées soient déductibles.

Les paragraphes suivants s'attacheront à proposer les voies possibles de réforme dans le cadre ainsi défini.

---

(1) Pour les allocations logement une participation des entreprises pourrait être maintenue.

(2) On peut à cet égard noter qu'alors que les prestations vieillesse sont imposables, les prestations de santé ne font l'objet d'aucune taxation, ni à la TVA, pour la médecine de ville, ni à l'impôt sur le revenu.

2. Il n'existe pas d'assiette miracle

Il serait illusoire de vouloir régler l'ensemble des problèmes qui se posent à la Sécurité sociale par le seul jeu d'une réforme des modes de financement.

Du point de vue de l'équilibre financier et de la pérennité du système, le mode de financement n'a qu'un effet du deuxième ordre et aucune assiette ne dispense d'une régulation de la dépense.

2.1. Du point de vue économique [1]

Les effets macro-économiques à moyen terme des divers modes de financement peuvent être analysés à travers des simulations réalisées à l'aide de modèles macro-économétriques. Elles permettent surtout de distinguer les prélèvements directs sur les ménages (cotisations des salariés, CSG, IR) et les prélèvements qui se traduisent par une augmentation des prix (TVA et TIPP, mais aussi, dans une large mesure, les cotisations des employeurs sur les salaires ou sur la valeur ajoutée). Tous entraînent, dans un premier temps, une perte de pouvoir d'achat pour les ménages avec des effets récessifs. Mais s'y ajoutent, dans le second cas, les effets inflationnistes du rattrapage des prix par les salaires, qui augmentent les pertes de croissance et d'emploi [2]. Dans le cas des cotisations sociales employeurs cependant, la dynamique de court terme peut être plus pénalisante pour l'emploi : dans un premier temps en effet la hausse des cotisations se traduit par une augmentation des coûts de production ; la répercussion dans les prix et/ou sur le salaire net est progressive et peut être limitée par la concurrence et les revendications des salariés ; l'alourdissement du coût réel du travail qui en résulte est alors susceptible de peser plus fortement sur l'emploi.

---

(1) Sont ici synthétisés les principaux enseignements du chapitre n° 2.

(2) Le caractère récessif sur la croissance et l'emploi de ces simulations tient au type d'exercice effectué. Chaque prélèvement est ici analysé, sauf mention contraire, à travers ses effets propres et non en le substituant à des cotisations sociales. Son effet est évalué, par ailleurs, à prestations données. L'augmentation de prélèvements correspond ainsi à une diminution "ex ante" du déficit public et non à une augmentation des prestations sociales. S'agissant des prestations sociales, considérées indépendamment de leur financement, elles constituent en dernière analyse des augmentations de revenu des ménages. On peut retenir à titre indicatif, pour permettre une comparaison avec les effets des différentes modifications d'assiette décrites ci-après, que l'effet moyen d'une distribution de 10 MdsF de prestations sociales est de 10 000 à 25 000 emplois (selon les modèles de simulation utilisés), si l'on ne tient pas compte de l'effet du prélèvement correspondant nécessaire.

Les modèles macro-économétriques sont en revanche de peu d'utilité pour prévoir les conséquences à long terme des changements d'assiette qui relèvent de modifications structurelles. Ces conséquences sont sans doute les plus importantes, mais leur quantification est très délicate dans la mesure où l'impact des prélèvements sur les comportements d'offre et de demande de travail et d'épargne à long terme est mal connu. Les simulations des modèles d'équilibre général calculables ont certes pour objet d'illustrer ces comportements, mais leurs paramètres, calibrés et non pas estimés, ne peuvent conduire qu'à des résultats de nature qualitative.

On peut ainsi avancer que si le remplacement de taxes pesant sur le travail par des taxes sur le capital serait susceptible de freiner, au profit de l'emploi, la substitution du capital au travail, elle aurait aussi des inconvénients certains dans le cas d'une augmentation uniforme de la taxation des revenus du capital. Certains sont aujourd'hui très fortement taxés ; accroître leur taxation pourrait, dans ce contexte, être un incitatif fort à leur délocalisation que seule une augmentation des taux d'intérêt pourrait limiter. L'investissement s'en trouverait alors pénalisé. Or si le travail et le capital sont substituables, ils sont aussi complémentaires et à moyen terme la croissance pourrait alors à nouveau buter sur des capacités de production insuffisantes. Le remplacement de l'assiette masse salariale par la valeur ajoutée aurait un effet analogue puisqu'elle reviendrait à imposer une taxe sur le capital au prorata de la part des profits dans la valeur ajoutée.

De même, une augmentation des taux de prélèvements sur les revenus de remplacement et notamment sur les retraites pourrait modifier les comportements d'épargne des ménages et avoir des effets à long terme non négligeables. Ces effets sont cependant difficiles à mesurer.

Quant à la taxation de la consommation, elle parait présenter, d'un point de vue structurel, l'avantage d'une grande neutralité : la taxation au moment de l'utilisation du revenu permet d'éviter le risque qu'une double imposition (une première fois lors de la perception du revenu, une deuxième fois lors de la perception de la valeur actualisée de l'épargne correspondante) ne décourage l'épargne ; la taxation de l'utilisation finale des produits, qui repose notamment sur la déductibilité des investissements, évite toute distorsion initiale au regard des techniques de production plus ou moins capitalistiques ou plus ou moins intenses en travail ; l'exonération des exportations et la taxation des importations à la TVA assure a priori, au sein notamment de l'ensemble européen, une totale neutralité à l'égard de l'origine des produits ; enfin, l'uniformité du prélèvement, répartie en quelques taux de taxation principaux, concentre les distorsions d'arbitrage entre les produits sur la satisfaction d'objectifs délibérés de politique économique, visant notamment, par les accises, à corriger certaines externalités négatives (tabac, alcool, énergie). Toutefois, des répercussions inflationnistes sont susceptibles de réduire fortement les avantages structurels initiaux de la taxation de la consommation. En outre, la création du marché unique contraint fortement les possibilités de recours unilatéral à leur

augmentation, des écarts de taux de taxation trop importants pouvant nuire à notre compétitivité [1].

Dans ce contexte, il ne semble pas qu'il existe d'assiette miracle, même s'il existe des assiettes plus ou moins favorables à l'emploi : aucun transfert d'assiette ne paraît en mesure de dégager un nombre de créations nettes d'emploi réellement significatif eu égard au niveau actuel du chômage.

Tableau n° 6

Effets sur l'emploi à moyen terme (5 ans) d'une hausse des prélèvements de 10 MdsF pour différentes assiettes

	Amadeus	**Mosaïque**	**Métric**	**Fourchette**
- Cotisations sociales employeurs	- 42	- 30	-20/-40*	- 20 à - 40
- Cotisations sociales salariés	- 26	- 22	- 10	- 10 à - 25
- CSG	- 27	- 27	- 10	- 10 à - 25
- TIPP	- 27	- 22	- 23	- 20 à - 25
- TVA	- 27	- 24	- 21	- 20 à - 25

** Seul le chiffre de - 20 est comparable. Les hypothèses liées à la deuxième évaluation sont différentes : si les entreprises ne répercutent pas la hausse des coûts dans leurs prix, le coût réel du travail est plus fortement relevé ; compte tenu de l'élasticité emploi-salaire, l'emploi est alors plus dégradé mais l'inflation est inchangée.*

- *Pour Métric il y a équivalence entre cotisations sociales employeurs et TVA lorsque les cotisations ne sont pas ciblées sur les bas salaires. Pour les deux autres modèles, surtout Amadeus, les cotisations sociales employeurs paraissent plus défavorables à l'emploi que la TVA. Toutefois, le déficit des finances publiques ex-post étant plus dégradé avec la TVA, les pertes d'emplois seraient plus importantes dans ce cas que ce qui est indiqué, si l'équilibre ex-post des finances publiques était restauré.*

- *Le prélèvement direct est toujours plus favorable que le prélèvement par les cotisations sociales employeurs. La comparaison avec les taxes indirectes est moins nette ex ante sauf dans Métric. À équilibre inchangé des finances publiques la hiérarchie serait retrouvée.*

- *La TIPP se différencie peu de la TVA mais c'est surtout parce que l'on connaît mal les élasticités de la demande au prix de l'énergie.*

---

(1) Dans le système actuel de taxation à la TVA dans les pays de consommation, les risques depuis l'ouverture des frontières, portent sur les possibilités de fraude et de détournement de trafic aux frontières. Après le passage au système de taxation à la source, la concurrence en Europe portera directement sur des prix taxes comprises pour tous les produits.

2.1.1. Les effets économiques de court-moyen terme

- Les prélèvements directs (cotisations sociales salariés, CSG et IR) sur les ménages se traduisent par une diminution du revenu disponible des ménages et donc de leur consommation avec ensuite les effets multiplicateurs habituels sur l'activité et l'emploi. Selon les modèles, une hausse de 10 MdsF de ces prélèvements conduit à la perte de 10 000 à 25 000 emplois au bout de 5 ans.

- Les cotisations des employeurs ont un impact sur l'emploi plus défavorable. La hausse de leur taux se traduit dans un premier temps par une augmentation des coûts de production et donc par une diminution de la profitabilité et de l'investissement. Dans un deuxième temps, l'inflation est accrue ce qui ampute comme dans le cas précédent le revenu réel des ménages et leur consommation. La compétitivité se dégrade et pèse alors sur le commerce extérieur. À moyen-terme cependant l'ajustement à la baisse des salaires nets, sauf au bas de l'échelle des salaires où le SMIC empêche cet ajustement, fait qu'in fine ce sont les ménages salariés qui sont les "véritables payeurs". Les effets inflationnistes de cette mesure la rendent plus pénalisante en terme de croissance et d'emploi que ne le sont les cotisations salariés. Une hausse des cotisations employeurs finit donc par entraîner une perte de pouvoir d'achat pour les salariés. Au total une augmentation de 10 MdsF se traduit par la perte de 20 000 à 40 000 emplois.

- Les prélèvements directs (cotisations sociales salariés, CSG et IR) sur les ménages sont donc moins défavorables à court-moyen terme que les cotisations sociales employeurs car leur impact inflationniste est faible. Toute substitution d'un prélèvement direct sur les ménages à des cotisations employeurs doit cependant être examinée avec prudence car il est par ailleurs à craindre :

  . qu'à court terme l'effet récessif du prélèvement direct sur les ménages l'emporte. La datation d'une telle mesure au cours du cycle économique revêt donc une réelle importance ;

  . que se développent à terme des réactions de rejet à toute substitution de prélèvements sur les ménages à des cotisations employeurs. Les négociations pourraient alors porter sur le salaire net, ce qui rapprocherait de facto les effets des cotisations salariés de ceux des cotisations employeurs ;

  . que certaines formes d'épargne soient découragées ou délocalisées, si une substitution de CSG ou d'IR à des cotisations sociales ne s'accompagnait pas d'une remise à plat des niveaux de prélèvements sur le capital, actuellement très déséquilibrés. L'augmentation totale de la fiscalité du capital ne peut donc être que modique. Il convient d'abord de la rééquilibrer en réduisant les taux marginaux les plus élevés (loyers, dividendes) et en limitant les cas d'exonérations.

Ainsi dans le cas d'une substitution de cotisations sociales salariés à des cotisations employeurs, l'effet sur l'emploi pourrait être nul si les réactions de rejet d'une telle mesure se traduisaient par des revendications salariales supplémentaires ; en ce qui concerne la CSG l'avantage procuré par l'élargissement de l'assiette aux revenus de remplacement pourrait par ailleurs ne pas compenser les effets négatifs d'une délocalisation de certaines formes d'épargne et au total le résultat sur l'emploi pourrait alors être négatif.

- Plus indolore, la TVA, bien qu'elle paraisse reporter sur les importations une partie du prélèvement, présente elle aussi des inconvénients importants liés à son caractère inflationniste : ses conséquences macro-économiques apparaissent à moyen terme proches de celles d'une augmentation des cotisations employeurs, sous réserve des effets négatifs sur l'emploi susceptibles d'être produit par l'augmentation directe du coût du travail par les cotisations sociales employeurs. En effet, dans un premier temps, la hausse des prix que la TVA provoque par son caractère immédiat réduit le revenu réel des ménages et leur consommation. Dans un second temps, les salaires suivent l'évolution des prix, les coûts salariaux augmentent et les entreprises ajustent à leur tour leurs prix (notamment à l'exportation). Une hausse de la TVA induit ainsi à terme une réduction des profits et de la compétitivité [1] au détriment de l'investissement, de l'activité et de l'emploi. Elle enclenche un processus inflationniste qui lui même réduit à son tour la consommation.

  Au total, selon les modèles macro-économétriques, une hausse de 10 MdsF du rendement de la TVA se traduit au bout de 5 ans par la perte de plus de 20 000 à 25 000 emplois (20 000 à 40 000 pour les cotisations sociales employeurs). Cet effet pourrait toutefois être atténué si les taux de TVA étaient relevés de manière coordonnée en Europe. Les pertes de compétitivité seraient alors amoindries.

- Une substitution de TVA à des cotisations employeurs n'a donc que peu d'effet à moyen terme sur l'emploi. La compensation d'un allégement des cotisations employeurs par une augmentation des taux de TVA a pour effet d'augmenter immédiatement les prix des produits importés soumis à TVA, puis de réduire ceux des produits exportés (non soumis à TVA et bénéficiant progressivement de l'allégement des cotisations employeurs), les prix des produits nationaux destinés aux marchés intérieurs restant à terme globalement inchangés (l'augmentation des taux de TVA étant compensée par la moindre progression des prix de production due à l'allégement des cotisations employeurs). Après la baisse initiale du pouvoir d'achat qui pèse immédiatement sur la conjoncture, l'augmentation de la TVA se répercutant directement dans les prix à la consommation, ce mécanisme s'apparente en fait à celui d'une dévaluation : la substitution revient à augmenter les prix des

---

(1) Cette perte de compétitivité sera immédiate en Europe lorsque la règle de taxation dans le pays d'origine sera appliquée pour les échanges intra-européens.

biens de consommation courante (d'abord de tous les produits puis essentiellement des produits importés) et correspond à une amélioration de la compétitivité au détriment du pouvoir d'achat des ménages. Mais cet avantage de compétitivité [1] disparaît dès lors que les revenus sont indexés sur les prix, l'indexation des salaires alimentant une spirale inflationniste. Aussi à moyen terme l'effet favorable initial sur la compétitivité est annulé et la mesure de substitution envisagée n'a plus guère d'effet sur la croissance et l'emploi.

- La TIPP a des effets semblables à ceux de la TVA. En raison de sa non déductibilité, elle se répercute immédiatement sur les coûts de production et affecte plus fortement les secteurs de l'industrie et des transports. La dégradation de la compétitivité est donc un peu plus rapide et les effets sur l'emploi légèrement plus négatifs. Toutefois, bien que les élasticités prix soient mal connues, on peut s'attendre à des effets sur le commerce extérieur plus favorables en raison de la réduction des importations d'énergie.

- L'impact macro-économique d'une cotisation assise sur la valeur ajoutée est difficile à évaluer étant donné l'absence de références passées. Suivant que les entreprises pourraient répercuter ou non cette charge dans leurs prix, elle est assimilable à moyen terme à de la TVA pesant aussi sur les investissements ou partiellement à un impôt sur les bénéfices.

2.1.2. Les effets structurels

Un élargissement de l'assiette des prélèvements au profit de la protection sociale aurait pour principal effet à long terme de modifier les prix relatifs des différentes catégories de travail et des autres facteurs de production. C'est l'effet le plus important à analyser mais aussi le plus difficile à quantifier dans la mesure où il faut faire appel à des élasticités de substitution entre facteurs et à une évaluation de l'impact des prélèvements sur les comportements d'offre et de demande qui sont mal connus.

- Comme tous les prélèvements, la taxation du capital a un effet dépressif sur l'activité économique, ce qui diminue l'emploi à court terme. Cependant dans la mesure où cette taxation pourrait durablement modifier le prix relatif du travail et du capital, elle serait de nature à pousser, à long terme, au choix de techniques de production incorporant plus d'emploi et moins de capital. Pour déterminer si la résultante de ces deux effets serait finalement favorable à l'emploi, il faut examiner

---

(1) Cet avantage de compétitivité disparaîtra également lorsque la règle de taxation dans le pays d'origine sera mise en pratique pour les échanges intra-européens. Alors, les écarts de taux de TVA entre pays européens constitueront toutes choses égales par ailleurs, des facteurs de compétitivité prix entre les pays européens.

trois questions. En premier lieu, il faut s'interroger sur les modalités de répercussion dans les prix relatifs de cette augmentation de taxe : la baisse initiale du prix relatif du travail par rapport au capital peut se trouver compensée avant que les effets favorables à l'emploi apparaissent si la taxe est répercutée dans l'inflation sur laquelle sont indexés les salaires. En second lieu, même si l'avantage relatif initial susbsiste durablement, on mesure mal l'importance de l'effet d'une modification du prix relatif du travail par rapport au capital sur la substitution entre ces facteurs. Il ne peut pas être mis en évidence sur données macroéconomiques et les modèles ne peuvent pas intégrer de façon probante les données microéconomiques relatives à des échantillons d'entreprises qui font apparaître nettement une substitution. Enfin en troisième lieu, on connaît mal les conséquences sur l'offre productive de la baisse de la profitabilité du capital due à la taxe. Une taxation trop forte du capital pourrait aggraver les risques déjà forts d'une double délocalisation et pourrait conduire à préférer des placements financiers et des investissements à l'étranger. Or si le travail et le capital sont pour partie substituables ils sont bien souvent complémentaires. À terme donc une trop forte pénalisation de l'investissement pourrait limiter la croissance potentielle et donc l'emploi.

Dans ces conditions un alourdissement de la taxation du capital ne peut qu'être envisagé avec prudence, notamment lorsque les taux marginaux d'imposition sont élevés et la concurrence avec d'autres formes de placement forte [1].

- La taxation de l'énergie permettrait aussi d'élargir le financement de la protection sociale à d'autres facteurs que le travail. Toutefois la substituabilité entre travail et énergie est sans doute faible. Une telle taxation n'est en fait légitime d'un point de vue économique que si elle réduit les externalités négatives dues à certaines pollutions liées à l'usage de l'énergie. Les prélèvements justifiables de cette manière seraient limités ; ils sont pour l'essentiel constitués d'accises sur le gazole.

- Le recours au financement par la TVA transfert la taxation d'un facteur de production, le travail, vers l'utilisation finale des produits. Globalement la baisse induite des prix de production intérieure hors taxe compense la hausse de la TVA sur les produits nationaux destinés au marché intérieur, si bien que les prix TTC de consommation sur lesquels viennent s'indexer les salaires bruts n'augmentent que dans la proportion des biens de consommation importés. Le prix du capital, n'étant pas affecté par la hausse de TVA, dans la mesure où elle est déductible, baisse dans la proportion des biens d'équipements produits sur le sol national, tandis que la diminution du coût du travail, qui initialement reflète la différence d'assiette entre la TVA et les cotisations sociales, est amoindrie par l'indexation des salaires

---

(1) On notera en outre que la diminution du coût du travail réduit son coût par rapport au capital ; elle est de nature à freiner la substitution capital-travail sans présenter les inconvénients évoqués ci-dessus.

sur les prix. Au total, le coût du travail n'est guère affecté et l'inflexion de la substitution du capital au travail, qui pouvait en résulter négligeable.

Par ailleurs, dans la mesure où la baisse des cotisations sociales peut donner lieu à une distribution accrue de salaire direct, susceptible d'être épargné ou consommé, la substitution de la TVA modifie la structure globale des prélèvements au détriment de la consommation courante. Dès lors, cette mesure peut, sous certaines conditions, favoriser l'épargne et s'avérer favorable à l'accumulation et à la croissance à long terme.

- Les impôts sur les tabacs et alcools peuvent être analysés de la même façon à deux différences près : les mécanismes d'indexation réglementaire (SMIC) portent sur les prix hors tabac et ces taxes peuvent être justifiées, par l'existence d'externalités négatives liées à ces consommations.

- Une cotisation assise sur la valeur ajoutée, si elle devait remplacer des cotisations assises sur la masse salariale, aurait elle aussi pour effet - comme une plus forte taxation du capital - d'augmenter le coût relatif initial du capital par rapport au travail. Retenir ce changement d'assiette ce serait faire le choix d'une solution dont les effets sont incertains en raison de l'incapacité des modèles macroéconométriques à en retracer toutes les conséquences. Les effets correspondent à ceux d'une plus forte taxation du capital. Les effets sectoriels de cette substitution seraient très divers car les proportions de travail et de capital sont très différentes selon les secteurs, les tailles d'entreprises, leur statut juridique... Les transferts seraient donc importants, les entrepreneurs individuels et parmi les sociétés, les institutions financières et le secteur énergétique seraient en effet fortement pénalisés. Pour le secteur manufacturier, globalement bénéficiaire, la mesure serait pénalisante pour les grandes entreprises et les secteurs capitalistiques plus exposés à la concurrence étrangère et à main d'œuvre plus qualifiée. Cette taxation ne serait donc pas sans conséquence sur le commerce extérieur. Il y a donc un risque pour peser à terme sur la croissance potentielle autorisée par l'existence d'un équilibre extérieur satisfaisant. Au total, il n'est pas sûr que l'effet global sur l'emploi d'une substitution d'assiette soit positif.

- Il est aussi envisageable de modifier la taxation relative des revenus du travail immédiats et différés en augmentant les prélèvements sur les retraites, allocations de chômage et autres revenus de substitution. Plusieurs modalités peuvent être utilisées ; hausse des cotisations maladie, CSG, suppression de certains avantages au titre de l'IR. Cet élargissement d'assiette peut modifier les comportements d'épargne des ménages et avoir ainsi un impact à long terme sur la dynamique de croissance. Il est cependant difficile, faute d'étude sur ce point, d'en apprécier l'ampleur et le sens.

2.2. Du point de vue financier

L'objectif financier apparaît comme un élément essentiel puisqu'il conditionne la pérennité du système de protection sociale.

La protection sociale en France repose sur un mécanisme de redistribution automatique : le montant des recettes encaissées est immédiatement redistribué en prestations versées, le surplus, pour autant qu'il existe, pouvant servir à alimenter des fonds de réserves. Le code de la Sécurité sociale pose donc le principe de l'équilibre financier des risques, équilibre constaté sur une année civile, au même titre que le budget de l'État. Cet équilibre pourrait d'ailleurs être réalisé en temps réel [1].

Pourtant d'un point de vue économique, il pourrait paraître souhaitable que le système de protection sociale, au même titre que l'État, participe à la régulation du cycle par le jeu des stabilisateurs automatiques : en phase basse du cycle, le déficit, engendré par la faiblesse des recettes au regard de prestations relativement inertes voire anticycliques elles-mêmes, pourrait venir soutenir la conjoncture (et inversement en phase haute du cycle). Mais une modération de l'évolution des prestations, qui les ramènerait en phase avec l'évolution de la richesse nationale, constitue un préalable, si l'on veut éviter un développement non maîtrisé du déficit et des prélèvements visant à le résorber.

Dans ces conditions, l'équilibre financier peut certes être atteint de diverses manières en modulant, une année donnée, tous les modes de financement possibles afin d'obtenir un rendement qui permette de couvrir la totalité des dépenses de protection sociale. Mais il serait préférable, afin de stabiliser l'environnement fiscal des agents, que le mode de financement retenu à un instant T soit durablement adapté à l'évolution des besoins en financement du système.

On fait par la suite, à titre illustratif, l'hypothèse d'école suivant laquelle l'évolution des dépenses sociales en France correspondrait à l'évolution du PIB sur moyenne période. En effet, cette norme d'évolution de la dépense permettrait, dans un contexte où le niveau de couverture sociale en France est déjà élevé, de stabiliser la part des dépenses sociales dans le PIB. On analysera donc la dynamique des différentes assiettes au regard de celle du PIB.

---

(1) À titre d'exemple, en Allemagne, en matière de maladie, les unions professionnelles régionales reçoivent chaque trimestre un montant de cotisations encaissées auprès des employeurs et des assurés, la totalité de cette somme est ensuite redistribuée entre les médecins au prorata de leur activité. De ce fait, le tarif d'un même acte technique s'ajuste chaque trimestre au niveau des recettes encaissées par l'union régionale.

2.2.1. La TVA nette [1]

Le graphique n° 6 permet de comparer l'évolution en volume de l'assiette de la TVA et celui du PIB depuis 1970. À l'exception d'un point aberrant en 1977, ces deux courbes suivent la même tendance ; cependant, en période de reprise économique, l'assiette taxable de la TVA paraît évoluer moins vite que le PIB et en période de retournement conjoncturel à la baisse, elle paraît ralentir moins vite que le PIB. Ce phénomène peut être attribué à une certaine inertie de la consommation par rapport aux fluctuations des revenus.

Mais l'analyse comparée de l'évolution non plus de l'assiette mais des encaissements de TVA (corrigés des effets des changements de taux) et du PIB en valeur semble modifier les conclusions précédentes (graphique n° 7). Les évolutions tendancielles à long terme des encaissements de TVA et du PIB restent parallèles, mais on constate que lors de la reprise économique de 1987/1989, les encaissements de TVA ont crû plus vite que le PIB ; en revanche, depuis le retournement conjoncturel de 1991, la TVA nette a crû nettement moins vite que le PIB. Ces divergences d'évolution entre assiette taxable et encaissements de la TVA peuvent en partie s'expliquer par des effets de structure : en période de ralentissement économique, les ménages modifient leur consommation en faveur des produits de consommation courante les moins taxés, cet effet s'inversant lors d'une reprise soutenue. L'effet procyclique de la TVA est en outre renforcé par le développement des exportations (non assujetties à la TVA) lorsque le taux d'utilisation des capacités de production diminue. Il apparaît donc, au regard des encaissements de TVA, que cet impôt, de dynamique comparable à long terme à celle du PIB, est susceptible d'amplifier les chocs conjoncturels.

2.2.2. La masse salariale du secteur privé

De 1970 à 1993, l'évolution moyenne annuelle de la masse salariale des entreprises [2] est comparable à celle du PIB (graphique n° 1, chapitre n° 1). Mais supérieure à celle du PIB jusqu'en 1976, elle passe nettement en-dessous à partir de 1981. À partir de 1983, l'évolution moyenne de la masse salariale a été inférieure de plus d'un point par an à celle du PIB.

---

(1) L'assiette taxable de la TVA a été reconstituée sur moyenne période en agrégeant la consommation marchande des ménages hors loyers puisqu'ils ne sont pas soumis à TVA, la FBCF des administrations publiques, la FBCF des ménages, la FBCF des institutions de crédit et des établissements d'assurance et les consommations intermédiaires des branches non marchandes.

(2) Entreprises non financières, non agricoles (ENFNA), à l'exception des grandes entreprises nationales.

La baisse des effectifs a largement contribué au ralentissement de l'évolution de la masse salariale. Par ailleurs la nécessité d'adapter le système productif français aux contraintes internationales a conduit le Gouvernement à promouvoir la modération des salaires, afin de permettre aux entreprises de redresser leur taux de marge ; l'élévation du chômage a aussi pesé sur les revendications salariales. Dans les prochaines années, les contraintes internationales resteront fortes. Dans ce contexte on ne peut s'attendre à un renversement de tendance en ce qui concerne la croissance relative de la masse salariale. Si la société française maintient le choix dans les prochaines années de privilégier l'emploi sur les salaires, cette situation devrait donc perdurer.

L'assiette correspondant à la masse salariale du secteur privé peut donc apparaître comme durablement moins dynamique qu'une assiette qui approcherait au plus près celle du PIB, même si à long terme on peut considérer que, le chômage étant résorbé, ces évolutions devraient retrouver un certain parallélisme.

Au cours du cycle économique, il apparaît que la masse salariale est plus stable que le PIB en raison de l'inertie des comportements d'emploi et de fixation des salaires. Il faut toutefois noter que le déroulement du cycle actuel paraît s'être traduit par des mouvements plus amples qu'habituellement de la masse salariale [1].

2.2.3. L'assiette de la CSG [2]

Des trois assiettes étudiées, celle-ci suit au plus près l'évolution du PIB (graphique n° 8) puisque les revenus sur lesquels elle est assise se retrouvent dans la composition du PIB - dans une approche revenus - et en constituent plus de la moitié. Sur la période récente, en particulier, elle a été bien plus rentable que l'assiette masse salariale privée puisqu'elle comprend outre les salaires publics des revenus comme les retraites ou les revenus financiers, qui ont permis d'amortir le ralentissement de la masse salariale taxée à la CSG. Dans l'avenir, même si les revenus du capital retrouvent une évolution moins favorable, il reste que les retraites constitueront un stimulant à la croissance de l'assiette de la CSG par rapport à des cotisations sociales assises sur les seuls revenus du travail.

---

(1) La masse salariale globale, qui comprend aussi les rémunérations du secteur public, présente un caractère plus stable.

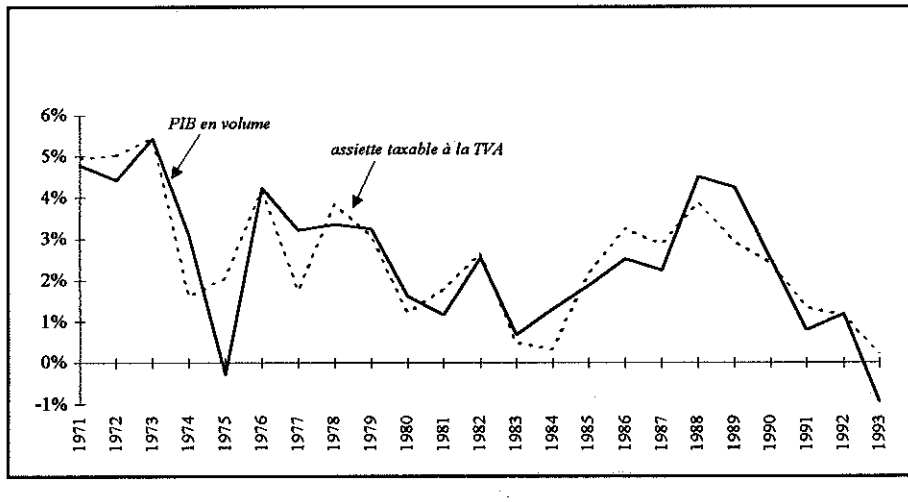
(2) On a également cherché à reconstituer sur moyenne période l'assiette de la CSG. Dans une première approximation, on a agrégé les salaires, les retraites (sans tenir compte du fait que certaines ne sont pas taxées à la CSG), l'excédent brut d'exploitation des entrepreneurs individuels et les revenus des capitaux perçus par les ménages (sans tenir compte des règles d'abattement ou d'exonérations).

Au total, il ne semble pas que des modifications de financement, même importantes, permettent de combler la tendance structurelle au déficit des régimes sociaux. Aucune assiette ne dispense d'une meilleure maîtrise ou d'une régulation de la dépense. À long terme les principales assiettes envisageables évoluent au même rythme. Pour l'avenir proche, on peut noter toutefois que l'évolution de la masse salariale restera vraisemblablement modérée et celle des retraites dynamique. Le choix d'une assiette comme la CSG, qui intègre notamment les retraites dont les évolutions sont relativement stables, apparaît à ce titre favorable. À court terme, il peut sembler par ailleurs souhaitable d'asseoir les recettes sur une assiette plus stable au regard des cycles conjoncturels. La TVA et la masse salariale, habituellement plus inertes que les revenus du capital, sont devenues plus cycliques. Une diversification des ressources peut donc aussi être recherchée au sein de la CSG.

Les effets d'une substitution uniforme d'assiette restent donc limités et pourraient être annulés à terme par les comportements des agents. Les gains en termes d'emplois que l'on pourrait en attendre sont faibles. Les facilités supplémentaires de financement seraient inexistantes dans la mesure où les dynamiques des diverses assiettes sont peu différentes à long terme. En revanche, les effets redistributifs entre secteurs d'entreprises et entre ménages seraient très importants et difficiles à gérer.

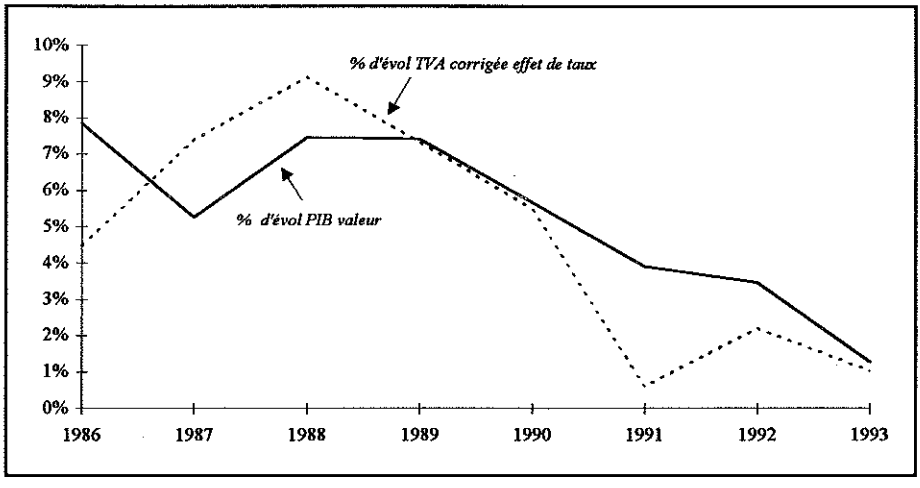
Graphique n° 6

Evolution comparée du PIB et de l'assiette taxable de la TVA
(en francs constants 1980)



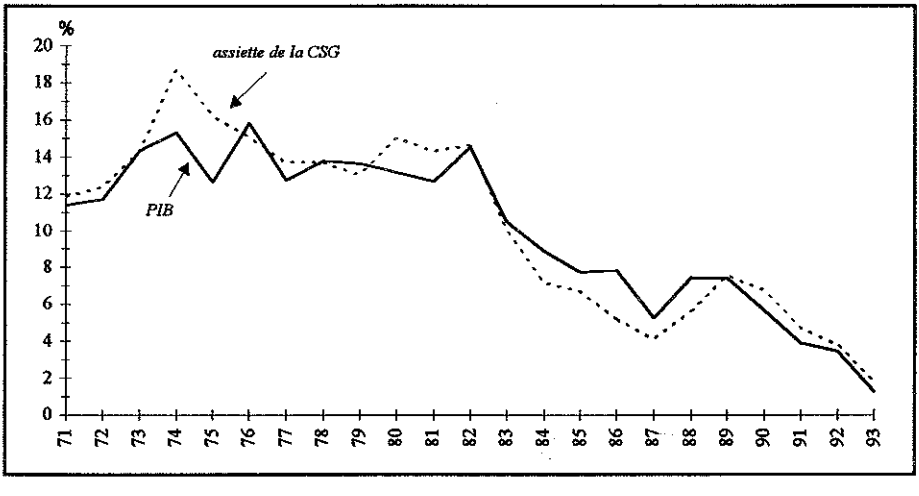
Graphique n° 7

Evolution comparée du PIB et de la TVA corrigée de l'effet des changements de taux (en valeur)



Graphique n° 8

Evolution comparée du PIB et de l'assiette de la CSG (en valeur)



3. Aucun mode de financement ne dispense d'une maîtrise de la dépense

L'analyse précédente a montré qu'il était illusoire de penser combler la tendance structurelle au déficit des régimes de protection sociale par une modification d'assiette. En outre, les effets attendus en termes économiques sont globalement limités. Seule une véritable maîtrise de la dépense permettra de ne pas aliéner des marges de manœuvre pour répondre aux nouveaux besoins et favoriser l'emploi. La recherche d'une meilleure efficacité de la dépense de soins, par une nouvelle organisation du système de santé et d'assurance-maladie notamment, est l'objet du Livre blanc sur la santé : il n'y a donc pas lieu ici de préjuger des conclusions qui y seront portées.

On doit néanmoins s'interroger sur la possibilité de recourir à des modalités de financement qui favorisent une certaine régulation de la dépense. En effet, jusqu'à présent les augmentations successives des cotisations n'ont guère eu d'effets en terme de régulation de la dépense. Pour autant, l'impact possible sur le rythme d'évolution des dépenses peut être différent selon le financement envisagé.

La régulation par le mode de financement suppose une adéquation de celui-ci au type de prestation concernée.

L'assurance sociale correspond à une mutualisation très large d'un risque ; s'il ne peut y avoir de tarification actuariellement neutre, il est cependant possible d'établir certaines correspondances entre les risques et leurs financements. Ces correspondances limitent les types de financements envisageables.

Les revenus de remplacement, et notamment la retraite, doivent normalement être financés par des prélèvements assis sur les revenus professionnels qu'ils remplacent.

La fonction de solidarité générale de la branche famille rend légitime un financement par l'impôt.

L'assurance-maladie correspond à une mutualisation d'un risque auquel chacun est exposé, même si c'est de façon très diverse. La protection contre ce risque a été étendue à l'ensemble de la population ; cette universalité justifie une assiette de prélèvement qui dépasse les revenus professionnels (cotisations sociales sur les revenus de remplacement) et peut être étendue à la consommation (TVA), voire à l'ensemble des revenus (CSG).

Toutefois, la généralisation de l'assurance-maladie ne lui enlève pas pour autant son caractère de couverture d'un risque auquel chacun est exposé ; cela conduit à écarter un financement qui supprimerait le lien visible entre contributeurs et bénéficiaires, comme la TVA[1], car il pourrait correspondre à l'abandon de la notion de protection d'un risque. Au contraire, une cotisation ou contribution assise sur les revenus de toute nature (et pas seulement professionnels) affectée à la couverture du risque maintient le lien entre le financement et la dépense ; elle est aussi compatible avec l'universalité de la couverture à toute la population. Ainsi, l'universalité n'implique pas la rupture du lien entre le risque et son financement. Cela signifie seulement que chacun contribue selon ses revenus et que ceux qui n'ont pas de revenus sont pris en charge par une sorte de mutualisation (soit apport de la collectivité des assurés, soit apport d'un budget public, État ou Collectivités locales).

Mais on voit bien que si ce lien est logique et nécessaire, il n'est pas à lui seul générateur d'une régulation véritable : depuis l'origine, les assurances sociales sont financées de cette façon et cela n'a pas empêché la croissance des dépenses. Il faut donc envisager d'autres modalités.

3.1. La régulation micro-économique par la responsabilisation des usagers connaît certaines limites

Cette régulation vise à modifier le comportement micro-économique des assurés, à la fois contributeurs et bénéficiaires, en modulant les prélèvements avec le risque encouru ou constaté. L'intervention sur la dépense globale passe par la diminution du risque éventuellement pris par les assurés et nécessite un lien très étroit entre la prise de risque et la tarification. Le mode de financement doit dans ce cas permettre une bonne individualisation des prélèvements.

. Modulation a posteriori :

Pour les accidents du travail, les cotisants savent que l'absence ou la diminution des dépenses exposées se traduira par une diminution de leurs cotisations. Ils ont donc intérêt à diminuer leur exposition au risque. C'est le risque lui-même qui peut être diminué par le comportement des assurés, et c'est la diminution du risque qui entraîne une diminution de la dépense, elle-même répercutée sur l'usager par la modulation de la tarification. Mais pour que cet effet soit sensible il faut que l'usager soit certain d'une bonne rentabilité pour lui-même de la diminution du risque qu'il prend. Ainsi, certains partenaires souhaitent accroître l'individualisation des cotisations pour les entreprises de taille moyenne.

---

(1) ou toute forme de prise en charge par le budget général de l'État.

Aucun mécanisme de même type ne semble pouvoir être proposé en matière de maladie. Pour ce risque, cela correspondrait à une modulation des cotisations en fonction des dépenses remboursées précédemment ; mais il faudrait ne tenir compte que de la partie des dépenses qui correspond à une prise de risque effective, qui sont, en pratique, impossibles à isoler.

En revanche, pour le financement de l'assurance-chômage, des mécanismes de responsabilisation plus forte des entreprises pourraient être proposés pour limiter certains comportements de "passager clandestin".

. Modulation a priori

L'intervention peut aussi porter sur des vecteurs de risques comme dans le cas de la taxation des alcools et tabacs ou des assurances automobiles. Peut-on étendre ce type de taxation ? Ainsi on peut remarquer que la pratique de certains sports peut entraîner des problèmes importants de santé ; cela justifierait alors une taxation des licences sportives. Mais le fait d'avoir une licence sportive ne cible pas bien le risque, qui n'est pas important pour nombre de licenciés et importants pour des non licenciés. De façon générale, ce type de démarche bute sur des problèmes techniques importants, car il faut repérer des comportements à risque, c'est à dire les décrire, puis trouver un support permettant de les enregistrer administrativement et de leur appliquer une pénalité. Le rendement à attendre de l'extension de cette approche semble donc très limité.

. Ticket modérateur

La responsabilisation de l'assuré peut aussi être recherchée par des mécanismes de franchise ou de ticket modérateur en laissant une partie de la dépense à la charge de l'assuré dans la couverture de base. Mais les résultats que l'on peut en attendre sont très différents selon que les intéressés peuvent ou non contracter une couverture complémentaire. En assurance automobile, on ne peut contracter une assurance complémentaire pour la franchise, on peut par contre choisir entre divers types de contrats ; le choix d'un contrat avec franchise conduit à une responsabilisation qui peut conduire à des changements de comportement d'exposition au risque.

Le ticket modérateur n'a pas suffi à instaurer des comportements modérateurs de la dépense de santé. Contrairement à l'idée fréquemment avancée, cette inefficacité du ticket modérateur ne tient pas à son niveau. Bien au contraire il est largement suffisant pour permettre de sensibiliser les usagers au surcoût engendré par une consommation excessive (il est ainsi au dessus du seuil défini par l'étude de la Rand Corporation à savoir 25 % - rapport Santé 2010). Mais le taux moyen cache en fait des disparités liées d'une part au système d'exonérations médicales du ticket modérateur et d'autre part à la présence de couverture complémentaire garantissant pour ceux qui en bénéficient des taux de remboursement élevés. Ce système pénalise

en revanche ceux qui, non couverts par des assurances complémentaires, peuvent être amenés à réduire en deçà du niveau souhaitable du point de vue de la santé leur consommation de soins.

Le ticket modérateur a en fait surtout conduit à modifier la structure du financement du risque maladie, les individus ayant volontairement accepté un financement complémentaire [1] ; mais cette différence de financement ne semble pas avoir conduit à une évolution de la dépense plus en ligne avec les revenus.

Vouloir faire jouer un rôle au ticket modérateur nécessite donc que l'on s'interroge sur les modalités de sa prise en charge par les assurances complémentaires ou sur l'opportunité d'instaurer un système de ticket modérateur qui dépende du revenu.

. Participation financière directe de tous les assurés au risque maladie

La régulation du système de santé peut être facilitée si une participation financière est demandée à l'ensemble des acteurs. À ce titre une augmentation des cotisations payées par les retraités pourrait être un élément modérateur de la croissance des dépenses.

Au total, la régulation passant par le comportement individuel des assurés semble n'avoir qu'un champ d'application limité. La mise en place d'une régulation globale est indispensable ; elle passe notamment par l'action sur l'offre de soins proposés par le système de santé et d'assurance-maladie. Elle peut aussi dépendre de l'organisation de son financement.

3.2. La régulation globale est délicate à mettre en œuvre

La budgétisation, dans le cadre du budget général, renverrait à un arbitrage parmi l'ensemble des dépenses, dont les parlementaires et le Gouvernement sont responsables devant l'ensemble des citoyens. Elle s'appliquerait d'autant mieux que les responsabilités des assurés à l'égard de la dépense sont faibles (famille).

À l'inverse, dans le cadre de la négociation collective, la constatation d'un déséquilibre doit être contraignante à l'égard des divers partenaires pour les conduire à négocier et intervenir (comme cela a été le cas en assurance-chômage en 1992 :

---

(1) Les enquêtes santé 1980 et 1991 montrent que la proportion de ménages ayant une couverture complémentaire a fortement augmenté, ainsi la proportion des personnes de 18 ans et plus ne disposant ni de protection complémentaire ni de prise en charge à 100 % passait de 22,7 % en 1980 à 13,4 % en 1991. De même le plan de la mi-1993 a donné lieu en règle générale à une augmentation immédiate de la couverture complémentaire ; le sur-coût étant la plupart du temps répercuté dans les cotisations mutualistes ultérieures.

remplacement de l'AB et de l'AFD par l'AUD). La négociation collective nécessite ainsi une prise de conscience et une responsabilisation des divers intervenants. La clarté des comptes, l'individualisation des financements et des dépenses doivent mettre en évidence les raisons et les conséquences d'éventuels déséquilibres ; la claire affectation des contributions aux dépenses permet de centrer le débat sur une nécessité de choix entre l'augmentation du taux de prélèvement et la limitation de la dépense.

Ainsi ce n'est pas tant la nature du prélèvement (cotisation ou impôt) qui importe mais son caractère identifiable et son affectation.

L'organisation de la branche doit alors manifester clairement cette affectation et la responsabilité des gestionnaires. Le fonds doit être bien délimité pour assurer la correspondance entre un financement clairement individualisé à la couverture d'un risque bien défini. Ce fonds doit donc être étanche (à l'inverse la fongibilité des excédents et déficits entre branches de la Sécurité sociale a conduit à une globalisation de la discussion et à une absence de régulation directe sur un risque précis). En tout état de cause, certaines questions se posent à la frontière des différents régimes et sont particulièrement ardues à résoudre [1].

Il peut ainsi apparaître souhaitable de privilégier un mode de financement affecté en totalité à la branche de la Sécurité sociale concernée, de sorte que son augmentation soit effectivement perçue comme répondant à un besoin de financement incontournable du système. À cet égard, les cotisations sociales ou la CSG sont susceptibles de générer des réflexes régulateurs dans la mesure où elles sont directement perceptibles sur les bulletins de salaires. À l'inverse, un impôt comme la TVA n'est pas directement perceptible comme étant lié à l'augmentation des dépenses sociales.

Cet effet régulateur aura, par ailleurs, d'autant plus de chances de se manifester que l'augmentation du prélèvement considéré s'inscrit dans le prolongement direct d'un débat mettant en évidence le besoin de financement de la Sécurité sociale. Dans cette optique, on peut considérer que l'ajustement des cotisations par voie réglementaire offre une portée moindre qu'une modification des taux de la CSG qui, relevant du domaine de la loi, suscitera un débat et un vote des parlementaires. En poussant le raisonnement il peut alors apparaître souhaitable que le débat public sur la régulation du système s'intègre dans une réflexion d'ensemble sur les choix à opérer pour l'ensemble des fonctions collectives assurées par l'État, ce qui peut justifier la budgétisation.

---

(1) Ainsi la validation gratuite des périodes de chômage pour la retraite doit-elle être considérée comme un complément de l'assurance-chômage et donc prise en charge par elle, comme une extension de l'assurance-vieillesse, ou encore comme une manifestation de la solidarité nationale dans une situation de crise économique ?

Il reste qu'il serait illusoire de se reposer sur les seuls modes de prélèvements pour exercer des effets régulateurs sur les dépenses. Trois autres considérations doivent également être mises en avant :

- en premier lieu, les usagers doivent être invités individuellement à avoir des comportements responsables dans l'usage qu'ils font des prestations et à ne pas se comporter en "passagers clandestins" ;

- en deuxième lieu, les usagers doivent collectivement participer à la gestion du risque pour en maîtriser le coût et en optimiser les effets.

- en troisième lieu, en ce qui concerne l'assurance-maladie, la maîtrise de la dépense passe aussi par la mise en œuvre d'une régulation de l'offre de soins.

En définitive c'est la cohérence entre ces quatre facteurs, le mode de financement retenu, la responsabilité individuelle de l'usager, la gestion collective du risque par les ayants-droit et une meilleure organisation de l'offre de soins qui sont à même d'assurer une régulation satisfaisante du système.

4. Clarifier le lien prestations - cotisations dans une perspective d'équité et de responsabilisation

Les objectifs d'emploi et de croissance, ou de respect des contraintes financières sont relativement faciles à circonscrire, à défaut d'être faciles à atteindre, et ils n'impliquent guère de jugement de valeur.

L'objectif d'équité est en revanche extrêmement relatif. S'il ne saurait être question ici de ré-entreprendre une discussion large de ce concept, il importe, de façon plus modeste et plus opérationnelle de cerner en quoi cette notion sous-tend la plupart des débats sur les modalités de financement.

Pour ce faire, il convient de distinguer d'une part l'équité au sens actuariel, d'autre part l'équité au sens de la justice distributive.

4.1. L'équité au sens d'équité actuarielle

Ce principe d'équité peut se traduire très simplement par "à chacun de financer selon le coût qu'il fait supporter à la collectivité". Il présente les caractéristiques suivantes :

- il irait dans le sens de la responsabilisation et permettrait donc d'améliorer l'efficacité du système. La convergence qui en résulterait entre cet objectif d'équité et d'efficacité est assez rare pour mériter d'être soulignée ;

- s'appuyer sur ce principe rapprocherait le fonctionnement du système d'un système d'assurance, ce qui en accroîtrait la lisibilité par les contributeurs.

Il soulève néanmoins de nombreux problèmes :

- la norme de neutralité actuarielle est faussement simple et s'avère, à l'usage, d'une grande ambiguïté : faut-il viser une neutralité instantanée, ou peut-on admettre des compensations sur cycle de vie (voir le cas de la contribution à l'assurance-maladie des retraités) ? Faut-il viser la neutralité risque par risque, comme y pousserait la logique de séparation des branches, ou peut-on admettre des phénomènes d'assurance jointe (par exemple, ne pas faire contribuer les chômeurs à l'assurance-maladie nous écarte de la neutralité actuarielle pour le risque maladie pris isolément, mais pas pour les risques chômage et maladie traités conjointement) ?

- il semble que cette norme de neutralité actuarielle ne puisse être véritablement interprétée comme norme d'équité que lorsque les surcoûts imposés par certains individus relèvent de comportements volontaires ou responsables, ce qui correspond à un champ qui sans être négligeable, est tout de même limité. Ce n'est qu'à ces cas de figure que s'applique l'idée d'une congruence entre recherche de l'efficacité et de l'équité (voir le cas des taxes affectées sur le tabac et l'alcool, étant supposée tranchée la question de savoir si leur consommation relève de comportements parfaitement responsables) ;

- même dans ce cadre de comportements volontaires, le caractère régulateur d'une tarification différenciée ne doit pas être surestimé. Une différenciation par grandes catégories de risque conserve les propriétés désincitatives propres à toute opération de mutualisation. Ce qui peut vraiment modifier les comportements, c'est une tarification véritablement individualisée, du type bonus-malus, qui fasse sentir à l'individu les conséquences de son comportement personnel, ou, de façon plus réaliste, des actions au niveau de la gestion des prestations, qui sont individuelles par nature : franchise et ticket modérateur [1], qui correspondent à une sous-assurance, ou renforcement des contrôles, qui permet en contrepartie le maintien d'une assurance complète. La discussion de ces outils sort du cadre qui est imposé au présent exercice ;

- renoncer à toute fonction redistributrice de la protection sociale peut-être légitime au nom de la lisibilité du système, mais n'est pas forcément imposé par la logique économique. Dire qu'une lecture assurantielle de la protection sociale impose de se rabattre sur ce critère de neutralité actuarielle relève d'une confusion entre assurance comme fonction (le fait de couvrir des risques) et assurance comme mode de tarification. Une tarification "neutre" s'impose à l'assurance privée (ne pas

---

(1) En rappelant au passage l'effet pervers d'assurances complémentaires qui viendraient annuler les effets incitatifs de ces remboursements partiels.

la pratiquer exposerait un assureur privé à l'écrémage de ses bas risques par les compagnies concurrentes), mais elle ne s'impose pas du tout à un système d'assurance sociale obligatoire, de la même façon que la tarification au coût marginal n'est ni nécessaire ni forcément justifiée en matière de monopoles publics.

4.2. L'équité au sens de la justice distributive

Ce principe peut s'exprimer comme suit "à chacun de financer selon sa capacité contributive", avec une couverture du risque qui serait par ailleurs uniforme pour respecter le principe de l'équité.

Le principal intérêt de ce principe est qu'il permet de préserver une fonction redistributive forte du système, dont on vient de rappeler à l'instant qu'elle n'a rien de contradictoire avec la fonction d'assurance : rien n'interdit à une assurance publique de pratiquer des tarifs redistributifs. Cette approche soulève en contrepartie deux problèmes.

Le premier d'entre eux vient de la difficulté à définir la capacité contributive, ce qui renvoie au caractère indécidable de la notion de justice. Par exemple, faut-il taxer l'effort (ce qui est plus facile), ou les capacités (qui sont mal observables). Ce débat n'est pas uniquement académique. Une de ses applications immédiates concerne la question de savoir s'il faut exonérer le travail non qualifié de tout effort contributif (cotisations employeurs et salariés) : la réponse est positive si cette situation résulte d'une fatalité subie par les individus, elle serait négative si cette situation résultait d'un refus de formations qualifiantes : on est renvoyé à nouveau à un problème d'incitation ou de risque moral, qui se situe cette fois en amont des problèmes de régulation de la dépense sociale [1].

Un second problème est que, si on choisit de raisonner en ces termes, la question doit être posée en des termes très globaux, envisageant la double redistribution qui est effectuée par le système de protection sociale et le reste du système de transferts (la fiscalité notamment). Deux options sont en effet envisageables :

- une forte redistribution exercée par le système de protection sociale lui-même ;

---

(1) Cette question renvoie également au caractère juste ou injuste de la distribution primaire des revenus : un creusement de la distribution primaire des revenus qui tendrait à la baisse de la productivité relative des salariés non-qualifiés (effets du progrès technique ou de la concurrence internationale) doit il-être considéré comme "juste" ou "injuste". Si on considère qu'il s'agit d'un phénomène d'injustice, alors une exonération de charge des salariés moins qualifiés est légitime, mais à la condition qu'elle ne les dissuade pas de chercher à devenir qualifiés.

- une protection sociale peu redistributive adossée à un système fiscal très redistributif. C'est le système fiscal qui aurait pour fonction de redresser les inégalités de capacités contributives [1], ouvrant une possibilité de tarification de la protection sociale se rapprochant de la neutralité envisagée à la section précédente.

Ces deux dernières options ne peuvent être discriminées en termes d'équité, et l'arbitrage relève à la fois de considérations de faisabilité technique (compte tenu notamment de la difficulté à faire évoluer le système à partir de sa structure actuelle) et de l'impact des deux systèmes sur la régulation de la dépense.

4.3. Applications aux différents champs de la protection sociale

De quelle façon ces deux conceptions de l'équité qu'on vient de voir peuvent-elles être mobilisées pour soutenir ou au contraire contester les propositions existantes en matière de financement des différentes branches de la protection sociale ?

- En matière de famille, la première conception est discutable, puisque le système n'a pas vocation à couvrir un risque. Sa vocation est d'assurer une péréquation des niveaux de vie entre enfants de familles plus ou moins nombreuses et éventuellement d'encourager un comportement démographique des parents auquel on attribue un effet externe positif. Il est aussi d'assurer une péréquation du niveau de vie en faveur des familles qui contribuent par l'éducation des enfants et l'acquisition du capital humain, au financement ultérieur des besoins sociaux de l'ensemble de la population. Ceci crée un besoin de financement global auquel chacun est appelé à participer, et le second des deux principes évoqués semble pertinent. La fiscalisation qui en découle naturellement peut aussi donner l'occasion d'une remise à plat complète de la logique des transferts aux familles, dont une partie était déjà assurée par le système fiscal. La question de la contribution du capital à ce financement reste ouverte ; il faut en effet éviter qu'elle ne conduise à des distorsions inefficaces en faveur de la consommation courante et au détriment de l'épargne et de l'accumulation du capital.

- C'est en matière de retraite qu'il apparait le plus logique d'invoquer la notion d'équité actuarielle, puisque le système de retraite repose sur une logique de proportionnalité des cotisations et des prestations au revenu, qui est parfaitement perçue par les assurés. Ceci impose, à l'évidence, un système de financement qui permette d'individualiser les contributions apportées au système au cours de la vie active, ce pourquoi les cotisations sur salaire restent l'outil le plus adapté. Au delà de cette observation, il faut néanmoins remarquer que la situation est un peu plus

---

(1) Y compris, éventuellement, par des mécanismes d'impôt négatif ou d'allocation universelle.

complexe : si, pour les salariés du secteur privé, le jeu combiné du régime général de la Sécurité sociale et des régimes complémentaires de retraite aboutit bien à une proportionnalité globale des cotisations au revenu, il existe d'importants mécanismes de forfaitisation des pensions, notamment dans le cadre du régime général : règle des 200 heures rémunérées au SMIC pour valider un trimestre, référence à un salaire plus favorable que le salaire moyen de carrière, minimum de pension. Ces mécanismes relèvent d'une redistribution autant "horizontale" que "verticale".

Dès lors, le système peut être infléchi dans deux directions opposées. Soit on considère que le rôle de l'assurance-vieillesse doit être strictement recentré sur la fonction de report du revenu, et alors l'accent doit être mis sur la seule contributivité. Certaines des mesures décidées au cours de l'été 1993, notamment la modification du salaire de référence par passage progressif des dix aux vingt-cinq meilleures années et la création du Fonds de solidarité vieillesse, vont dans ce sens, encore qu'elles pourraient augmenter la proportion de bénéficiaires du minimum de pension. Soit l'on considère qu'il appartient aussi à l'assurance-vieillesse d'opérer une certaine correction des aléas de carrière, et, au delà, une certaine redistribution "verticale" : ceci peut-être obtenu au moyen d'une modulation des cotisations, en allégeant les prélèvements sur les bas salaires et en les augmentant sur les revenus élevés, par exemple supérieurs au plafond de la sécurité sociale. Mais il faut souligner la complexité du dispositif qui serait ainsi créé.

Rappelons enfin que le recours à la logique d'équité actuarielle peut aussi déboucher sur des conclusions un peu radicales qu'il semble difficile de reprendre à la lettre : cotisations différenciées selon l'espérance de vie, sur-cotisations visant au pré-financement des réversions (ou suppression en sens inverse des droits dérivés...).

- Ces conclusions radicales et indésirables sont encore plus fréquentes lorsqu'on reprend le critère de neutralité actuarielle à propos de l'assurance-maladie. Pris au sens le plus restreint de neutralité instantanée il conduirait à surtarifer les personnes âgées, les familles, les mal-portants chroniques. On a clairement exposé plus haut que la neutralité actuarielle ne pouvait plus, à ce stade, être utilisée comme critère d'équité. Et il n'est pas non plus sûr qu'elle serve l'efficacité : ce n'est que dans le cas de comportements volontaires d'exposition au risque que la surtarification est à la fois légitime en équité et éventuellement porteuse de gains d'efficacité.

Ceci conduit donc à plutôt pencher pour un critère de justice distributive : par exemple, ce n'est pas seulement leur risque maladie plus élevé qui viendrait justifier que les personnes âgées contribuent davantage à l'assurance-maladie, c'est le fait que, contrairement à la situation qui prévalait au moment de la mise en place des régimes, leur capacité contributive est maintenant égale à celle des actifs. Ceci justifierait le relèvement de la cotisation maladie des retraités pour la porter au

niveau des actifs. À l'opposé, faire sur-cotiser davantage les familles au titre des charges occasionnées par leurs enfants soulève des problèmes beaucoup plus délicats : ceci ne serait légitime, en première analyse, que si la redistribution opérée par le système de politique familiale les mettait effectivement dans une situation de capacité contributive identique à celle des célibataires ou des couples sans enfants. On est renvoyé à l'articulation entre financement de la couverture d'un risque spécifique et fonctionnement de l'ensemble du système redistributif auquel il est adossé.

5. Harmoniser le prélèvement socialo-fiscal et taxer les comportements à risque sans surestimer les recettes qui peuvent en résulter

5.1. Harmoniser le prélèvement socialo-fiscal

Le dépassement de la logique professionnelle par une logique de solidarité nationale doit conduire à élargir son financement encore trop exclusivement assis sur les revenus d'activité professionnelle.

- La faible participation des retraités au financement de la Sécurité sociale se justifiait à sa création par l'écart important de niveau de vie constaté entre actifs et retraités. Or, depuis lors, l'amélioration continue des droits a permis que soit atteinte une parité moyenne des niveaux de vie entre actifs et retraités. Même si ce résultat moyen masque des disparités selon les catégories sociales et l'âge, celles-ci ne sont toutefois pas plus importantes pour les retraités que pour les actifs (annexe n° 12). Une analyse selon les âges permet même de conclure à une situation favorable pour les retraités les plus jeunes qui disposeraient de fait d'une aisance financière relativement élevée. La prise en compte de cette nouvelle situation peut conduire à proposer une plus forte contribution des revenus de ces derniers tant en ce qui concerne l'assiette (cotisation et CSG) que les taux de cotisation eux-mêmes. Il conviendrait toutefois de tenir compte de l'existence d'une quantité encore importante de retraités âgés bénéficiant de faibles pensions, sur lesquels un prélèvement net est difficilement envisageable.

- De même il peut être concevable pour renforcer la cohésion sociale de notre système d'établir un financement plus homogène entre revenus pour assurer des fonctions de solidarité nationale et ne pas faire porter l'essentiel de la charge sur les seuls actifs :

  . la taxation du capital apparaît actuellement fort hétérogène, certains produits sont totalement défiscalisés (et exonérés notamment de CSG), leur taxation marginale étant alors nulle, alors qu'elle peut atteindre 60 % pour les loyers et les dividendes du fait de l'IS, de l'IR et des prélèvements sociaux - annexe n° 6) ;

une participation des revenus du capital au financement de la protection sociale doit donc essentiellement passer par une harmonisation de leurs prélèvements ; ceci conduirait notamment à un assujettissement à la CSG des revenus exonérés ;

. le traitement fiscal et social des revenus de remplacement est lui aussi très différent selon la prestation servie, conduisant ainsi à des inégalités de traitement entre les catégories sociales : les revenus d'activité professionnelle sont imposables à l'IR, aux cotisations sociales et à la CSG ; certaines prestations en revanche peuvent être soumises à l'IR sans donner lieu à cotisations sociales et à CSG, comme les indemnités journalières maladie et maternité et accidents du travail, par exemple (annexe n° 10) ; d'autres encore ne sont ni imposables, ni soumises à cotisations et à CSG : dans cette catégorie figurent les allocations familiales qui dérogent ainsi à la règle émise plus haut voulant que chaque revenu soit taxé. Une harmonisation des règles fiscale et sociale consisterait notamment à proposer que les indemnités journalières qui ouvrent des droits à retraite soient assujetties à une cotisation vieillesse et participent à la solidarité nationale en étant taxées à la CSG ;

. les différentes mesures prises en faveur de l'intéressement et de la participation ainsi que celles permettant le développement de la prévoyance doivent être replacées dans un cadre plus général d'analyse de leurs effets comparés en terme de croissance économique d'une part et d'équité face au prélèvement d'autre part.

- Enfin le transfert de certaines charges sur le Budget de l'État, telles les prestations familiales, dont la fonction essentielle est d'assurer une redistribution entre famille en fonction de leur taille, peut conduire à étudier les marges de manœuvres fiscales mobilisables, comme celles portant sur le gazole et la TVA et l'imposition des allocations familiales évoquées plus haut. Mais ces suppléments de recettes fiscales, ne peuvent être réservés à la protection sociale, leur affectation dépendant des choix opérés par le Parlement entre les différentes fonctions collectives de l'État.

5.2. Taxer les comportements à risque

La recherche d'une plus grande efficacité du système, mais aussi d'une plus grande équité, peut conduire à proposer une plus forte taxation des comportements à risques : alcool, tabac, éventuellement certaines pratiques sportives et l'automobile.

5.3. Ne pas surestimer les marges de manœuvre qui en résultent [1]

L'ensemble de ces sources potentielles de financement ne peut apporter que des recettes relativement faibles au regard des déficits publics actuellement accumulés, tant en ce qui concerne le budget de l'État que la Sécurité sociale.

D'une part, l'élargissement de la CSG à l'ensemble des revenus exonérés (capital, revenu de remplacement, indemnités diverses - annexe n° 9) rapporterait au maximum quinze à vingt milliards de francs sur la base d'un taux de 2,4. Les recettes supplémentaires susceptibles d'être tirées du tabac et de l'alcool dépendent du niveau souhaité de la taxation et de l'évolution des comportements qui en résulterait. Enfin une taxation plus forte des retraités (5 points de cotisations supplémentaires) rapporterait 30 MdsF. Au total la marge de manœuvre qui résulte d'une somme d'éléments dont aucun n'est aisé à mobiliser atteint moins de 1 % du PIB à moyen terme ; elle doit être comparée au déficit du régime général de la Sécurité sociale prévu pour la seule année 1994, soit 0,8 point du PIB.

D'autre part, compte tenu de nos engagements européens, la TVA ne pourrait être augmentée que faiblement, de 1,4 point, environ ce qui correspond à 50 MdsF ; la possibilité d'une plus forte taxation du gazole est estimée à 30 MdsF ; enfin, l'imposition éventuelle des allocations familiales rapporterait 6 MdsF ; soit au total 86 MdsF, à peine plus de 1 % du PIB. Ces sommes doivent être mises en regard du coût budgétaire de l'extension de l'abattement de cotisations sociales à la CNAF prévu par la loi quinquennale sur l'emploi (45 à 50 MdsF) voire de leur fiscalisation complète (132 MdsF) et de la nécessité impérieuse de réduire le déficit du budget de l'État d'ici 1997 : conformément à la loi d'orientation quinquennale sur la maîtrise des Finances Publiques, celui-ci devrait être ramené de 4,1 % en la loi de finances initiale 1994 à 2,5 % en 1997.

---

(1) Toutes les évolutions sont estimées en francs de 1994.

6. Une action significative en faveur de l'emploi reposant sur un allégement de la charge pesant sur le travail faiblement rémunéré nécessite un effort important de redistribution

6.1. Considérations générales

L'existence d'un taux de chômage important, et notamment d'un taux de chômage de longue durée frappant particulièrement les travailleurs peu qualifiés, constitue un échec majeur de notre vie collective. Il est donc naturel de s'interroger sur les adaptations structurelles du mode de financement de la protection sociale qui contribueraient à améliorer notre performance globale en la matière.

À cet égard, deux observations liminaires s'imposent :

- D'une part, une réforme du financement de notre protection sociale ne peut constituer que l'un des éléments de l'action sur l'emploi. Celle-ci, pour réussir, doit porter simultanément sur un ensemble de leviers et impliquer l'ensemble des acteurs concernés (cf. sur ce point la note sur les obstacles à l'emploi rédigée pour la Commission Mattéoli, annexe n° 11).

  Il serait dangereux de laisser croire que la réforme de financement de la protection sociale constitue la recette miracle permettant de résoudre la question du chômage. Celle-ci implique en tout état de cause une mobilisation de l'ensemble de la société qui va bien au-delà de l'utilisation d'un instrument, aussi important soit-il.

- D'autre part, l'évolution des dépenses supérieures à celles du PIB, engendre des déficits et des prélèvements supplémentaires, ce qui rend difficile la mise en place partielle, mais à une échelle suffisante, de modes de financements plus favorables à l'emploi. Tout se passe comme si, sans le vouloir, ni peut-être le savoir, notre système de protection sociale arbitrait en faveur d'une évolution rapide des dépenses sociales, particulièrement des dépenses de santé, financées par prélèvements obligatoires. Cet arbitrage, qui peut être excessif, est sans doute défavorable à l'emploi. Ramener l'évolution de ces dépenses à un rythme parallèle à celui du P.I.B. à moyen terme, ce qui n'a rien de déraisonnable sur le plan de l'équité, et notamment de la qualité des soins, puisque cela permet une croissance encore substantielle de ces dépenses, permettrait de mieux équilibrer les différents volets de notre protection sociale, les uns par rapport aux autres, et pourrait dégager des marges de manœuvre en faveur de l'emploi.

  Si cette condition était réalisée, il conviendrait de choisir les modalités les plus appropriées.

6.2. Modalités

L'analyse économique conclut à l'importance du coût relatif du travail non qualifié. À dépense donnée, son abaissement peut être créateur d'emploi à moyen-long terme. Dans ce contexte la question vraiment pertinente est donc celle du financement d'un allégement de charges sociales ciblé sur les bas salaires.

Cet allégement ne peut être financé par les recettes nouvelles susceptibles de provenir d'une harmonisation des assiettes, telle qu'examinée ci-dessus, qui en priorité pourrait être affectée au comblement des déficits publics si les économies et la maîtrise des dépenses n'y suffisaient pas. Dès lors, cet allégement devrait être opéré au travers d'un effort de redistribution de la charge sociale, mettant clairement en évidence la capacité de la société française à assumer les coûts de la préférence pour l'emploi.

Une mesure favorisant le travail non qualifié peut prendre différentes formes.

- Selon une première hypothèse, la protection sociale pourrait continuer à être financée par des cotisations employeurs mais pesant moins sur les bas salaires et plus sur les hauts salaires, à rendement total constant. Cette mesure prendrait la forme d'un reprofilage interne des cotisations employeurs, qui diminueraient pour les bas salaires et augmenteraient pour les hauts. D'une certaine façon, une telle politique s'inscrirait dans la continuité du mouvement de déplafonnement des cotisations sociales. Le gain net en emplois de ce reprofilage serait certainement positif au profit des salariés peu qualifiés et au détriment des plus qualifiés dans la mesure où un allégement de 10 MdsF de prélèvement sur les salariés les moins payés correspond à une variation relative du coût de leur travail plus grande qu'une hausse de 10 MdsF ciblée sur les salariés les mieux payés ; l'élasticité de la demande de travail à son prix est sans doute plus forte au bas de l'échelle des salaires ; il est vraisemblable, étant donné les différences de flexibilité des salaires en haut et en bas de l'échelle, que le coût du travail baissera en bas et restera le même en haut, les salaires nets s'y ajustant. Mais les limites d'un tel exercice sont là aussi claires, bien que difficilement quantifiables. À court terme cette mesure a des effets sectoriels sensibles, à l'avantage des entreprises à main d'œuvre moins

qualifiée et au détriment des secteurs ayant un personnel qualifié [1]. À plus long terme, du fait de l'ajustement des salaires à leur coût cela se traduirait par une baisse du pouvoir d'achat des personnels qualifiés. Or des taux marginaux de taxation trop élevés pour les hauts revenus pourraient avoir des effets négatifs sensibles sur l'offre de travail : arbitrage différent entre travail et non travail, moindre incitation à augmenter sa qualification, à prendre des responsabilités, encouragement à l'expatriation. Cette amputation du pouvoir d'achat des revenus supérieurs n'a toutefois pas eu jusque là d'effets très nets, du moins à l'observation statistique, sur l'offre de travail, même si elle a sans doute incité à certaines fuites de l'assiette des cotisations (intéressement, retraites surcomplémentaires...).

- Selon une seconde hypothèse, cet allégement pourrait être obtenu en baissant les cotisations des employeurs sur les bas salaires (par exemple grâce à une franchise de cotisation) et en remontant le taux de la CSG. Cette mesure aurait des effets analogues à la précédente en faveur de l'emploi des salariés peu qualifiés ; mais elle éviterait l'inconvénient de l'alourdissement direct des charges dans certains secteurs utilisant une main-d'œuvre qualifiée. En outre, le transfert de charges des entreprises sur les ménages engendrerait une pression sur les prix qui, à terme, rétablirait le pouvoir d'achat des ménages, permettrait une baisse du taux d'épargne favorable à la demande interne et améliorerait la compétitivité si bien qu'au total les effets sur l'emploi pourraient être plus importants. Ceci suppose, il est vrai, que la baisse du salaire net consécutive à l'élévation de la CSG soit acceptée ; or il est possible que cet accroissement des prélèvements directs, sur les salariés notamment et sans modifications des prestations assurées, suscite des revendications salariales compensatrices qui obèreraient les effets supplémentaires attendus sur l'emploi. En tout état de cause, le moment choisi pour une telle mesure de transfert des entreprises vers les ménages pourrait se révéler important ; son acceptabilité dépend en effet de l'appréciation qui serait portée sur le partage de la valeur ajoutée entre employeurs et salariés.

---

(1) Le secteur énergétique et les services financiers seraient les plus pénalisés alors que le secteur manufacturier verrait sa contribution augmenter faiblement en moyenne. Au niveau agrégé, les autres secteurs bénéficieraient de la mesure, principalement le secteur du BTP. Les entreprises du secteur manufacturier ne seraient pas toutes affectées de la même façon : les gains seraient particulièrement importants pour les secteurs de main-d'oeuvre comme certains biens de consommation (textile-habillement, cuirs-chaussures, bois-meubles...) alors que les secteurs utilisant de la main-d'oeuvre plus qualifiée seraient particulièrement désavantagés (chimie, parachimie, construction aéronautique, imprimerie-presse-édition). De la même façon, une grande hétérogénéité apparaît à l'intérieur des services non financiers. La mesure serait favorable aux services aux particuliers, aux hôtels-cafés-restaurants, à la réparation-automobile alors que les services aux entreprises seraient pénalisés. Les très grandes entreprises verraient leurs charges augmenter au profit des autres catégories d'entreprises. Le gain serait particulièrement important pour les entreprises de moins de 10 salariés.

Dans les deux cas, les effets à court-moyen terme de ces mesures seraient favorables à l'emploi mais il faudrait éviter qu'elles soient préjudiciables à l'objectif d'adaptation et d'évolution des qualifications seul compatible avec le développement d'une croissance suffisamment forte et soutenable à long terme. Toute la difficulté pour la France réside en effet dans la conciliation des deux objectifs d'une croissance forte et riche en emplois. Ces deux mesures auraient aussi pour inconvénient d'accroître la progressivité du prélèvement fiscal et social. Compte tenu de la distribution des salaires les taux marginaux d'imposition des hauts revenus, qui sont déjà assez élevés, seraient assez fortement augmentés. Il suppose donc que les ménages acceptent le principe et le coût de cette redistribution.

La question des modalités, selon lesquelles s'opèrerait l'allégement du coût du travail pour les salariés faiblement rémunérés, mérite d'être posée. Une décision unilatérale consistant à abaisser les charges des entreprises et à faire reporter la charge sur les ménages constitue une première formule. Mais, si l'on veut que l'allégement du coût du travail des non-qualifiés contribue de façon claire et mobilisatrice à infléchir les comportements vis à vis de l'emploi et soit acceptée par les salariés, il pourrait être jugé préférable qu'une telle disposition soit l'objet de négociations entre les partenaires sociaux donnant lieu à un accord collectif national, qui pourrait être décliné au niveau des branches. La contrepartie de l'allégement pourrait être ainsi négociée en terme de créations d'emploi, de possibilités de formation, d'organisation du travail ou d'aménagement du temps de travail et faire l'objet d'évaluations objectives et publiques. Une telle démarche conduirait à déplacer l'horizon des acteurs vers le moyen terme, ce qui ne peut qu'être favorable à l'emploi. C'est un changement considérable de notre mode de fonctionnement collectif par rapport à l'approche jusqu'ici suivie mais qui mérite d'être examiné au regard de ses avantages (responsabilisation des partenaires sociaux, relance de la négociation sociale, mobilisation pour l'emploi) et de ses risques (négociation des contreparties purement salariales, complexité du dispositif).

À titre d'exemple, l'institution progressive, programmée et annoncée, en huit ans, d'une franchise de cotisation mensuelle de 750 (ou de 9 000 F par an pour un salarié à temps plein), permettrait de réduire le coût du travail au niveau du SMIC d'environ 9 % [1], sans provoquer d'effet de seuil ; elle nécessiterait une augmentation de la CSG élargie d'un demi point par an et permettrait de créer de 250 000 à 900 000 emplois nets selon le degré de flexibilité de l'économie et de

---

(1) Actuellement le taux de cotisations employeurs maladie sur lesquelles peut être faite la franchise est de 12,8 % soit un allégement maximum du coût du travail au niveau du SMIC pour l'employeur de 8,8 % correspondant à une franchise de 750 Francs par mois et par salarié. Comme il y a actuellement 19,6 millions de salariés, le coût total de la franchise est de 175 MdsF, soit 3,8 points de CSG élargie.

sa propension à développer les emplois de service grâce aux dispositions ainsi adoptées [1]. L'ampleur des transferts opérés (175 MdsF [2]) montre à l'évidence que, dans le contexte actuel, l'évolution du financement de la protection sociale vers des prélèvements plus supportables par les bas salaires ne peut apporter que des gains de second ordre par rapport à celui résultant d'une évolution moins rapide des dépenses sociales.

Une telle mesure devrait bien entendue être reliée au dispositif mis en œuvre dans le domaine des cotisations familiales, qui doit être étendue dans le cadre de la loi quinquennale pour l'emploi, qu'il s'agisse, une fois les mesures de maîtrise de la dépense mises en œuvre, de s'y raccorder, de la prolonger, ou de l'élargir. L'augmentation de la CSG devrait également être appréciée au regard de l'évolution du revenu des retraités consécutive à la réforme du régime général. Il faudrait enfin veiller à ce que cette augmentation de la CSG ne conduise pas, à l'instar de l'IR, à la multiplication d'exonérations qui la dénatureraient et lui retireraient l'un de ses principaux avantages dans le cadre du financement des régimes sociaux, celui d'une taxation des revenus au premier franc.

- Une troisième hypothèse consisterait à financer l'allégement par une augmentation de la TVA (TVA dite sociale).

Le financement par une augmentation de la TVA constitue un transfert de charges sur les ménages comme la CSG. Pour ces deux financements, il est à craindre qu'à court terme l'effet de perte de pouvoir d'achat des ménages l'emporte, conduisant initialement à une diminution de l'activité ; la datation de telles mesures de substitution au cours du cycle conjoncturel revêt donc une importance certaine. En outre la TVA provoque une hausse des prix intérieurs immédiate. Dans la mesure où l'indexation des salaires sur l'inflation induite reporte la charge dans le coût du travail pour les entreprises, par ailleurs allégé par la baisse des cotisations sociales, l'effet favorable sur l'emploi est limité à celui de la modification de la distribution du coût du travail au sein des entreprises. Il est donc analogue à celui d'un simple reprofilage des cotisations employeurs.

Le financement par la TVA ne peut excéder la marge de manœuvre disponible que l'on a, dans le contexte européen actuel, évaluée à 1,4 point soit 50 MdsF. Les effets attendus sur l'emploi de la baisse de 2,5 % du coût du travail au niveau du SMIC correspondante conduiraient à des créations nettes d'emploi, évaluées par le

---

(1) L'économie française en perspective, rapport de la Commission présidée par J.M. Charpin, la Documentation française (p. 79 et suivantes et p.161 et suivantes).

(2) D'autres formules d'allégement du coût du travail pour les bas salaires, moins coûteuses plus ciblées et produisant quelque effet de seuil, peuvent être envisagées (cotisations employeurs progressives ou système de décote analogue à celui de l'impôt sur le revenu - voir chapitre n° 2, paragraphe n° 13.), mais elles sont plus complexes à mettre en œuvre.

modèle Métric de la Direction de la Prévision à environ 100 000 ; ce résultat est analogue à celui qui résulterait d'un reprofilage interne aux cotisations employeurs [1].

- Enfin, une quatrième hypothèse consiste à substituer à l'assiette masse salariale la valeur ajoutée. Or si une telle mesure pénalise les secteurs manufacturiers à intensité capitalistique élevée et à main d'œuvre qualifiée, elle est surtout défavorable au secteur pétrolier, aux assurances et organismes financiers, et aux entreprises individuelles. La relation entre travail non qualifié et entreprise dont la part des salaires dans la valeur ajoutée est importante n'est en fait pas évidente. De plus les effets sur l'emploi chiffrés par les modèles apparaissent incertains. Cette substitution ne pourrait être étudiée que pour rechercher des mécanismes plus responsabilisant pour les entreprises dans le cadre de la gestion du risque chômage, en la comparant aux autres formules susceptibles d'être utilisées pour parvenir au même objectif.

7. Esquisse de principes généraux et ventilation de ceux-ci risque par risque

7.1. Principes généraux

À partir des différentes pistes envisageables qui ont été exposées précédemment, on peut essayer d'esquisser une hypothèse de travail ; celle-ci ne peut être considérée comme une proposition ferme, mais plutôt comme un scénario du possible sinon du souhaitable.

En premier lieu il convient de rappeler avec force que le préalable, que l'on pourrait qualifier d'absolu, réside dans la maîtrise de la dépense. La pérennité du système français de sécurité sociale, et l'ensemble des actions sur l'emploi ou sur les besoins non couverts (exclusion, dépendance) en dépendent presque totalement. Les modes de financement ne peuvent être considérés que comme un instrument de deuxième ordre.

---

(1) À titre de comparaison le financement par la CSG d'un même montant de transfert, simulé sur les mêmes hypothèses de comportement par le même modèle, conduirait à des créations nettes de 150 000 emplois. On peut ainsi estimer grossièrement l'effet strict du reprofilage au 2/3 de l'effet global et l'effet de transfert au 1/3.

Ce préambule ainsi posé, les lignes directrices d'une évolution du financement pourraient être les suivantes :

- le financement actuel est sans doute fondé trop exclusivement sur la masse salariale ; une diversification des assiettes est possible mais les marges de manœuvre sont faibles. Elle peut concerner certains revenus du capital, les tabacs et alcools ou le gazole ; elle peut également être considérée au travers de la TVA dans un cadre bien défini et très réduit ; l'assiette de la CSG peut être élargie. L'assujettissement à l'impôt sur le revenu de certaines prestations (allocations familiales) pourrait être examiné ;

- il est souhaitable, chaque fois que cela est possible, de maintenir un lien entre les prestations et la ou les formes de contribution retenues ; à ce titre, une clarification dans les financements doit être recherchée. Pour la maladie notamment, le dépassement de la logique professionnelle aurait dû entraîner des modifications dans la structure du financement. Or celui-ci reste assis pour l'essentiel sur les revenus d'activité professionnelle et comporte de fortes inégalités de participation selon l'activité. Mais si une clarification des financements est de ce fait nécessaire, pour resserrer le lien entre financement et prestations, elle ne règlerait toutefois pas la question du financement de ce risque. Il serait en effet dangereux, d'entretenir l'idée suivant laquelle ce régime, sous réserve de divers reclassement de financement [1], serait potentiellement équilibré, alors que son déséquilibre découle fondamentalement d'un écart structurel d'évolution des recettes et des dépenses ;

- il est sans doute nécessaire de s'interroger sur les diverses dispositions existantes qui viennent minorer l'assiette. Une évaluation de leur impact économique serait d'ailleurs utile. La déductibilité du revenu imposable des cotisations d'assurance-maladie pourrait être réexaminée ;

- le taux réduit de cotisation ou l'exonération dont bénéficient certains revenus de remplacement (retraite, indemnités journalières) dans le cadre de l'assurance-maladie devrait être revu tant dans un souci d'équité par rapport aux actifs que dans un esprit de responsabilisation ou de lien par rapport au risque ; le souci d'équité devrait aussi conduire à une réflexion sur l'harmonisation des taux entre les différentes catégories d'actifs (salariés du privé, du secteur public, indépendants...) dans la mesure où les prestations sont équivalentes ;

---

(1) L'étude des reclassements de financement susceptibles de favoriser une clarification des relations entre l'État et l'assurance-maladie implique une analyse approfondie qui n'entre pas dans l'objet du présent rapport.

- que ce soit en termes économiques ou en terme d'effet sur les ménages, il convient de privilégier les modalités les moins pénalisantes pour l'emploi, en ce sens, la taxation directe des ménages est préférable à celle des entreprises ; de plus la CSG, par le champ très large de son assiette et par sa meilleure dynamique, est préférable à la cotisation sur les salaires, elle même préférable à la TVA ;

- dans le même esprit, un allégement substantiel des cotisations sociales peut être un facteur important de la lutte en faveur de l'emploi faiblement qualifié, mais son coût est élevé et la question de son inclusion dans un processus de négociation sociale mérite d'être posée ;

- toute modification des prélèvements sociaux doit être examinée dans le cadre général de l'imposition des revenus, dès lors qu'elle ne correspondrait pas à un renforcement du lien individuel avec la prestation financée ;

- enfin les mesures adoptées, pour être menées à bien, doivent être simples, lisibles et facilement compréhensibles.

Ces quelques principes sont sans doute très généraux, il convient de voir leur déclinaison et leur adaptation selon les différents risques que gère la Sécurité sociale, car chaque risque a sa spécificité.

7.2. La branche famille

La branche famille est celle des branches du régime général à avoir connu les évolutions les plus substantielles en matière de financement.

En 1990, les ressources de la branche étaient constituées à hauteur de 96 % par des cotisations, et de 2,6 % par des impôts et taxes affectés.

En 1994, la branche est financée à hauteur de 72,4 % par des cotisations, de 22,4 % par des impôts et taxes affectés, de 4,7 % au titre de la prise en charge par le budget de l'État de l'abattement sur les cotisations d'allocations familiales.

En 1998, ses ressources seront composées de cotisations à hauteur de 53,6 % , d'impôts et de taxes affectés à hauteur de 22,4 % , de dotations budgétaires au titre de la prise en charge de l'abattement sur les cotisations familiales, à hauteur de 23,5 %. Cette évolution s'explique par l'affectation de la CSG à la branche famille (affectation partielle depuis le 1er janvier 1994) et par la prise en charge par le budget de l'État de l'abattement sur les cotisations d'allocations familiales instauré au printemps 1993 (annexe n° 1).

Dès lors, deux conceptions sont possibles sur le mode de financement à terme de la branche famille :

1° - La première serait, à côté de la budgétisation partielle introduite par l'abattement de cotisations sur les bas salaires, la poursuite de la fiscalisation de la branche famille par l'affectation à la CNAF d'une recette propre se substituant aux cotisations. L'avantage de cette première solution est de maintenir un lien collectif entre le financement affecté à cette branche et les prestations versées.

2° - La seconde est la poursuite, après 1998, du processus de budgétisation enclenché par la loi quinquennale sur l'emploi. Ainsi, à la fin de cette évolution la totalité des dépenses payées par la CNAF, par le canal de cotisations, soit actuellement 132 milliards, serait couverte par des ressources budgétaires non affectées.

Cette vision correspond à une certaine logique dans la mesure où :

* seule une budgétisation dans le cadre du budget général de l'État, allant au-delà de la fiscalisation, permettrait à de réels choix entre fonctions collectives, de s'exprimer ;

* le financement peut reposer sur l'impôt de droit commun. En particulier, ce financement pourrait être plus progressif, s'agissant de prestations de solidarité. Un financement par l'impôt aurait de plus comme avantage de tenir compte des capacités contributives par unité de consommation des foyers imposables.

7.3. La branche maladie

Les prestations servies par la branche maladie sont aujourd'hui très largement déconnectées des revenus et de l'activité.

Si l'on excepte le cas des prestations en espèces, les prestations en nature ne sont plus que formellement ouvertes sous conditions d'activité ; il suffit d'une rémunération égale à 60 fois le montant du SMIC horaire ou d'une activité égale à 60 heures dans le mois, pour que des droits soient ouverts pendant un an.

Contrairement à une logique assurantielle - dans laquelle la prime individuelle est calculée en fonction du risque - l'assurance-maladie organise une redistribution entre bien portants et malades, chacun contribuant proportionnellement à son revenu.

La généralisation de l'assurance-maladie sous une simple condition de résidence (qui se substituerait à la généralisation par le moyen de l'assurance personnelle mise en place en 1978) irait clairement dans le sens d'un renforcement de ce mode de solidarité.

De ce constat, il ne résulte pas cependant que l'assurance-maladie doive devenir "gratuite" pour les intéressés - une prestation rattachée à la solidarité nationale n'a pas pour corollaire obligatoire une absence de contrepartie financière directe - ni que tout lien doive disparaître entre prestations et cotisations.

Le nouveau système de généralisation qui permettrait l'ouverture de droits sous condition de résidence, sans prise en compte de l'activité professionnelle doit être impérativement accompagné de l'affirmation et de l'élargissement du caractère contributif des prestations. Les assurés doivent connaître très précisément le coût de cette fonction sociale : un prélèvement sur leurs revenus, affecté à cette dépense, est de nature à faire prendre conscience aux assurés de la maîtrise nécessaire du système et à permettre sa régulation.

Dans ce cadre, deux orientations peuvent être envisagées :

. l'une privilégierait le maintien du lien entre prestations et prélèvements, les cotisations sociales répondant à cette préoccupation. Dans ce cadre, un alignement des cotisations des retraités sur celles des actifs renforcerait ce lien instantané ; de même des cotisations pour les ayant droits (éventuellement prises en charge par les prestations familiales) pourraient être établies ; enfin les cotisations, représentatives de consommations potentielles ultérieures, pourraient être rendues non déductibles à l'impôt sur le revenu ;

. l'autre considérant la santé comme un bien collectif et prenant acte d'une certaine distanciation entre les prestations et leur financement confirmerait l'élargissement du champ de la solidarité. Dans ce cadre, le financement par l'impôt pourrait être envisagé. Mais afin de maintenir, autant que possible un lien collectif entre les prestations et leur financement, cet impôt devrait être isolé et affecté ; la CSG pourrait répondre à ces conditions, des taxes tabac et alcool pouvant lui être ajoutées.

Plusieurs directions peuvent ici être envisagées :

* La CSG peut être utilisée en substitution à la part salariale des cotisations, pour tout ou partie ;

* La CSG peut être le vecteur d'une opération planifiée dans le temps pour favoriser l'emploi de la main-d'œuvre non qualifiée ;

* La CSG peut être enfin un recours subsidiaire, ne se substituant pas aux cotisations existantes mais servant à faciliter l'extension du système à certaines catégories d'assurés inactifs par des mécanismes de prise en charge - titulaires de revenu de remplacement, titulaires de minima sociaux (RMI, API, AAH, etc) - c'est-à-dire, de personnes étant actuellement dans une situation de contribution partielle ou nulle ; il existe en effet un domaine de solidarité pure dans l'assurance-maladie, qui correspond à la prise en charge des personnes non cotisantes. Ce financement doit relever de l'État et non comme actuellement, implicitement, de la Sécurité sociale.

Le choix de la CSG, et non de l'impôt, permettrait de rendre plus visible le lien collectif entre prestations et prélèvements. À cet égard, il peut favoriser une certaine régulation du système, même si l'expérience des années récentes montre assez clairement que cela ne suffit pas.

7.4. La branche vieillesse

Il ne serait pas justifié de revenir sur la logique actuelle de financement des dépenses à caractère contributif par des cotisations assises sur les salaires.

Les cotisations actuelles permettent de conserver le lien avec les prestations. Il peut être souhaitable de poursuivre dans le sens d'un renforcement de ce lien. Les cotisations salariales doivent, en cas de besoin, être privilégiées.

Il convient de conserver au sein de la branche vieillesse une partition entre un compartiment assurance financé par cotisation, et un compartiment solidarité financé par des ressources fiscales affectées.

Même, si elle est imparfaite, cette répartition doit demeurer. Elle permet d'abonder dans des proportions importantes, la seule branche vraiment structurellement déficitaire, sans donner le sentiment que la CSG finance la branche vieillesse du régime général dans sa partie contributive.

7.5. Les conséquences institutionnelles de l'évolution des financements

Les différentes pistes qui viennent d'être évoquées ne sont pas sans incidence sur les conditions de fonctionnement des institutions de la Sécurité sociale. La clarification et la responsabilisation des différents acteurs est le corollaire normal d'une amélioration des modalités de financement de la protection sociale.

À cet égard, la loi relative à la Sécurité sociale a classé les responsabilités dans deux domaines :

- un débat parlementaire sera organisé, chaque année, lors de la première session ordinaire à l'issue duquel le Parlement se prononcera sur la base "d'un rapport relatif aux principes fondamentaux qui déterminent l'évolution des régimes obligatoires de base de Sécurité sociale...". Ce rapport comportera notamment une prévision d'évolution des dépenses prises en charge par les régimes obligatoires de base de la Sécurité sociale. Il a toutefois été précisé au cours de la discussion parlementaire que les taux fondant cette prévision n'auraient pas un caractère juridiquement contraignant ;

- la séparation de la gestion financière et de la trésorerie des branches du régime général est affirmé plus nettement. Au sein de la branche accidents du travail, les pouvoirs des administrateurs de la CNAMTS sont renforcés, et ils pourront désormais, au sein d'une commission créée par la loi, fixer les taux des cotisations.

Compte tenu de ces nouvelles dispositions qui confèrent au Parlement un pouvoir de cadrage général d'évolution des dépenses sociales (même s'il ne s'agit pas d'un cadre contraignant), plusieurs pistes d'évolution concernant le partage de responsabilité entre le Parlement, le Gouvernement et les partenaires sociaux, peuvent être envisagées ; celles-ci peuvent déplacer plus ou moins le curseur qui délimite ce qui relève de la responsabilité de l'État (Parlement, Gouvernement) et ce qui relève de celle des partenaires sociaux. La position de ce curseur peut, pour partie, dépendre de la modalité de financement retenue (budgétisation, fiscalisation, cotisation).

Ces sujets sont importants et méritent un large débat. Mais ils n'entrent pas dans le cadre du mandat fixé par le Premier ministre. Il serait important qu'ils puissent être traités par la commission qui aura en charge d'élaborer le Livre blanc sur le financement de la protection sociale.

CONCLUSION

Six idées force peuvent être retenues des développements précédents pour engager dans de bonnes conditions, c'est à dire en évitant les faux débats et les fausses pistes, les voies de réformes du financement du système de protection sociale :

Maîtriser la dépense

La pérennité du système en dépend. Il n'existe pas d'assiette miracle qui à elle seule permettrait de garantir l'équilibre financier du système de protection sociale. En effet, sur le moyen long terme toutes les assiettes évoluent de façon sensiblement parallèle à notre richesse nationale. Il serait donc vain d'espérer pérenniser le système, si le rythme de croissance des dépenses sociales devait évoluer durablement et sensiblement plus vite que le PIB.

La réflexion engagée dans le cadre de la préparation d'un Livre blanc sur la santé a pour objet d'étudier les modes de régulation possibles du système de soins. Celle-ci n'avait donc pas lieu d'être menée dans ce rapport dont ce n'est pas l'objet, pas plus qu'il n'était question d'examiner l'évolution des dépenses consacrées à la retraite, à la famille, à l'indemnisation du chômage ou à la lutte contre l'exclusion. Or ce n'est que par une régulation de la dépense que l'on trouvera les marges de manœuvre permettant de répondre aux nouveaux besoins, d'engager des actions pour l'emploi et de renforcer ainsi l'équité du système actuel.

Ce message essentiel doit être assimilé par l'opinion, ce qui nécessite sans doute un effort important de pédagogie.

Maintenir un lien entre cotisations et prestations

Cette exigence s'explique pour trois raisons.

Pour des raisons économiques tout d'abord : jusqu'à présent, il ne semble pas que l'augmentation des taux de cotisations sociales ait pesé sur la compétitivité des entreprises. En effet les prélèvements sociaux ont été perçus, par les salariés comme

la contrepartie de salaires différés, en sorte qu'ils ont accepté une diminution relative de leur salaire net. À terme, une perception différente, due à un relâchement du lien entre prestations et cotisations, pourrait aviver les tensions salariales, dégrader ainsi la compétitivité des entreprises, la rentabilité de certaines activités productives et le contenu en emploi de la production et peser par voie de conséquence sur l'emploi.

Pour des raisons financières ensuite : toute proposition de maîtrise des dépenses de santé sera d'autant plus facilement admise que l'ensemble des personnes seront associées au financement des prestations qu'elles reçoivent. À ce titre, une plus grande participation des retraités au financement de l'assurance-maladie peut être souhaitée. De même, un financement affecté peut être préféré à un financement par le budget de l'État. Enfin le caractère assurantiel du risque maladie justifie que l'on s'attache à trouver des mécanismes de responsabilisation des assurés, ce qui peut conduire à renforcer le mécanisme du ticket modérateur ou à faire contribuer davantage certaines consommations ou activités dangereuses pour la santé au financement de l'assurance-maladie (alcool, tabac, sports à risque, conduite automobile).

Pour des raisons d'équité enfin : le dépassement de la solidarité professionnelle par de la solidarité nationale pour certaines prestations justifient qu'elles ne soient plus exclusivement financées par des cotisations sur les revenus d'activité professionnelle. Cela doit être envisagé pour les branches famille et maladie. En revanche, ce type de financement doit être privilégié et donc maintenu pour le système de retraite ou d'assurance-chômage qui repose sur une logique de proportionnalité entre cotisations et prestations.

Élargir l'assiette du financement

Pour des raisons économiques tout d'abord : même si il n'existe pas d'assiette miracle, certaines semblent plus favorables à l'emploi. Une extension de la contribution apportée par la CSG ou des prélèvements assis sur les revenus de l'ensemble de la population peut être un atout pour lutter contre le chômage. Une réflexion pourrait être aussi engagée sur le choix d'une assiette permettant une plus forte responsabilisation des entreprises pour la gestion du risque chômage.

Pour des raisons financières ensuite : une diversification des assiettes permettrait de limiter l'effet sur l'équilibre financier des comptes sociaux des fluctuations économiques. À ce titre la CSG, qui intègre notamment dans son assiette les retraites dont les évolutions sont relativement stables, présente un intérêt certain.

Pour des raisons d'équité enfin tenant à la place croissante prise par les mécanismes de solidarité nationale. Mais d'autres arguments peuvent être invoqués, tel celui concernant le niveau de vie actuel des retraités. La faible participation des retraités au financement de l'assurance-maladie se justifiait, au moment de la montée en

charge du système de protection sociale, par le faible niveau de leur revenu. Les dernières études portant sur ce sujet on fait néanmoins apparaître qu'aujourd'hui le niveau de vie moyen des retraités était à parité avec celui des actifs. Il serait par ailleurs nécessaire de s'interroger sur la justification de certaines dispositions existantes qui viennent minorer l'assiette en procédant à une évaluation de leur impact économique.

Donner la priorité à l'emploi, implique un effort de redistribution important, notamment en allégeant le coût du travail des salariés faiblement rémunérés

Il est prioritaire de choisir des modes de financement plus favorables à l'emploi, pour des raisons d'équité et d'efficacité d'abord, compte tenu du niveau de chômage, mais aussi parce qu'un chômage massif et durable constitue une lourde charge pour les comptes sociaux et que toute amélioration de l'emploi soulage leurs finances. De ce point du vue, les prélèvements directs sur les ménages doivent être préférés aux prélèvements sur les entreprises.

Le taux de chômage élevé des personnes non qualifiées peut s'expliquer en grande partie par le niveau relatif du coût du travail, même si d'autres phénomènes interviennent aussi (effet de sélection et de file d'attente, surqualification à l'embauche). Un allégement de charges sociales permanent et d'ampleur significative, ciblé sur les bas salaires pourrait ainsi être favorable à l'emploi. Ceci nécessiterait le déplacement de masses financières importantes, impliquant un effort redistributif qui devrait être collectivement assumé. La question de l'intégration de cet allégement dans un processus de négociation mobilisant et responsabilisant les partenaires sociaux doit être posée.

Ne pas surestimer les marges de manœuvre financières disponibles pour engager des réformes

D'une part, l'élargissement de la CSG à l'ensemble des revenus exonérés rapporterait au maximum entre quinze et vingt milliards de francs sur la base du taux actuel de 2,4 %. Les recettes supplémentaires susceptibles d'être tirées du tabac et de l'alcool dépendent du niveau souhaité de la taxation et de l'évolution des comportements qui en résulteront. Enfin, une taxation plus forte des retraités, par exemple 5 points supplémentaires, rapporterait 30 MdsF. Au total, la marge de manœuvre qui résulte d'une somme d'éléments dont aucun n'est aisé à mobiliser atteint moins de 1 % du PIB à moyen terme. Elle doit être comparée au déficit du régime général de Sécurité sociale prévu pour la seule année 1994, soit 0,8 point du PIB.

D'autre part, compte tenu de nos engagements européens, la TVA ne pourrait être augmentée que faiblement, de 1,4 point environ, soit 50 MdsF, et la possibilité d'une plus forte taxation du gazole est estimée à 30 MdsF, soit au total à peine plus de 1 % du PIB. Mais ces sommes doivent être mises en regard de l'impérieuse nécessité de réduire l'ensemble de nos déficits publics.

Accroître le caractère lisible et compréhensible du dispositif

Les quelques principes généraux qui viennent d'être énoncés n'ont de chance d'être acceptés par l'opinion française que s'ils font l'objet d'une application simple et d'une pédagogie claire. L'appréciation et la déclinaison risque par risque de certaines mesures font partie intégrante de ce dispositif de clarification que le rapport d'audition complète sur deux points : le partage des responsabilités d'une part et la place des mécanismes concurrentiels dans la gestion des risques d'autre part.

En ce qui concerne la branche famille deux conceptions sont possibles : la première consisterait en la poursuite de la fiscalisation de cette branche en remplaçant le financement par cotisation par un financement selon la CSG ; la seconde, en étendant le processus enclenché par la loi quinquennale sur l'emploi, aboutirait à une budgétisation de la branche.

En ce qui concerne la branche maladie, on pourrait imaginer un scénario mixte de financement. Une partie du financement se ferait par cotisation répondant ainsi à une certaine logique assurantielle, l'autre pourrait être alimentée par de la CSG. Celle-ci, de par son fonctionnement permet de garder un lien collectif entre prestations et prélèvements. Elle marque aussi l'aspect de solidarité que revêt l'assurance-maladie au sens où il s'agit bien du devoir d'un État que d'assurer la santé de ses citoyens.

En ce qui concerne l'assurance-vieillesse il convient de conserver la partition importante mise en œuvre le 1er janvier 1994, qui distingue un compartiment assurance financé par cotisation d'un compartiment solidarité financé par des ressources fiscales affectées.

Cet ensemble de voies de réforme ne constitue pas un scénario global cohérent : des choix sont nécessaires car toutes ces pistes ne peuvent être suivies parallèlement. En particulier, les limites à l'augmentation de la CSG ne permettent pas d'utiliser cet impôt à tous les financements envisagés. En outre, nombre de mesures sont susceptibles de concerner les retraités dans un contexte où la réforme des retraites du régime général limite d'ores et déjà la progression de leur revenu.

ANNEXES

Annexe n° 1

LA STRUCTURE DU FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE

1. Les diverses sources de financement de la protection sociale

1.1. La ventilation des ressources par régime [1] (source : rapport de la Commission de comptes de la Sécurité sociale, juin 1993, tableau n° 1)

Il existe au total 145 régimes de base de Sécurité sociale, dont 122 régimes spéciaux [2] de travailleurs salariés et 19 régimes pour les non-salariés des professions non-agricoles. Le tableau n° 1 détaille pour 1992 les ressources des régimes lorsqu'elles dépassent 10 MdsF annuels (sauf pour l'assurance vieillesse des professions libérales, servie par 13 régimes distincts). Le total inclut les régimes divers (ministres des cultes, barreaux et fonds spécial d'allocation vieillesse, qui servait jusqu'au 1/1/1994 des prestations non-contributives aux ressortissants de tous les régimes).

Le régime général des travailleurs salariés est pratiquement le seul à couvrir l'ensemble des risques et charges, ce qui explique sa prépondérance (65 % des ressources totales). En matière d'allocations familiales, il couvre l'ensemble de la population, à l'exception des personnes relevant des régimes agricoles et de quelques régimes spéciaux de travailleurs salariés (fonction publique d'État, SNCF et EDF-GDF principalement) - ceux-ci servant les prestations à leurs ressortissants pour le compte du régime général. Pour l'assurance-maladie, le régime général couvre la grande majorité des salariés, du moins pour les prestations en nature.

---

(1) Un régime de Sécurité sociale peut se définir comme un mécanisme de redistribution associant certaines ressources à certaines prestations et doté d'une autonomie comptable.

(2) La plupart sont de taille infime et en extinction.

Les cotisations fictives sont en général des subventions d'équilibre versées par l'employeur. Les transferts relèvent principalement des divers modes de compensation (notamment démographique) entre régimes obligatoires, le cas échéant de la prise en charge de prestations ou de cotisations.

1.2. Les taux des cotisations des principaux régimes de base

Les taux présentés tableaux n° 2 et n° 3 sont ceux fixés par voie réglementaire ou conventionnelle (et non des taux économiques correspondant à la moyenne réellement versée).

Les taux de cotisations d'assurance-maladie de la fonction publique d'État, de la fonction publique territoriale et d'EDF-GDF correspondent aux seules prestations en nature (servies par le régime général), les prestations en espèces étant versées directement par l'employeur.

Les cotisations d'allocations familiales sont relativement uniformes, du fait de la prédominance du régime général. Pour les salariés, elles sont à la charge de l'employeur, assises sur la totalité du salaire : leur taux est de 5,4 % pour les salaires supérieurs ou égaux à 120 % du SMIC ; ce taux est réduit de moitié, dans le secteur privé, pour les salaires inférieurs à ce montant et supérieurs ou égaux à 110 % du SMIC et il est nul en deçà.

Néanmoins, les régimes spéciaux de salariés autorisés à servir les prestations familiales à leurs ressortissants ne sont redevables au régime général que de cotisations (fictives) représentant 4,8 % de l'assiette sur laquelle ils recouvrent les cotisations d'assurance-maladie. Le cas des travailleurs non-salariés des professions non-agricoles présente aussi une spécificité : le taux des cotisations assises sur la totalité du revenu professionnel n'est que de 4,9 %, une cotisation au taux de 0,5 % étant recouvrée sur le revenu plafonné.

Les taux des cotisations d'accidents du travail (qui ne concernent que des salariés) sont liés aux risques inhérents aux branches ou aux entreprises et ne sont donc pas présentés dans les tableaux.

1.3. Les taux de cotisations d'assurance-maladie sur les pensions de retraite (tableau n° 4)

Ces règles d'assujettissement s'entendent sous réserve d'exonérations prévues pour :
- les personnes non imposables ;
- les bénéficiaires de pensions non contributives (AVTS et AVTNS, secours viager, allocation aux mères de famille, ancien FNS...).

58 % des retraités sont actuellement exonérés de l'impôt sur le revenu (source : DGI).

1.4. Les régimes complémentaires des salariés (source : rapport de la Commission de comptes de la Sécurité sociale, juin 1993, tableaux n° 5 et n° 6)

Le rapport de la Commission des comptes en recensait 297, dont 68 régimes obligatoires de retraite complémentaire, l'Association des régimes de retraite complémentaire (ARRCO) en regroupant à elle seule 47, tandis que l'Association générale des institutions de retraite des cadres (AGIRC) constitue un seul et même régime. Les régimes complémentaires des travailleurs non-salariés sont confondus avec les régimes de base, dont ils ne représentent qu'une faible part.

Les régimes complémentaires non obligatoires sont principalement des institutions de prévoyance et des Caisses de retraite d'entreprises (elles ont reçu 21,4 MdsF de cotisations en 1991). Mais ces organismes ne recouvrent pas l'ensemble de la protection extra-légale dans la mesure où beaucoup de régimes complémentaires obligatoires servent (même marginalement) des prestations facultatives. Il faudrait aussi y ajouter les mutuelles qui assurent principalement une couverture maladie complémentaire et dont la Commission des comptes de la Sécurité sociale ne retrace pas l'activité : elles ont reçu 45,3 MdsF de cotisations en 1991 (source : SESI - ministère des Affaires sociales).

1.5. Les taux de cotisations et les recettes de l'UNEDIC (tableaux n° 7 et n° 8)

Le régime d'assurance-chômage est financé principalement par des cotisations ; il existe une sur-cotisation pour les salaires supérieurs au plafond de la Sécurité sociale. Le régime bénéficie également de contributions des entreprises lors de licenciements de salariés âgés (1,8 MdF en 1993) et de contributions partielles des chômeurs à la validation de leur période de chômage au titre de la retraite complémentaire (1,6 MdF en 1993).

L'État co-finance le régime d'assurance chômage par trois canaux principaux : une subvention forfaitaire depuis Août 1993 (soit 4,2 MdsF en 1993 et 10,1 MdsF en 1994) ; la prise en charge de l'essentiel du coût de l'allocation formation-reclassement ; le versement de frais de gestion correspondant aux prestations effectuées par l'UNEDIC pour le compte de l'État pour la gestion des allocations de pré-retraite et de solidarité (environ 1 MdF par an).

Le régime d'assurance chômage gère par ailleurs d'autres régimes d'indemnisation (ASF, AGCC, AGS) [1] ce qui lui procure également des produits de gestion.

La structure financière a pour vocation de verser les allocations aux bénéficiaires des systèmes de garanties de ressources (très peu nombreux aujourd'hui et issus exclusivement désormais de la sidérurgie) ainsi que de compenser le supplément de dépenses occasionnées aux régimes de retraite par le versement de pensions de retraite entre 60 ans et 65 ans sans abattement.

L'ASF est financée par une subvention de l'État désormais marginale depuis 1990 (1 MdF en 1993 et 1,57 MdF en 1994) et principalement par des cotisations assises sur les salaires que l'UNEDIC est chargée de collecter pour le compte de l'ASF en même temps que les cotisations de l'assurance-chômage. Il existe également une sur-cotisation au-dessus du plafond de la Sécurité sociale partagée entre l'employeur et le salarié, alors qu'elle est uniquement à la charge du salarié dans le régime d'assurance-chômage.

Dans les deux régimes l'assiette des cotisations et des prestations est limitée à 4 fois le plafond de la Sécurité sociale.

2. Le financement des branches du régime général

2.1. Le financement de la branche maladie

2.1.1. Les cotisations représentent la majeure partie des ressources de la CNAMTS

Elles en constituent 94,5 % en 1994.

Ce mode de financement coexiste avec une ouverture de droits très peu, et de moins en moins, contributive :

- système très large de qualification des ayants-droit (cf. réforme de janvier 1993 ouvrant des droits à toute personne vivant sous un même toit et étant à la charge de l'assuré depuis un an) ;

- système très étendu d'ouverture de droits (passe de 120 à 60 heures par mois pour s'ouvrir des droits pendant un an) ;

- système très ouvert de maintien de droits (12 mois après la période de référence).

---

(1) ASF : Association pour la structure financière, AGCC : Association pour la gestion des conventions de conversion, AGS : Association pour la garantie des salaires.

2.1.2. Parmi les cotisations, l'essentiel est formé des contributions des actifs (cotisations salariales et patronales)

L'assiette des cotisations est intégralement déplafonnée depuis 1982, pour les cotisations salariales, depuis 1984 pour les cotisations patronales. Le taux des cotisations est de 12,8 %, à la charge de l'employeur, et de 6,8 % à la charge du salarié.

Ces opérations de déplafonnement ont été menées sans prise en compte de la structure des prestations, tout particulièrement pour les prestations en espèces qui demeurent plafonnées.

2.1.3. Les inactifs (retraités, préretraités, chômeurs) sont également assujettis, mais de manière marginale - à des taux très faibles et sous conditions de ressource -, à des cotisations assises sur leur revenu de remplacement

Ces contributions, contrairement à celles des actifs, n'ouvrent aucun droit : elles ont un caractère de solidarité, qui explique le niveau modeste de ces prélèvements, également justifié par les niveaux de revenus plus faibles des retraités lors de l'institution des prélèvements. Ces revenus ont, depuis, évolué pour atteindre une parité avec ceux des actifs.

Les pensions servies par le régime général sont ainsi soumises, depuis 1980, à une cotisation en application d'un principe posé par les ordonnances de 1967. Le taux de cette cotisation est aujourd'hui en moyenne de 1,8 % (soit 1,4 % sur la retraite de base et de 2,4 % sur la retraite complémentaire) sous réserve que le pensionné soit imposable ou qu'il ne bénéficie pas d'un avantage non contributif d'assurance vieillesse.

Les allocations de chômage sont soumises depuis 1982 à un prélèvement aujourd'hui à 1,4 % ; le prélèvement ne peut avoir pour effet de réduire le revenu de l'intéressé en-deça du SMIC brut.

Sous cette même réserve, les préretraites sont assujettis depuis 1982 à un prélèvement de 5,5 % : le taux, à l'origine identique à celui de la cotisation maladie, en a été déconnecté en 1987.

Les cotisations sur revenus de remplacement représentent actuellement 11,1 MdsF de recettes, sur un total de cotisations des assurés de 168,4 milliards, soit 6,6 % de ces cotisations.

2.1.4. À côté des cotisations, le financement de la CNAMTS est également assuré, à la marge, par des impôts et taxes affectées

Ceux-ci représentent 2 % des recettes de la branche.

La structure des recettes n'a donc pas réellement été affectée par la création des "recettes" de poche, destinées à prendre en compte les risques que certaines pratiques pouvaient faire courir pour la santé.

Outre la cotisation sur les primes d'assurance automobile (4,3 MdsF en 1994), créée en 1967, ont été mises en place :

- une cotisation sur les boissons alcooliques en 1983 (2,5 MdsF) ;

- une taxe tabac, à la même date (taxe supprimée l'année suivante pour des raisons communautaires et remplacée par des subventions irrégulières du budget de l'État à la CNAMTS, aujourd'hui inexistantes) ;

- une taxe sur la publicité pharmaceutique, toujours en 1983 (0,9 MdF) ;

- et, plus récemment (1991), une taxe sur le chiffre d'affaires des grossistes-répartiteurs en médicaments (0,8 MdF).

2.2. Le financement de l'assurance vieillesse du régime général

2.2.1. L'assurance vieillesse du régime général est traditionnellement financée pour l'essentiel par des cotisations salariales et patronales

- les cotisations salariales sont calculées dans la limite du plafond de la Sécurité sociale, à un taux de 6,55 %, assorti d'une remise forfaitaire portant sur le montant de la cotisation, remise de 42 francs pour un temps plein ; cette remise a été introduite lors de la création de la CSG, à des fins redistributives : la forfaitisation de la remise permettait de favoriser les plus bas revenus ;

- les cotisations patronales sont calculées : dans la limite du plafond, à un taux de 8,2 % ; sur l'intégralité de la rémunération, à un taux de 1,6 %. Cette cotisation déplafonnée a été créée lors de l'instauration de la CSG, afin de servir de support à un transfert de charge entre la CNAF (à laquelle était affectée la CSG, mais que l'on ne voulait pas rendre excédentaire) et la CNAVTS, déficitaire.

2.2.2. Des cotisations du régime général, les cotisations d'assurance-vieillesse demeurent seules calculées sur une assiette largement plafonnée

Il est en effet largement admis que la partie de l'assiette supérieure au plafond "appartient" aux régimes complémentaires d'assurance-vieillesse et tout particulièrement à l'AGIRC.

Si, pour le calcul des cotisations d'assurance-vieillesse du régime général, le maintien du plafond induit une forte dégressivité du prélèvement par rapport au revenu, on doit considérer que, globalement, le prélèvement d'assurance vieillesse (destiné à financer le régime de base et les régimes complémentaires - ARRCO, AGIRC -) est très légèrement dégressif : en tranche A (dans la limite du plafond de la Sécurité sociale), le taux global des cotisations vieillesse est de 22,845 % (8,92 % à la charge du salarié, 13,925 % à celle de l'employeur), alors qu'en tranche B (entre le plafond et 4 fois la valeur du plafond), il est de 18,47 % (5,99 % à la charge du salarié, 12,48 % à celle de l'employeur). À noter par ailleurs que le taux de remplacement du dernier salaire par la pension pour les ressortissants de l'AGIRC est également dégressif.

2.2.3. Les cotisations représentent la majeure partie des ressources de la CNAVTS, mais si cette part diminue

Les cotisations représentent en 1994 78,9 % des recettes de la CNAVTS ; elles en représentaient 86,5 % en 1991.

Cette diminution de la part des cotisations dans la structure de financement s'explique par l'augmentation des transferts, qui passent sur la même période de 6,6 % à 18,7 % : cet accroissement des transferts est le résultat de la création du Fonds de solidarité vieillesse, qui apporte à la CNAVTS plus de 39,4 milliards de ressources.

La création du Fonds de solidarité vieillesse a permis une restructuration financière de la branche : en servant de support à la distinction entre des dépenses dites de "solidarité" et des dépenses relevant d'une logique d'assurance, le Fonds a clarifié les modes de financement : à des ressources assises sur la seule masse salariale pour financer les dépenses d'assurance, correspondent des ressources fiscales pour financer les dépenses de solidarité (CSG et droits de consommation sur l'alcool).

La CNAVTS reçoit également un impôt de 1 % sur les revenus des capitaux.

2.3. Le financement de la branche "famille"

2.3.1. La branche famille a été, durant très longtemps, financée exclusivement par des cotisations patronales et par des cotisations à la charge des travailleurs indépendants

Le taux des cotisations est actuellement fixé à 5,4 % pour les employeurs sur la totalité des rémunérations, 4,9 % sur l'intégralité des revenus et 0,5 % dans la limite du plafond, pour les travailleurs indépendants. Ce mode de financement résulte de l'origine de l'indemnisation des charges familiales, dont les premiers systèmes ont utilisé et généralisé un mouvement spontané du patronat, certains employeurs ayant décidé au lendemain de la première guerre mondiale de verser un salaire plus important à leurs salariés chargés de famille.

2.3.2. Des évolutions ont marqué le financement de la branche sans en affecter toutefois la structure : il en a été notamment ainsi du déplafonnement de l'assiette de cotisations

La cotisation des employeurs a été intégralement déplafonnée en deux étapes : déplafonnement partiel en 1989 et déplafonnement total en 1990 ; la cotisation des travailleurs indépendants demeure partiellement plafonnée (le taux de la cotisation étant de 4,9 % sur la totalité du revenu et de 0,5 % dans la limite du plafond).

Accompagné d'une baisse du taux des cotisations, le déplafonnement a été justifié par la volonté d'alléger les charges des entreprises de main d'œuvre et de favoriser l'emploi dans ces secteurs. L'impact "emploi" du dispositif n'a pu être réellement mesuré, en raison notamment des difficultés économiques qui ont marqué les années 1992 et 1993.

2.3.3. Cette structure de financement, fortement contestée, a nettement évolué depuis 1991

En 1990, les ressources de la branche étaient constituées à hauteur de 96 % par des cotisations et de 2,6 % par des impôts et taxes affectés ; en 1994, la branche est financée à hauteur de 73 % par des cotisations, de 22 % par des impôts et taxes affectés, de 5 % au titre de la prise en charge par le budget de l'État de l'abattement sur les cotisations d'allocations familiale ; en 1998, ses ressources seront composées de cotisations, à hauteur de 54 %, d'impôts et de taxes affectés à hauteur de 22 %, de dotations budgétaires au titre de la prise en charge de l'abattement sur les cotisations d'allocations familiales, à hauteur de 24 %.

Cette évolution s'explique :

- par l'affectation de la CSG à la branche famille (affectation partielle depuis le 1er janvier 1994) ;

- par la prise en charge par le budget de l'État de l'abattement sur les cotisations d'allocations familiales instauré au printemps 1993, confirmé et programmé, jusqu'en 1998, dans le cadre de la loi quinquennale "emploi" de l'automne 1993.

C'est ce second aspect qui domine désormais l'évolution des ressources de la branche : 45 à 50 milliards (évaluation 1994) devront vraisemblablement être versés en 1998 à ce titre à la CNAF par le budget de l'État.

2.3.4. Ces dispositifs, qui étendent le financement de la branche à des revenus autres que les salaires, sont en cohérence avec évolution des prestations servies par la branche

Alors que les prestations familiales n'étaient à l'origine servies qu'aux salariés, dans la logique du "sursalaire", elles sont, depuis le 1er janvier 1978, servies à l'ensemble de la population, sous stricte condition de résidence, ce qui nécessite un mode de financement élargi, avec une assiette la plus large possible.

2.3.5. Ces évolutions sont structurelles

Ainsi, il ne sera, en théorie, pas possible de limiter à l'étape prévue pour 1er janvier 1998 l'abattement sur les cotisations d'allocations familiales (soit un abattement de 100 % sur la cotisation pour les rémunérations inférieure à 1,5 du SMIC, de 50 % pour les rémunérations comprises entre 1,5 et 1,6 SMIC). La loi quinquennale ne prévoit que les premières étapes de la budgétisation de la branche qui devra couvrir à terme la totalité des dépenses de la Caisse assumées par des cotisations, soit actuellement 132 milliards, sauf à créer des effets "trappe à bas salaires" très préjudiciables à des progressions de carrière normales -et au développement normal de l'assiette des cotisations et contributions sociales.

Par ailleurs, l'article 24 de la loi relative à la famille offre une garantie budgétaire à la branche : il dispose que les ressources de la CNAF devront être au moins égales chaque année, pour la période du 1er janvier 1994 au 31 décembre 1998, au montant qu'elles auraient atteint à la fin de l'année considérée en cas de maintien des dispositions législatives et réglementaires applicables le 1er janvier 1993 en fonction du taux, de l'assiette et du champ d'application des cotisations et contributions finançant la branche famille ; des versements du budget de l'État devront être fait à la CNAF en cas de déséquilibre.

2.4. Le financement de la branche "accident du travail"

2.4.1. Le risque "accident du travail" est financé essentiellement par des cotisations exclusivement patronales

40,6 MdsF en 1994 - soit 41 MdsF si l'on prend en compte les cotisations prises en charge par l'État - sur un total de 43,1 MdsF de recettes.

Ce mode de financement, constant, résulte des choix opérés à la fin du XIXe siècle (cf. Loi du 9 avril 1898), choix au terme desquels ce sont les entrepreneurs - et non la société toute entière - qui doivent supporter la charge des accidents du travail, dès lors qu'ils tirent le profit le plus direct de l'utilisation du travail.

2.4.2. Le financement de la branche "accident du travail" repose sur le principe d'un ajustement de la cotisation aux risques de l'entreprise

Contrairement aux autres cotisations du régime général, les cotisations "accidents du travail" sont fondées sur un rapport direct entre le risque (les accidents du travail constatés dans telle entreprise ou tel secteur d'activité) et la contribution de l'entreprise ou du secteur d'activité.

Trois modes de fixation des taux annuels coexistent. Des taux collectifs sont appliqués aux petites entreprises (entreprises occupant moins de 20 salariés) : ils sont fixés au niveau national, en référence aux risques moyens de l'ensemble des entreprises développant le même type d'activité. Parallèlement sont fixés des taux individuels, pour les entreprises occupant au moins 300 salariés. Un système mixte est appliqué aux entreprises de 20 à 299 salariés.

Cette auto-régulation financière du système - dont le corollaire est, par construction, l'équilibre financier de la branche, s'accompagne de techniques complémentaires de prévention : les Caisses régionales d'assurance-maladie peuvent imposer des cotisations supplémentaires pour tenir compte des risques exceptionnels présentés par l'exploitation : cette majoration peut, lorsque l'employeur refuse durablement de prendre les mesures prescrites, être portée, progressivement, à 200 %.

Inversement, et dans la limite de 25 %, les Caisses régionales d'assurance-maladie peuvent accorder des ristournes sur leur taux collectif aux employeurs qui ont accompli un effort de prévention important ; elles peuvent également accorder des récompenses aux chefs d'entreprise ou aux salariés qui se sont signalés par leurs initiatives en matière de prévention ; elles peuvent enfin accorder des avances.

Par ailleurs, des contrats de prévention peuvent être signés par les CRAM avec les entreprises de moins de 300 salariés dans la mesure où des conventions d'objectifs existent dans leur secteur d'activité ; ces contrats permettent à ces entreprises d'obtenir une participation financière des caisses à certaines mesures de prévention.

2.4.3. Le financement de la branche a subi plusieurs réaménagements récents

- les cotisations ont été déplafonnées au 1er janvier 1991 : cette opération a entraîné une baisse sensible du taux moyen (3,352 % en 1990 - 2,591% en 1991) ;

- les relations entre la branche "maladie" et la branche "accidents du travail" de la CNAMTS ont été clarifiées : conformément au rapport Bougon, déposé en juin 1989, les charges de gestion administrative, de contrôle médical et d'action sanitaire et sociale sont désormais imputées à la branche "accidents du travail" selon les résultats constatés par la comptabilité analytique de la CNAMTS, alors que la gestion traditionnelle faisait supporter à la branche "accidents du travail" une charge supérieure à son coût d'exploitation. Les charges de la branche ont en conséquence été allégées de 3,6 milliards au 1er janvier 1992 . Il a donc été décidé une baisse du taux de la cotisation de 0,15 point, réduisant les recettes de la branche de 2,8 milliards de francs afin de conserver une marge de sécurité. Cette opération a été accompagnée d'une augmentation de la cotisation patronale d'assurance-maladie de 0,2 point.

2.4.4. Créée selon une logique d'assurance, la branche est soumise désormais à un équilibre financier rigoureux

Cet élément n'est pas sans conséquence. Ainsi, en 1993, le Gouvernement a dû procéder à un abattement de 4 % sur les cotisations : cette mesure, prévue par la loi du 27 janvier 1993, faisait suite à un arrêt du Conseil d'État annulant les arrêtés de tarification de 1988, les taux étant jugés trop élevés par le Conseil, eu égard aux excédents cumulés de la branche "accidents du travail". Cet abattement a eu un coût de 1,6 MdF.

Cette situation s'est partiellement reproduite en 1993 : le Conseil d'État, par un arrêt du 9 juillet 1993, a à nouveau annulé les arrêtés de tarification de 1989, estimant une nouvelle fois que le produit des cotisations dégagé en application des taux fixés par les arrêtés était supérieur à la marge nécessaire à la gestion du risque. La branche AT ayant été déficitaire en 1993, cet arrêt, contrairement au précédent, n'a pas donné lieu à une diminution de taux : il a été procédé à une validation législative des arrêtés.

Tableau n ° 1 - Ressources des régimes obligatoires de base de Sécurité sociale (en 1992)

régimes	ressources totales (en MdsF)	cotisations effectives	cotisations fictives	contributions publiques	impôts affectés	transferts	revenus des capitaux	autres ressources
régime général des salariés	998.026	87,5%	-	2,6%	5,7%	3,3%	-	0,8%
fonction publique de l'Etat	148.329	17,8%	81,5%	-	-	0,7%	-	-
fonction publique territoriale	42.636	95,2%	-	-	-	0,8%	3,1%	0,9%
SNCF	36.960	19,2%	21,0%	38,2%	0,3%	20,4%	0,2%	0,6%
mines	24.671	9,8%	-	19,4%	0,6%	66,0%	1,2%	2,9%
EDF-GDF	17.007	15,8%	82,8%	1,2%	-	0,1%	-	0,1%
autres régimes spéciaux	41.336	42,0%	12,6%	25,9%	0,5%	16,1%	1,9%	0,9%
salariés agricoles	47.144	55,2%	-	1,7%	0,4%	42,5%	-	0,2%
exploitants agricoles	81.762	19,8%	-	19,3%	26,9%	31,7%	0,4%	1,9%
ass. maladie des non-salariés	24.519	90,8%	-	8,5%	-	-	-	0,7%
ass. vieillesse de l'industrie et du commerce	17.006	49,1%	-	3,4%	20,7%	24,8%	1,5%	0,5%
ass. vieillesse artisanale	14.992	63,0%	-	3,2%	18,3%	6,7%	8,6%	-
ass. vieillesse des prof. libérales	14.965	88,0%	-	0,1%	-	-	11,8%	0,1%
TOTAL (incluant régimes divers)	1.517.635	70,3%	9,7%	4,9%	5,8%	8,0%	0,4%	0,8%

Tableau n ° 2 - Taux des cotisations d'assurance maladie et d'assurance vieillesse des principaux régimes de base des salariés (au 1/1/1994)

régimes	cotisations d'assurance maladie				cotisations d'assurance vieillesse			
	assiette	taux employeur	taux salarié	total	assiette	taux employeur	taux salarié	total
régime général des salariés	ST [1]	12,80%	6,80%	19,60%	ST	1,60%	0,10% (veuvage)	1,60% + 0,10%
					salaire plafonné [2]	8,20%	6,55%	14,55%
fonction publique de l'Etat	salaire hors primes	9,70%	6,05%	15,75%	salaire hors primes	(contribution d'équilibre)	7,85%	ns
fonction publique territoriale	salaire hors primes	11,50%	6,05%	17,55%	salaire hors primes	21,30%	7,85%	29,15%
SNCF	ST	7,30%	6,20%	13,50%	salaire hors certaines primes	28,44%	7,85%	36,29%
mines	ST	11,95%	6,80%	18,75%	ST	1,60%	-	1,60%
					salaire plafonné	7,75%	7,85%	15,60%
EDF-GDF	ST	10,10%	5,80%	15,90%	salaire hors certaines primes	(contribution d'équilibre)	7,85%	ns
	salaire plafonné	1,60%	1,60%	3,20%				
salariés agricoles	ST	11,00% + 1,80%	6,80%	17,80% + 1,80%	ST	1,60%	0,10% (veuvage)	1,60% + 0,10%
					salaire plafonné	8,20%	6,55%	14,75%

(1) ST : salaire total au sens de la Sécurité sociale

(2) salaire plafonné : au-dessous du plafond de la Sécurité sociale (au taux mensuel de 12.680 F au 1/1/1994)

Tableau n° 3 - Taux des cotisations d'assurance maladie et d'assurance vieillesse des principaux régimes de base des non-salariés (au 1/1/1994)

régimes	cotisations d'assurance maladie		cotisations d'assurance vieillesse	
	assiette	taux	assiette	taux
exploitants agricoles (à titre principal ou exclusif)	RP [1]	6,28% + 1,30% (+/-20%)	RP	1,306% + 0,16% (+/-20%)
			RP plafonné	8,14% + 2,30% (+/-20%)
	revenu cadastral	variable	revenu cadastral plafonné	variable
industriels et commerçants	RP (jusqu'à 5 fois le plafond de la Sécurité sociale)	3,10%	RP plafonné	16,35%
	RP plafonné	9,75%		
artisans	RP (jusqu'à 5 fois le plafond de la Sécurité sociale)	3,10%	RP plafonné	16,35%
	RP plafonné	9,75%		
professions libérales	RP (jusqu'à 5 fois le plafond de la Sécurité sociale)	3,10%	RP (jusqu'à 5 fois le plafond de la Sécurité sociale)	1,60%
	RP plafonné	9,75%	ns	forfait variable selon la profession

(1) RP : revenu professionnel (le revenu professionnel retenu est le revenu net au sens de l'impôt sur le revenu, hormis certaines déductions spécifiques)

Tableau n° 4 - Taux des cotisations d'assurance maladie sur les pensions de retraite

Sont en italiques les pensions normalement servies à des retraités relevant du régime général pour la couverture du risque maladie.

Régimes	Taux des cotisations d'assurance maladie
Régime général (retraite de base)	*1,4%*
Retraites complémentaires	*2,4%*
Fonctions publiques, ouvriers de l'Etat	*2,65% dans la limite du plafond de la Sécurité sociale*
EDF-GDF	*1,9% **
Banque de France	2,65% dans la limite du plafond de la Sécurité sociale
SEITA	1,9%
Opéra de Paris	1,9%
Comédie Française	1,9%
CAMR (Chemins de fer secondaires/caisse en extinction)	2,65% (moins de 60 ans) 1,9% (plus de 60 ans)
SNCF	- dans la limite de 103 680 F : . 4,5% à la charge du pensionné, . 4,44% à la charge de l'entreprise - entre 103 680 et 155 520 F . 3,6% à la charge du pensionné, . 3,55% à la charge de l'entreprise - au-delà de 155 520 F : . 2,25% à la charge du pensionné, . 2,22% à la charge de l'entreprise - pour les retraités non imposables : . 1% à la charge du pensionné; . 1,08% à la charge de l'entreprise.
RATP	- 1,65% à la charge du pensionné dans la limite du plafond de la Sécurité sociale, - 2,5% à la charge de l'entreprise
Mines	3,4%
Marins	3,15%
Personnel de la Caisse des Mines (CANSSM)	- 4,9% à la charge du pensionné, - 4% à la charge de l'entreprise
Clercs et employés de notaire	2,65%
Non salariés non agricoles	- pensions de base : 3,4% dans la limite de 5 fois le plafond de la Sécurité sociale - retraites complémentaires : pas de précompte
Exploitants agricoles	2,8% (ou 2,24% lorsque les prestations maladie sont servies par un autre régime) **

* S'ajoute à cette cotisation une cotisation de 3,2% finançant le régime complémentaire maladie et répartie à parts égales entre l'entreprise et le retraité.

** S'ajoute à cette cotisation une cotisation de 1% (ou de 0,8%) finançant les frais de gestion des caisses et l'action sanitaire et sociale.

Tableau n° 5 - Ressources des régimes complémentaires d'assurance vieillesse des salariés non-agricoles (en 1992)

régimes	ressources totales (en MdF)	cotisations effectives	cotisations fictives	contributions publiques	impôts affectés	transferts	revenus des capitaux	autres ressources
régime des cadres (AGIRC)	61.069	82,9%	-	-	-	12,4%	4,3%	0,4%
régimes de non-cadres ARRCO	119.250	80,7%	-	-	-	16,2%	2,9%	0,2%
autres régimes	50.965	84,0%	-	-	-	0,7%	14,1%	1,2%
TOTAL	231.284	82,0%	-	-	-	11,8%	5,7%	0,5%

Tableau n° 6 - Taux des cotisations des mêmes régimes (au 1/1/1994)

régimes	assiette	taux employeur	taux salarié	total
régime des cadres (AGIRC)[2]	salaire plafonné	3,0%	2,0%	5,0%
	salaire entre 1 et 4 fois le plafond de la Sécurité sociale	minimum[1] : 8,47% ou 9,68% maximum : 12,10%	minimum[1] : 3,63% ou 4,84% maximum : 7,26%	minimum[1] : 12,10% ou 14,52% maximum : 19,36%
	salaire entre 4 et 8 fois le plafond de la Sécurité sociale	minimum : 8,47% maximum : 12,10%	minimum : 3,63% maximum : 7,26%	minimum : 12,10% maximum : 19,36%
régimes de non-cadres ARRCO[3]	salaire entre 1 et 3 fois le plafond de la Sécurité sociale	3,0%	2,0%	5,0%

(1) selon que l'entreprise a été créée avant ou après le 1er janvier 1983
(2) Les taux de cotisations incluent le taux d'appel majoré de 121 %
(3) Les taux de cotisations indirect incluent le taux d'appel majoré de 125 %.

Tableau n ° 7 : Ressources du régime d'assurance-chômage (UNEDIC)

Régimes	Ressources totales (en MdF)		Cotisations effectives (%) (1)		Contributions publiques (%) (2)		Produits financiers (%)		Autres ressources (%) (3)	
	1993	1994 (p)	1993	1994 (p)	1993	1994(p)	1993	1994 (p)	1993	1994 (p)
RAC	117	137	89,0	87,0	10,2	12,3	-	-	0,8	0,7
ASF	34	35	92,0	94,9	3,0	4,5	4,2	0,6	-	-

(1) Pour le RAC : y.c. contribution-licenciement des employeurs et cotisation retraite complémentaire des chômeurs.
(2) Pour le RAC : subvention forfaitaire de l'Etat + participation de l'Etat à l'allocation formation-reclassement + gestion des allocations d'Etat.
(3) Pour le RAC : gestion des régimes ASF, AGCC et AGS.

Tableau n° 8 : Taux des cotisations à l'assurance-chômage (au 01-01-94)

Régimes	Assiette	Taux employeur (%)	Taux salarié (%)	Total (%)
Assurance chômage RAC	jusqu'au plafond de la Sécurité sociale	4,18	2,42	6,60
	entre 1 et 4 fois le plafond de la Sécurité sociale	4,18	2,97	7,15
Structure financière ASF	jusqu'au plafond de la Sécurité sociale	1,16	0,80	1,96
	entre 1 et 4 fois le plafond de la Sécurité sociale	1,29	0,89	2,18

Annexe n° 2

COMPARAISON DES EFFORTS CONTRIBUTIFS DES SALARIÉS ET DES NON-SALARIÉS

Les tableaux ci-joints présentent les cotisations sociales obligatoires prélevées sur les salaires (assurance-chômage et régimes complémentaires de retraite inclus) et sur les revenus des travailleurs non-salariés des professions non-agricoles. Le tableau général se limite, pour les non-salariés, aux artisans, industriels et commerçants : les professions libérales présentent en effet en matière de retraite des situations très diverses suivant les sections professionnelles (avec des cotisations généralement forfaitaires).

Les séries d'exemples se limitent quant à elles à une comparaison entre les salariés et les seuls artisans, la couverture complémentaire de retraite des industriels et commerçants étant facultative. Leur objet est seulement d'illustrer le coût de la rémunération de l'activité ; le coût salarial global (incluant les charges patronales) pour les salariés et le revenu brut (y compris les cotisations) pour les non-salariés.

Le niveau de protection n'est donc pas pris en compte : ainsi, outre les risques non couverts dans les régimes de non-salariés (veuvage, accidents du travail, chômage), les prestations maladie des non-salariés ne comprennent pas d'indemnités journalières et le taux de remboursement des soins ambulatoires y est inférieur à celui du régime général ; de même, les prestations de retraite complémentaire ne sont pas équivalentes.

Tableau comparatif des cotisations sociales obligatoires
des travailleurs non salariés non agricoles et des salariés du secteur privé au 1.1.1995

P.A = plafond annuel de la Sécurité sociale, soit, au 1.1.1995, 155 940 frs

ACTIFS

	Artisans, industriels et commerçants	Salariés
Assiette des cotisations	Revenu professionnel net imposable (après déduction des cotisations sociales)	Rémunération brute (avant déduction des cotisations sociales salariales)
Assurance-vieillesse	ARTISANS, INDUSTRIELS ET COMMERÇANTS **Régime de base** sur le revenu professionnel net dans la limite du P.A (155 940 frs) : **16,35 %** assortis d'une remise forfaitaire de 42 frs par mois ARTISANS **Régime complémentaire** sur le revenu professionnel net dans la limite de 3 P.A (467 820 frs) : **4,5 %** **Régime invalidité-décès** sur le revenu professionnel dans la limite du P.A (155 940 frs) : **2 %** INDUSTRIELS ET COMMERÇANTS **Régime complémentaire des conjoints** sur le revenu professionnel net dans la limite de 1/3 du P.A (51 980 frs) : **0,4 %** sur la fraction du revenu professionnel net compris entre 1/3 du P.A et 1 P.A (de 51 981 à 155 940 frs) : **1,82 %** **Régime invalidité-décès** cotisation forfaitaire annuelle : **704 frs**	**Régime général** sur totalité de la rémunération brute: **1,60%** sur P.A (155 940 frs): **14,75%** *dont 6,55% à la charge du salarié assortis d'une remise forfaitaire de 42 frs par mois à temps plein* **Retraite complémentaire** ARRCO : taux minimum appelé - **Tranche A "non cadres"** sur fraction du salaire n'excédant pas 3 P.A (467 820 F) : **5 %** *dont 2 % à la charge du salarié.* - **Tranche A "cadres"** sur fraction du salaire n'excédant pas le P.A (155 940 F) : 5 % *dont 2% à la charge du salarié.* AGIRC : taux minima appelés - **Tranche B** sur fraction du salaire comprise entre 1 P.A et 4 P.A (entre 155 941 et 623 760 F) : **15 %** *dont 5 % à la charge du salarié* - **Tranche C** sur fraction du salaire comprise entre 4 P.A et 8 P.A (entre 623 761 et 1 247 520 F) : **15 %** *dont 5 % à la charge du salarié.* ARRCO : taux moyen appelé: **7 %** *dont 2,80% à la charge du salarié.* AGIRC : taux moyen appelé: **17,88 %** *dont 5,96 % à la charge du salarié.*

Tableau comparatif des cotisations sociales obligatoires
des travailleurs non salariés non agricoles et des salariés du secteur privé au 1.1.1995 (suite)

P.A = plafond annuel de la Sécurité sociale, soit, au 1.1.1995, 155 940 frs.

ACTIFS

	Artisans, industriels et commerçants	Salariés
Assiette des cotisations	Revenu professionnel net imposable (après déduction des cotisations sociales)	Rémunération brute (avant déduction des cotisations sociales salariales)
Assurance-maladie	Maladie-maternité Pour les revenus professionnels n'excédant pas le P.A (155 940 Frs) : **12,85 %** Entre 1 P.A et 5 P.A (entre 155 941 et 779 700 frs) : **9,75 %**	**Assurance-maladie, maternité, invalidité, décès** sur totalité de la rémunération brute : **19,60 %** *dont 6,80% à la charge du salarié*
Allocations familiales	sur revenu professionnel net : **4,90 %** dans la limite du P.A : **0,50 %** Dispense du versement de la cotisation si le revenu professionnel net imposable est inférieur à 24 652 frs	sur totalité de la rémunération brute : **5,40 %** Mesures d'allégement a) salaire inférieur ou égal à 120 % du SMIC mensuel (soit 86 539 frs par an) : **exonération** b) salaire compris entre 120 % et 130 % du SMIC mensuel (entre 86 540 et 93 750 frs par an) : taux réduit de moitié, soit **2,7 %**
Accidents du travail	Néant	Taux moyen : **2,283 %**
Assurance-veuvage	Néant	sur totalité de la rémunération : **0,10%** *à la charge du salarié*

Tableau comparatif des cotisations sociales obligatoires des travailleurs non salariés non agricoles et des salariés du secteur privé au 1.1.1995 (suite)

ACTIFS

	Artisans, industriels et commerçants	**Salariés**
CSG	Sur revenu professionnel net + cotisations sociales : **2,40 %** Dispense du versement de la CSG si le revenu professionnel net imposable est inférieur à 24 652 frs (même règle qu'en matière de cotisation d'allocations familiales)	Sur salaire brut après abattement pour frais professionnels de 5 % : **2,40 %**
UNEDIC	Néant	**ASSEDIC - Assurance-chômage** Sur fraction du salaire n'excédant pas le P.A (155 940 frs) : **6,6 %** *dont 2,42 % à la charge du salarié.* Sur la fraction du salaire comprise entre 1 P.A et 4 P.A (entre 155 941 frs et 623 760 frs) : **7,15 %** *dont 2,97 % à la charge du salarié.* **ASSEDIC - Structure financière** Sur fraction du salaire n'excédant pas le P.A (155 940 frs) : **1,96 %** *dont 0,80 % à la charge du salarié.* Sur la fraction du salaire comprise entre 1 P.A et 4 P.A (entre 155 941 frs et 623 760 frs) : **2,18 %** *dont 0,89 % à la charge du salarié.*

Tableau comparatif des cotisations sociales obligatoires des travailleurs non salariés non agricoles et des salariés du secteur privé au 1.1.1995 (suite)

RETRAITÉS

	Retraites servies par un régime non salarié non agricole	**Retraites du secteur privé**
Assurance-maladie	Sur retraite de base uniquement : **3,40 %**	Sur les retraites servies : - par les organismes du régime général : **1,40 %** - par les autres organismes ou les anciens employeurs : **2,40 %**
CSG	Sur le montant brut des retraites : **2,40 %**	Sur le montant brut des retraites : **2,40 %**
Les retraités non imposables fiscalement ou titulaires d'avantages vieillesse non contributifs sont exonérés de la CSG et de la cotisation d'assurance-maladie		

Cotisations sociales salariés secteur privé

Exemple n° 1 : salaire brut annuel de 72 116 F **(égal au SMIC)**

Coût salarial total (salaire brut + charges patronales) : **96 940 F**

Risque	Assiette en F	Cotisations patronales		Cotisations salariales		Totaux	
		en %	en F	en %	en F	en %	en F
Assurance-maladie	72 116	12,8	9 231	6,8	4 904	19,6	14 135
Accidents du travail [a]	72 116	2,283	1 646	-	-	2,283	1 646
Assurance-veuvage	72 116	-	-	0,1	72	0,1	72
Assurance-vieillesse	72 116	9,8	7 067	6,55	4 724 - 504 [b] --- 4 220	16,35	11 287 [b]
Allocations familiales	72 116	Exonér.	Exonér.	-	-	-	-
Retraite complémentaire [a]	72 116	4,2	3 029	2,8	2 019	7	5 048
Assurance-chômage	72 116	5,34	3 851	3,22	2 322	8,56	6 173
CSG	68 510	-	-	2,4	1 644	2,4	1 644
Total des cotisations			**24 824**		**15 181**		**40 005** [c]

[a] taux moyen appelé

[b] déduction de la remise forfaitaire de 42 F par mois à temps plein, soit 504 F pour l'année.

[c] **les cotisations patronales et salariales correspondent à 41,3 % du coût salarial total.**

Cotisations obligatoires des artisans au 1.1.1995

Exemple n° 1 : revenu annuel brut : **96 940 F**

Revenu annuel net : 66 733 F + cotisations obligatoires : 30 207 F

Risque	Assiette (revenu net + CSG)	Taux de cotisations	Montant des cotisations
Assurance-maladie	69 060	12,85 %	8 874
Assurance-vieillesse de base	69 060	16,35 %	11 291 - 504 [a] ------- 10 787
Assurance-vieillesse complémentaire	69 060	4,5 %	3 108
Assurance-invalidité-décès	69 060	2 %	1 381
Allocations familiales	69 060	5,4 %	3 729
CSG (sur revenu brut)	96 940	2,4 %	2 327
TOTAL			30 207

[a] déduction de la remise forfaitaire

Les cotisations obligatoires correspondent à 31,1 % du revenu brut

Cotisations sociales salariés secteur privé

Exemple n° 2 : salaire brut annuel de 90 000 F **(employé)**

Coût salarial total (salaire brut + charges patronales) : **123 411 F**

Risque	Assiette en F	Cotisations patronales		Cotisations salariales		Totaux	
		en %	en F	en %	en F	en %	en F
Assurance-maladie	90 000	12,8	11 520	6,8	6 120	19,6	17 640
Accidents du travail [a]	90 000	2,283	2 055	-	-	2,283	2 055
Assurance-veuvage	90 000	-	-	0,1	90	0,1	90
Assurance-vieillesse	90 000	9,8	8 820	6,55	5 895 - 504 [b] -------- = 5391	16,35	14 211 [b]
Allocations familiales	90 000	2,7	2 430	-	-	2,7	2 430
Retraite complémentaire [a]	90 000	4,2	3 780	2,8	2 520	7	6 300
Assurance-chômage	90 000	5,34	4 806	3,22	2 898	8,56	7 704
CSG	85 500	-	-	2,4	2 052	2,4	2 052
Total des cotisations			**33 411**		**19 071**		**52 482** [c]

[a] taux moyen appelé.

[b] déduction de la remise forfaitaire de 42 F par mois à temps plein, soit 504 F pour l'année.

[c] **les cotisations patronales et salariales correspondent à 42,5% du coût salarial total.**

Cotisations obligatoires des artisans au 1.1.1995

Exemple n° 2 : revenu annuel brut : **123 411 F**

Revenu annuel net : 84 859 F + Cotisations obligatoires : 38 552 F

Risque	Assiette (revenu net + CSG)	Taux de cotisations	Montant des cotisations
Assurance-maladie	87 821	12,85 %	11 285
Assurance-vieillesse de base	87 821	16,35 %	14 359 - 504 [a] ------- 13 855
Assurance-vieillesse complémentaire	87 821	4,5 %	3 952
Assurance-invalidité-décès	87 821	2 %	1 756
Allocations familiales	87 821	5,4 %	4 742
CSG (sur revenu brut)	123 411	2,4 %	2 962
TOTAL			38 552

[a] déduction de la remise forfaitaire

Les cotisations obligatoires correspondent à 31,5 % du revenu brut

Cotisations sociales salariés secteur privé

Exemple n° 3 : salaire brut annuel de 132 000 F **(employé)**

Coût salarial total (salaire brut + charges patronales) : **184 567 F**

Risque	Assiette en F	Cotisations patronales		Cotisations salariales		Totaux	
		en %	en F	en %	en F	en %	en F
Assurance-maladie	132 000	12,8	16 896	6,8	8 976	19,6	25 872
Accidents du travail [a]	132 000	2,283	3 014	-	-	2,283	3 014
Assurance-veuvage	132 000	-	-	0,1	132	0,1	132
Assurance-vieillesse	132 000	9,8	12 936	6,55	8 646 - 504 [b] ------ 8 142	16,35	21 078 [b]
Allocations familiales	132 000	5,4	7 128	-	-	5,4	7 128
Retraite complémentaire [a]	132 000	4,2	5 544	2,8	3 696	7	9 240
Assurance-chômage	132 000	5,34	7 049	3,22	4 250	8,56	11 299
CSG	125 400	-	-	2,4	3 010	2,4	3 010
Total des cotisations			**52 567**		**28 206**		**80 773** [c]

[a] taux moyen appelé.

[b] déduction de la remise forfaitaire de 42 F par mois à temps plein, soit 504 F pour l'année.

[c] **les cotisations patronales et salariales correspondent à 43,8% du coût salarial total.**

Cotisations obligatoires des artisans au 1.1.1995

Exemple n° 3 : revenu annuel brut : **184 567 F**

Revenu annuel net : 126 733 F + Cotisations obligatoires : 57 834 F

Risque	Assiette (revenu net + CSG)	Taux de cotisations	Montant des cotisations
Assurance-maladie	131 163	12,85 %	16 854
Assurance-vieillesse de base	131 163	16,35 %	21 445 - 504 [a] ------- 20 941
Assurance-vieillesse complémentaire	131 163	4,5 %	5 902
Assurance-invalidité-décès	131 163	2 %	2 623
Allocations familiales	131 163	5,4 %	7 083
CSG (sur revenu brut)	184 567	2,4 %	4 430
TOTAL			57 834

[a] déduction de la remise forfaitaire

Les cotisations obligatoires correspondent à 31,3 % du revenu brut

Cotisations sociales salariés secteur privé

Exemple n° 4 : salaire brut annuel de 170 000 F **(cadre)**

Coût salarial total (salaire brut + charges patronales) : **237 649 F**

Risque	Assiette en F	Cotisations patronales		Cotisations salariales		Totaux	
		en %	en F	en %	en F	en %	en F
Assurance-maladie	170 000	12,8	21 760	6,8	11 560	19,6	33 320
Accidents du travail [a]	170 000	2,283	3 881	-	-	2,283	3 881
Assurance-veuvage	170 000	-	-	0,1	170	0,1	170
Assurance-vieillesse	170 000 155 940	1,6 8,2	2 720 12 787	- 6,55	- 10 214 - 504 [b] ------- = 9 710	1,60 14,75	2 720 22 497 [b]
Allocations familiales	170 000	5,4	9 180	-	-	5,4	9 180
Retraite complémentaire [a]	155 940 14 060	4,2 11,92	6 549 1 676	2,8 5,96	4 366 838	7 17,88 8,56	10 915 2 514
Assurance-chômage	155 940 14 060	5,34 5,47	8 327 769	3,22 3,86	5 021 543	9,33 2,4	13 348 1 312
CSG	161 500	-	-	2,4	3 876		3 876
Total des cotisations			**67 649**		**36 084**		**103 733** [c]

[a] taux moyen appelé.

[b] déduction de la remise forfaitaire de 42 F par mois à temps plein, soit 504 F pour l'année.

[c] **les cotisations patronales et salariales correspondent à 43,6% du coût salarial total.**

Cotisations obligatoires des artisans au 1.1.1995

Exemple n° 4 : revenu annuel brut : **237 649 F**

Revenu annuel net : 165 445 F + Cotisations obligatoires : 72 204 F

Risque	Assiette (revenu net + CSG)	Taux de cotisations	Montant des cotisations
Assurance-maladie	171 149 155 940	9,75 % 3,10 %	16 687 4 834
Assurance-vieillesse de base	155 940	16,35 %	25 496 - 504 [a] ------- 24 992
Assurance-vieillesse complémentaire	171 149	4,5 %	7 702
Assurance-invalidité-décès	155 940	2 %	3 119
Allocations familiales	171 149 155 940	4,9 % 0,5 %	8 386 780
CSG (sur revenu brut)	237 649	2,4 %	5 704
TOTAL			72 204

[a] déduction de la remise forfaitaire

Les cotisations obligatoires correspondent à 30,4 % du revenu brut

Cotisations sociales salariés secteur privé

Exemple n° 5 : salaire brut annuel de 300 000 F **(cadre)**

Coût salarial total (salaire brut + charges patronales) : **418 964 F**

Risque	Assiette en F	Cotisations patronales		Cotisations salariales		Totaux	
		en %	en F	en %	en F	en %	en F
Assurance-maladie	300 000	12,8	38 400	6,8	20 400	19,6	58 800
Accidents du travail [a]	300 000	2,283	6 849	-	-	2,283	6 849
Assurance-veuvage	300 000	-	-	0,1	300	0,1	300
Assurance-vieillesse	300 000 155 940	1,6 8,2	4 800 12 787	- 6,55	- 10 214 - 504 [b] ------- 9 710	1,6 14,75	4 800 22 497 [b]
Allocations familiales	300 000	5,4	16 200	-	-	5,4	16 200
Retraite complémentaire [a]	155 940 144 060	4,2 11,92	6 549 17 172	2,8 5,96	4 366 8 586	7 17,88	10 915 25 758
Assurance-chômage	155 940 144 060	5,34 5,47	8 327 7 880	3,22 3,86	5 021 5 561	8,56 9,33	13 348 13 441
CSG	285 000	-	-	2,4	6 840	2,4	6 840
Total des cotisations			**118 964**		**60 784**		**179 748** [c]

[a] taux moyen appelé.

[b] déduction de la remise forfaitaire de 42 F par mois à temps plein, soit 504 F pour l'année.

[c] **les cotisations patronales et salariales correspondent à 42,9% du coût salarial total.**

Cotisations obligatoires des artisans au 1.1.1995

Exemple n° 5 : revenu annuel brut : **418 964 F**

Revenu annuel net : 313 267 F + Cotisations obligatoires : 105 697 F

Risque	Assiette (revenu net + CSG)	Taux de cotisations	Montant des cotisations
Assurance-maladie	323 322 155 940	9,75 % 3,10 %	31 524 4 834
Assurance-vieillesse de base	155 940	16,35 %	25 496 - 504 [a] --- 24 992
Assurance-vieillesse complémentaire	323 322	4,5 %	14 550
Assurance-invalidité-décès	155 940	2 %	3 119
Allocations familiales	323 322 155 940	4,9 % 0,5 %	15 843 780
CSG (sur revenu brut)	418 964	2,4 %	10 055
TOTAL			105 697

[a] déduction de la remise forfaitaire

Les cotisations obligatoires correspondent à 25,2 % du revenu brut

Annexe n° 3

L'ÉVOLUTION DU FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE FRANÇAISE

1. L'évolution du financement du régime général de la Sécurité sociale de 1980 à 1994

Le financement du régime général de la Sécurité sociale a connu des évolutions propres, qui au vu du montant des prélèvements opérés - 1 060 MdsF de recettes attendues en 1994, méritent une analyse particulière au sein du champ des prélèvements sociaux.

Cette évolution a été marquée par de profondes mutations qui se sont traduites par :

- une hausse globale et régulière du prélèvement ;

- un renforcement de la neutralité économique des prélèvements sociaux ;

- une maîtrise puis un allégement du niveau des prélèvements opérés sur les entreprises, au moyen des mesures d'exonérations de cotisations mises en place dans le cadre de la politique de l'emploi ;

- une diversification des recettes et un accroissement des solidarités financières entre assurés sociaux ;

- une adaptation de la structure des recettes ;

- et par un certain affaiblissement de l'assiette des cotisations.

Ces évolutions ont été moins le fruit d'une politique cohérente qu'une succession de mesures ponctuelles, dont les principales constantes ont été toutefois :

- d'une part, de vouloir limiter le chômage en stabilisant puis en réduisant les prélèvements sur les entreprises ;

- d'autre part, de juguler les crises financières du régime général en affectant au régime de nouvelles formes de recettes touchant les revenus des ménages.

1.1. Le financement du régime général a été marqué depuis une décennie par une hausse globale du niveau de prélèvement

Alors que le taux global des cotisations patronales et salariales applicable aux rémunérations inférieures au plafond de la Sécurité sociale était, au 1er janvier 1980, de 44,817 %, il est au 1er juillet 1994 de 45,722 % (CSG comprise) ; le taux des cotisations assises sur les rémunérations excédant le plafond est quant à lui passé sur la même période de 10 % à 31,352 %.

1.2. Des adaptations du mode de financement traditionnel par cotisations ont été menées par le biais des opérations de déplafonnement

Initié en 1967, le déplafonnement de l'assiette des cotisations d'assurance-maladie a été achevé en 1982 pour les cotisations salariales, en 1984 pour les cotisations patronales ; engagé en 1989, le déplafonnement de l'assiette des cotisations d'allocations familiales sur salaires a été mené à son terme au début de 1990. Les cotisations d'accidents du travail sont assises sur l'intégralité des rémunérations depuis le début de 1991 ainsi qu'une petite partie des cotisations patronales d'assurance-vieillesse (tableau n° 1).

La création de la cotisation vieillesse déplafonnée n'est pas à proprement parler une opération de déplafonnement : cette assiette a été créée lors de l'instauration de la CSG, pour servir de support à un transfert de cotisations de la CNAF (qui ne connaissait plus que des cotisations déplafonnées) vers la CNAVTS (qui ne disposait que de cotisations plafonnées) : la création d'une assiette déplafonnée au sein de la CNAVTS était seule à même de permettre un transfert de points, économiquement neutre pour les entreprises.

En rendant ainsi les deux tiers des prélèvements du régime général proportionnels aux rémunérations versées, ces opérations ont permis une meilleure répartition de la charge de la protection sociale entre les entreprises au profit essentiellement des entreprises de main-d'œuvre jusque là défavorisées par le caractère dégressif d'un plafond qui contribuait à décourager la création d'emplois dans des secteurs employant une main-d'œuvre faiblement rémunérée. Par contre, les entreprises employant une main-d'œuvre très qualifiée ont subi un alourdissement sensible de leurs charges.

Combinée aux mécanismes applicables à l'assurance-chômage, mais surtout aux régimes complémentaires d'assurance-vieillesse (les cotisations de l'AGIRC étant calculées au-delà du plafond), cette évolution a rendu la structure actuelle du financement de la protection sociale quasiment proportionnelle aux rémunérations : à un taux de cotisations salariales et patronales de 58,877 % au-dessous du plafond de la Sécurité sociale au 1.1.1994 (tranche A hors CSG), correspond un taux de 55,272 % sur la tranche B (c'est-à-dire sur l'assiette comprise entre le plafond et quatre fois la valeur du plafond, soit 51 360 francs/mois).

Au-delà de ces observations qui portent sur la quasi-totalité de l'assiette, on peut remarquer que la dégressivité du prélèvement s'accroît sensiblement pour les très hauts salaires : si l'on admet que le taux moyen de prélèvement de l'AGIRC sur la tranche C est identique à celui de la tranche B, le taux de prélèvement sur la tranche C s'élève à 46 %. Toutefois, le taux de remplacement du dernier salaire par la pension pour les ressortissants de l'AGIRC est également dégressif.

1.3. Depuis 1982, la politique du financement du régime général a conduit à stabiliser puis à réduire le poids global des cotisations de la Sécurité sociale sous plafond à la charge des entreprises

Le taux global des cotisations patronales de Sécurité sociale sous plafond n'a pas augmenté. Effet des opérations de déplafonnement, il est passé de 34,62 % au 1er janvier 1980 à 30,37 % au 1er janvier 1994 pour les rémunérations supérieures à 120 % du SMIC, alors qu'il passait de 4,5 % à 22,172 % au-delà du plafond.

Outre les transferts qu'elles ont générés entre entreprises, ces opérations de déplafonnement ont été accompagnées d'un allégement de quelques 5 MdsF des cotisations d'allocations familiales et de 2 MdsF des cotisations d'accidents du travail en faveur des entreprises.

Le prélèvement net de quelques 800 millions de F de cotisations d'assurance-maladie opéré sur les entreprises au travers de l'application au 1er janvier 1992 du réajustement de la structure du financement de la branche accidents du travail - prélèvement techniquement indispensable - n'a pas vraiment démenti cette politique. En effet, ce prélèvement a été largement compensé par la restitution à ces mêmes entreprises, à partir du 1er janvier 1993, d'1,6 MdF de cotisations accidents du travail, en application de l'article 20 de la loi portant diverses mesures d'ordre social du 27 janvier 1993.

Cette politique a été significativement renforcée, pour les plus bas salaires, par le système d'exonération ou d'allégement des cotisations d'allocations familiales des employeurs mis en place à partir du 1er juillet 1993. Consistant en la suppression de ces cotisations pour les salaires inférieurs ou égaux à 110 % du SMIC et en la réduction de moitié de la cotisation pour les salaires inférieurs ou égaux à 120 % du

SMIC, il allège de 12 MdsF les charges des entreprises en 1994 et touche environ 3,5 millions de salariés. Le taux des cotisations patronales de Sécurité sociale applicable aux revenus inférieurs à 110 % du SMIC est désormais de 24,97 % et celui applicable aux revenus compris entre 110 % et 120 % du SMIC de 27,67 %.

La loi quinquennale relative à l'emploi a programmé le relèvement de ces deux seuils à partir du 1er janvier 1995 jusqu'au 1er janvier 1998. À cette date, étant fixés à 1,5 fois et 1,6 fois le SMIC, plus de 7 millions de salariés seront concernés et le montant de l'allégement sera porté à environ 40 MdsF.

Par ailleurs, le taux global des cotisations salariales sous plafond a sensiblement augmenté. Il était de 10,2 % en 1980 ; il est au 1.01.1994 de 13,02 %, hors CSG, 15,3 % avec CSG [1], soit un accroissement de 50 % avec prise en compte de la CSG.

La conséquence de cette politique a été de modifier très sensiblement le partage de la charge de financement entre employeurs et salariés : alors que le partage de cette charge pour les salaires sous plafond (qui représentent environ 80 % de la masse salariale) était en janvier 1980 de 77,25 % (entreprises) / 22,75 % (salariés), il est passé en janvier 1994 à 66,5 % / 33,5 % pour les salaires supérieurs à 120 % du SMIC.

La prise en charge par le budget de l'État d'une partie des cotisations d'allocations familiales conduit pour les plus bas salaires à renforcer fortement cette évolution, en accentuant la part relative des salariés dans le financement par cotisations : le partage entre la part salariale et la part patronale s'établit à 38 % / 62 % pour les salaires inférieurs à 110 % du SMIC, et à 35,6 % / 64,4 % pour les salaires compris entre 110 % et 120 % du SMIC.

Cette évolution générale a été accompagnée d'une hausse sensible des cotisations supérieures au plafond, tant à la charge des entreprises que des salariés : le taux des cotisations patronales déplafonnées s'élève aujourd'hui à 22,172 %, alors qu'il était de 4,5% en 1980 ; le taux des cotisations salariales déplafonnées s'élève à 9,18 % (y compris CSG), alors qu'il était de 5,5 % en 1980.

---

(1) Avec prise en compte de la remise forfaitaire de 42 francs, rapportée à un salaire fixé conventionnellement à 75 % du plafond mensuel de la Sécurité sociale au 1.07.1994, soit une déduction de 0,43 % et CSG calculée sur 95 % de l'assiette, compte-tenu de l'abattement pour frais professionnels.

1.4. Les finances de la Sécurité sociale ont par ailleurs fortement contribué au développement des politiques en faveur de l'emploi

Les exonérations de cotisations patronales se sont multipliées, en faveur des jeunes, des chômeurs ou de certaines formes d'emploi depuis l'apprentissage en 1979, jusqu'aux contrats d'accès à l'entreprise et d'insertion par l'activité, envisagés dans le cadre du projet de loi DOM, qui doit passer au Parlement à la session de printemps. Parmi ces mesures, on peut citer la mesure "jeunes sans qualification" (supprimée en septembre 1993), les contrats de retour à l'emploi, les contrats emploi-solidarité, les contrats de qualification, les contrats d'orientation, l'exonération pour l'embauche d'un premier salarié, (et, dans certaines zones, d'un deuxième ou d'un troisième salarié), l'exonération "tierce personne"en faveur des personnes âgées, et enfin plus récemment l'abattement de 50 % puis 30 % des cotisations patronales en faveur du développement du temps partiel.

Ces mesures d'exonération représentent un engagement de 18 MdsF en 1994 pour le régime général (hors mesure d'exonération-réduction des cotisations d'allocations familiales), dont 11,2 MdsF compensés par le budget de l'État, engagement qui croîtra sensiblement dans les prochaines années.

1.5. Parallèlement, la Sécurité sociale a diversifié ses ressources

Mise en place en 1983 de prélèvements sur certains alcools et tabacs (supprimé, depuis, pour le tabac et remplacé par des versements intermittents du budget de l'État), d'une contribution des laboratoires pharmaceutiques destinée à réduire la consommation de médicaments en limitant leur publicité et à partir de 1990 d'une contribution "exceptionnelle" due par les établissements de vente en gros de spécialités pharmaceutiques.

D'autres recettes ont également permis d'accroître la solidarité financière des assurés sociaux.

Par ailleurs, il a été recouru à des prélèvements généraux sur les revenus : 1 % Delors en 1983-1984 et prélèvement de 0,4 % sur le revenu imposable en 1987-1990.

Seuls les prélèvements sur les revenus du patrimoine ont été maintenus et étendus : 1 % Delors affecté à la CNAF et 1 % sur les revenus de placement et du capital en faveur de la CNAVTS introduit en 1987.

Ainsi en complément des cotisations maladie sur les pensions de retraites généralisées en 1979 (au taux de 1 % pour les pensions de base et de 2 % pour les retraites complémentaires) ont été mises en place en 1982 et 1983 des cotisations maladie assises sur les préretraites (au taux de 5,5 %) et sur les allocations de chômage égales au moins au SMIC brut (au taux de 1 %).

Cette politique de diversification des recettes du régime général a eu toutefois un impact limité puisque l'ensemble de ces recettes ne représente aujourd'hui que 23 MdsF en 1994, soit un peu plus de 2 % des recettes attendues.

1.6. L'innovation essentielle en matière de financement est l'instauration en février 1991 de la contribution sociale généralisée

Reposant sur une assiette très large, composée tant des revenus d'activité et de remplacement que des revenus du patrimoine et de placement, la CSG est un instrument de financement à fort rendement (38,2 MdsF le point en 1994). Mise en place en février 1991 au taux de 1,1 % elle été affectée à la CNAF à prélèvements obligatoires constants. Un second prélèvement de 1,3 % a été institué sans compensation en juillet 1993 et affecté au financement du Fonds de solidarité vieillesse.

Associant l'ensemble des catégories de revenus, l'assiette de la contribution garantit un financement fondé sur un principe de solidarité nationale conforme aux prestations qu'elle est appelée à financer : prestations familiales versées à l'ensemble de la population française et dépenses de solidarité des régimes de base de l'assurance-vieillesse.

La CSG permet ainsi de moderniser les recettes du régime général - et des autres régimes de base d'assurance-vieillesse - en mettant en cohérence partielle mode de financement et nature des prestations.

Elle n'est toutefois pas allée au bout de sa logique : son assiette ne couvre pas tous les revenus. Alors que les revenus d'activité sont presque intégralement taxés, il n'en est de même ni des revenus de remplacement, ni des revenus du capital, qui bénéficient les uns et les autres de larges exonérations.

1.7. Cette innovation a été accompagnée d'une tentative de clarification des financements, destinée à prendre en compte la nature des prestations : prestations de solidarité ou d'assurance

Outre la réforme de la CSG, cette dynamique peut être illustrée par la création du Fonds de solidarité vieillesse, qui apporte aux régimes de base d'assurance-vieillesse des ressources de nature fiscale afin de prendre en charge, dans le cadre de la solidarité nationale, les dépenses qui ne ressortiraient ni d'une logique d'assurance, ni d'une logique de solidarité professionnelle.

1.8. Parallèlement à l'ensemble de ces évolutions, l'assiette servant de base au calcul des cotisations a été fragilisée par la mise en place ou le développement de divers mécanismes d'exonération

Il en est par exemple ainsi des dispositifs d'intéressement et de participation des salariés ou de l'épargne-prévoyance, dont on peut estimer qu'ils induisent actuellement des pertes pour le régime général, à hauteur d'environ 10 MdsF, pour l'intéressement et la participation et de 23 milliards au titre de la retraite surcomplémentaire et de la prévoyance.

Tableau n° 1

Evaluation de la part des prélèvements sous plafond/déplafonnés au sein du régime général (secteur privé)

- Répartition sans prise en compte de la CSG

1994/CCSS	Cotisations déplafonnées						Cotisations sous plafond	
décembre 1993								
risque	maladie		allocations familiales	accidents du travail	veuvage	vieillesse	vieillesse	
	salarié	employeur	employeur	employeur	salarié	employeur	salarié	employeur
montant (en millions)	124 147	233 430	89 530	40 760	1 850	29 872	92 164	119 487
TOTAL	519 589 (71,05 %)						211 651 (28,94 %)	

- Répartition avec prise en compte de la CSG affectée à la CNAF et au FSV (assise sur l'ensemble des revenus et non intégralement affectée au régime général)

rendement de la CSG à 2,4 % : 91 680 MF

Cotisations déplafonnées totales : 611 269, soit 74,28 % du total des prélèvements

2. L'évolution du financement du régime d'assurance-chômage de 1979 à 1994

2.1. Avant 1979 : un double système d'indemnisation, un double financement

Avant 1979, le système d'indemnisation du chômage, issu d'un accord entre les partenaires sociaux, entériné par la convention de 1958 se caractérisait par la coexistence de deux régimes :

- un régime d'assistance financé sur le budget de l'État servant des prestations forfaitaires avec des majorations pour personnes à charges et sous conditions de ressources mais sans limitation de durée ;

- un régime d'assurance octroyant des prestations au prorata du salaire de référence pendant une durée limitée aux personnes ayant cotisé au régime.

Pour faire face à l'accroissement des dépenses, le régime conventionnel d'assistance chômage a dû à la fois puiser dans les réserves constituées et augmenter à plusieurs reprises le taux des contributions qui est passé de 0,7 % en 1973 à 3 % en 1979.

En 1979, le régime conventionnel assurait environ 3/4 de la charge de l'indemnisation.

2.2. 1979 : L'instauration d'un système unique d'indemnisation financé pour 1/3 par l'État et pour 2/3 par les contributions des employeurs et des salariés

La loi du 16 janvier 1979 instaure un système unique d'indemnisation et une nouvelle convention est signée entre les partenaires sociaux le 27 mars 1979.

De 1979 à 1983, ce système unique géré par les partenaires sociaux est financé pour les 2/3 par les contributions des employeurs et des salariés et pour 1/3 par l'État. Il assure le service de l'ensemble des prestations y compris des pré-retraites (garanties de ressources).

Le nouvel article L.351-13 du code du travail prévoit la signature d'une convention signée entre l'UNEDIC et l'État.

"Le financement du régime national interprofessionnel d'aide aux travailleurs privés d'emploi est assuré d'une part par une contribution des employeurs et des salariés

assise sur les rémunérations brutes plafonnées et d'autre part par une subvention forfaitaire et globale de l'État".

Le taux des contributions est augmenté et passe, au 1er avril 1979, de 3 % à 3,6 %, la part patronale est fixée à 2,76 % et la part salariale à 0,84 %.

La période 1980-1982 est troublée par une crise financière permanente liée à la montée du chômage et surtout au développement considérable des garanties de ressources. Cette crise met en cause rapidement l'existence du nouveau système. Des solutions financières provisoires sont mises en oeuvre à partir de l'automne 1981 :

- un emprunt de 6 milliards de francs, garanti par l'État est contracté par l'UNEDIC auprès des compagnies d'assurance et des Caisses de retraites complémentaires, fin 1981 ;

- une subvention de l'État de 6 milliards de francs financée par un impôt de solidarité est accordée à l'UNEDIC au début de 1982.

La crise ne sera surmontée qu'avec le décret du 24 novembre 1982.

2.3. 1982 : Une intervention croissante de l'État dans le financement du régime d'assurance-chômage

Le décret du 24 novembre 1982 est précédé d'un ensemble de mesures destinées à rétablir l'équilibre financier du régime s'ajoutant à la subvention de l'État :

- l'ordonnance du 30 mars 1982 institue une contribution de solidarité cumul "emploi-retraite" à la charge des employeurs (5 %) et des salariés (5 %) lorsque les premiers occupaient des personnes de plus de 60 ans titulaires d'une pension de vieillesse. Cette cotisation était versée au profit du régime d'assurance-chômage ;

- la loi du 4 novembre 1982 institue une contribution exceptionnelle de solidarité au taux de 1 % due par tous les agents du secteur public qui, ou bien ont la garantie de l'emploi, ou bien sont assurés gratuitement contre le risque de chômage ;

- le décret du 24 novembre 1982 augmente le taux des contributions des employeurs et des salariés, le taux global passant de 3,6 % à 4,8 %.

Malgré les mesures de trésorerie et l'augmentation du taux des contributions décidée par décret, le gouvernement est amené à modifier la réglementation du régime d'assurance-chômage par décret du 24 novembre 1982 pour rétablir l'équilibre financier du régime après l'échec des négociations paritaires. Les prestations sont sensiblement réduites :

- institution d'un délai de carence ;

- arrêt du versement des allocations à partir de l'âge de la retraite ;

- réduction des durées de versement modulées en fonction des durées d'affiliation ;

- diminution du montant de certaines allocations.

De nouveaux aménagements financiers (augmentation du taux des contributions de 1 %, le faisant passer à 5,8 %) caractérisent la période novembre 1982 - mars 1984 pour pallier la poursuite de la crise financière.

La viabilité du système unique devient problématique dans une telle conjoncture. De nouvelles négociations sont entamées entre les partenaires sociaux fin 1983, puis avec l'État.

Le 11 janvier 1984, un premier accord est signé, fixant la séparation des deux systèmes d'indemnisation :

- le régime d'assurance-chômage géré et financé par les partenaires sociaux ;

- le régime de solidarité et celui des pré-retraites à la charge de l'État.

L'ordonnance du 16 février 1984 aménage le cadre administratif du nouveau système.

Auparavant, pour accompagner les dispositions légales sur l'âge de la retraite, un accord du 4 février 1983 avait créé la structure financière (ASF) à compter du 1er avril 1983. Cette structure spécifique est chargée d'assurer le financement :

- des allocations versées par le régime d'assurance-chômage aux bénéficiaires d'une garantie de ressources ;

- du supplément de dépenses occasionné aux régimes de retraite complémentaire par le versement de la retraite entre 60 et 65 ans.

Les ressources affectées à la structure financière comprenaient :

- l'équivalent du montant 1983 des garanties de ressources au sein de l'UNEDIC, soit 20 MdsF de cotisations ;

- la quote-part de l'État, fixée à 10 milliards de francs de 1983.

La création de l'ASF constituait la première étape de la partition des régimes opérée en 1984.

2.4. 1984 : Un nouveau système basé sur la stricte séparation de deux régimes, l'un paritaire financé par les contributions, l'autre à la charge de l'État

Ce nouveau système est basé sur la stricte séparation des tâches entre le régime paritaire, toujours financé par la cotisation des employeurs et des salariés, sans aucune subvention de l'État et le régime de solidarité, à la charge de l'État, l'UNEDIC ne participant pas au financement de ce régime. Par ailleurs, un régime de pré-retraites financé par l'État et la structure financière complètent le dispositif.

Certaines mesures de trésorerie sont également prises pour éteindre le passif du régime :

- prise en charge de l'emprunt de 6 MdsF par l'État ;

- versement d'une subvention de régularisation de 2,5 milliards de francs.

La convention du 24 février 1984 prévoit une augmentation du taux des contributions, le portant à 6 %.

Une contribution supplémentaire de 0,50 % est instituée sur la tranche B des rémunérations comprises entre 1 et 4 fois le plafond d'assurance-vieillesse de la sécurité sociale.

2.5. 1984-1987 : Un équilibre financier toujours précaire conduit à de nouvelles hausses des cotisations

Dès mai 1984, des problèmes de trésorerie conduisent les responsables à négocier auprès des banques un prêt de consolidation du découvert bancaire de 12 milliards de francs.

Cette crise de trésorerie conduit aux négociations de juillet 1985 et de l'automne 1985 (convention du 19 novembre 1985) ; un plan d'augmentation des contributions est alors mis au point :

- juillet : passage du taux des contributions à 6,20 % (4,08 % à la charge des employeurs et 2,12 % à la charge des salariés) ;

- novembre 1985 : passage de ce taux à 6,58 % (4,27 % à la charge des employeurs et 2,31 % à la charge des salariés).

Fin 1987, les négociations de la nouvelle convention butent à nouveau sur un important déficit prévisionnel qui amène le relèvement du taux de cotisation de

0,32 point au 1.01.88 (soit 6,9 %). Parallèlement, l'État s'engage dans le financement des allocations de chômage maintenues pour les chômeurs en formation (allocation - formation - reclassement).

2.6. La reprise économique améliore la capacité de financement du régime d'assurance-chômage de 1988 à 1990

Le régime dégage des excédents d'exploitation de 1,6 MdsF en 1988, de 4,9 MdsF en 1989 et de 3,6 MdsF en 1990.

Les partenaires sociaux décident en conséquence une baisse du taux de cotisation qui passe de 6,9 % à 6,7 % au 1.10.1990 et à 6,58 % au 1.01.1991.

2.7. Le retournement conjoncturel dégrade à nouveau les finances du régime d'assurance-chômage dès 1991

L'accord du 5 décembre 1991 prévoit le retour du taux de cotisation à son niveau antérieur (soit 6,7 % dont 4,9 % pour le régime d'assurance-chômage et 1,8 % pour l'ASF) ainsi que l'instauration d'une contribution forfaitaire de 1 500 F due pour chaque fin de contrat de travail ouvrant droit à l'indemnisation.

Afin d'aboutir à une optimisation du recouvrement des cotisations, l'accord prévoit un alignement de l'assiette des contributions au régime d'assurance-chômage sur celle retenue pour les cotisations de Sécurité sociale.

Mais, ces mesures sont trop timides en regard de la dégradation conjoncturelle de la situation financière. Un plan d'économies beaucoup plus drastiques est nécessaire.

2.8. L'accord du 18 juillet 1992 introduit le principe de la dégressivité continue des allocations et se traduit par de sensibles économies de prestations

Comme en 1982, c'est essentiellement la baisse des prestations qui doit permettre le recours à l'équilibre financier : allongement du délai de carence, baisse du niveau moyen des prestations au travers de la création de l'allocation unique dégressive, durcissement du lien entre périodes d'affiliation et durée de versement des prestations (les durées maximales de versement sont cependant maintenues) ; un délai de carence de 4 mois est introduit pour les démissionnaires.

Le taux de cotisation est parallèlement relevé à nouveau de manière sensible (+ 0,8 point soit 5,7 % pour le seul régime d'assurance-chômage). L'accord prévoit enfin une extension de la cotisation versée par les employeurs au régime d'assurance- chômage

pour les ruptures de contrat de travail de salariés de plus de 55 ans, aux ruptures concernant des salariés de plus de 50 ans, sur une base progressive.

Mais, l'effet des économies importantes décidées est cependant trop tardif en regard de l'approfondissement de la récession économique et du creusement du déficit du régime.

L'aide de l'État est à nouveau nécessaire pour assurer la survie du régime qui a accumulé une dette de 24 MdsF à la fin de 1992 (dont 15 MdsF de dettes à l'égard de l'ASF).

Cette aide fait l'objet d'un protocole État - partenaires sociaux du 6 janvier 1993 qui engage l'État à hauteur de 3 MdsF (suspension de la participation de l'UNEDIC aux AS - FNE, prise en charge du déficit du régime particulier d'indemnisation des CES, augmentation de la participation de l'État à l'AFR) puis d'un accord destiné à améliorer la trésorerie de l'UNEDIC (2.03.93).

2.9. Les accords de juillet 1993 et l'engagement de l'État dans le financement du régime d'assurance-chômage

Le régime d'assurance-chômage est en état de faillite au printemps 1993. Les partenaires sociaux gestionnaires font à nouveau face à une impossibilité de rembourser le passif accumulé et d'assurer l'équilibre financier du régime sans l'aide de l'État, alors même que les économies liées au protocole de juillet 1993 ne font que commencer à produire leurs effets.

Seul un engagement massif et durable de l'tat dans le financement du régime d'assurance-chômage est de nature à assurer la survie du régime paritaire. Les accords paritaire et tripartite des 22 et 23 juillet 1993 consacrent ce schéma.

Face à un besoin de financement de moyen terme estimé à 30 MdsF par an pour rembourser la dette et assurer l'équilibre du régime d'assurance-chômage dans un contexte de chômage durablement élevé, l'État s'engage à hauteur du tiers et les partenaires sociaux pour les deux autres tiers :

- le protocole du 23 juillet prévoit un engagement de l'État pendant 10 ans à hauteur du tiers du besoin de financement du régime, ce qui représente 10 MdsF par an pour la période du 1.08.93 au 31.12.96 ;

- le protocole paritaire du 22 juillet relève de 0,9 point le taux de cotisation du régime d'assurance-chômage porté à 6,6 % et prévoit de nouvelles baisses de prestations d'ampleur limitée (environ 5 MdsF/an).

Parallèlement à l'engagement durable de l'État à la sauvegarde du régime paritaire, une instance consultative tripartite présidée par le Ministre du Travail est mise en place, le conseil d'orientation et de surveillance (COS) ; son rôle est notamment d'assurer le suivi de l'évolution financière du régime d'assurance-chômage.

La convention du 1er janvier 1994 a repris les dispositions instituées par le protocole d'accord du 22 juillet 1993.

3. L'évolution du financement des retraites complémentaires servies par ARRCO et AGIRC de 1980 à 1994

ARRCO et AGIRC couvrent, à titre obligatoire, la totalité des salariés de l'industrie, du commerce et des services, comme le régime général de la Sécurité sociale, à quelques exceptions près toutefois : les agents non titulaires des employeurs publics, le personnel des Caisses d'épargne, le personnel navigant de l'aéronautique civile et le tertiaire agricole qui ont conservé à ce jour leurs propres régimes complémentaires de retraite [1].

Le financement des retraites servies par ARRCO et AGIRC a connu pendant la période considérée trois grandes évolutions :

- l'extension de l'assiette des cotisations à la quasi-totalité de la masse salariale ;

- l'augmentation et, en même temps, le resserrement des taux de cotisations ;

- la prise en charge par des tiers de nouveaux éléments de la retraite complémentaire.

3.1. L'extension de l'assiette des cotisations à la quasi totalité de la masse salariale

L'assiette des cotisations définie par les partenaires sociaux et calée depuis l'origine sur celle de la taxe sur les salaires, avait été enserrée initialement dans des limites de montants qui laissaient échapper à l'obligation de cotiser des pans entiers de la masse salariale.

Non pas tant à l'ARRCO où les dites limites n'ont pas varié mais demeurent largement théoriques : ainsi l'assiette pour le non-cadre s'étend t-elle toujours aujourd'hui de zéro à un montant égal à trois fois le plafond de la Sécurité sociale (ie 3P) ; la fraction de la masse salariale des non-cadres excédant éventuellement

---

(1) Pour le tertiaire agricole et les Caisses d'épargne, ce n'est vrai que pour les cadres ; de plus le tertiaire agricole relève, pour la base, de la MSA et non du régime général.

cette limite n'est pas connue de l'ARRCO mais si elle existe effectivement, elle est indubitablement dérisoire compte tenu de la fraction de la masse salariale elle-même dérisoire se situant à proximité de la limite de 3P (entre P et 3P, la masse salariale des non-cadres représente 3,5 % de leur masse salariale totale). On peut, dans ces conditions, considérer que l'assiette des non-cadres a de tout temps coïncidé avec la totalité de leur masse salariale nonobstant le plafond de 3P.

L'extension de l'assiette des cotisations pour retraite complémentaire n'a affecté en réalité que les cadres. À l'origine, en effet, l'obligation de cotiser pour les cadres portait exclusivement sur la fraction de salaire comprise entre une et quatre fois le plafond de la Sécurité sociale, fraction dénommée tranche B. Or, cette obligation a été étendue, en deux étapes :

- l'une, antérieure à la période sous revue, avec l'intégration des cadres à l'ARRCO en 1973 pour la fraction de leur salaire inférieure au plafond, fraction dénommée tranche A ;

- l'autre plus récemment, en 1991, avec l'instauration au sein de l'AGIRC, d'une obligation de cotiser sur la fraction de salaire excédant la tranche B et jusqu'à 8P ; cette tranche C comprise donc entre 4 et 8P pouvait jusqu'à cette date être cotisée mais à titre facultatif ; la cotisation y est désormais obligatoire. Nul ne connaît la fraction de la masse salariale des cadres située au-delà de 8P mais elle ne peut être que très faible, si l'on en juge par l'importance relative de la masse salariale sous tranche C (6,4 % de la masse comprise entre 4P et 8P).

Ainsi, si l'on excepte la fraction de masse salariale excédant 3P pour les non-cadres et 8P pour les cadres, c'est bien la totalité de la masse salariale qu'englobent aujourd'hui ARRCO et AGIRC. On notera que les extensions d'assiette intervenues se sont accompagnées à due concurrence, pour l'avenir, d'extensions de droits, puisque le montant des pensions individuelles dépend directement du montant de l'assiette cotisée.

3.2. L'augmentation et resserrement des taux de cotisation

3.2.1. L'augmentation des taux de cotisation

Par taux de cotisation on entend ici le taux moyen appelé, c'est-à-dire le seul paramètre à rendre compte du degré de prélèvement effectif sur les salaires. ARRCO et AGIRC recourent en effet à deux sortes de taux de cotisation qu'il est utile de présenter à ce stade :

- d'une part le taux théorique également appelé contractuel qui peut varier, au choix de l'entreprise, au sein d'une fourchette déterminée par les régimes et sert de base au calcul des droits à pension ;

- d'autre part, le taux d'appel, fixé par les régimes eux-mêmes, identique pour toutes les entreprises et qui pondère le taux théorique choisi, afin de moduler le volume des cotisations nécessaire aux régimes.

Le taux moyen appelé résulte du rapprochement de la masse salariale cotisée et du produit des cotisations versées aux régimes.

Ce taux moyen appelé a connu une constante augmentation tant à l'ARRCO qu'à l'AGIRC depuis 1980 :

- à l'ARRCO, il est passé de 5,29 % à 6,875 % [1], soit + 30 % sur 15 ans ;

- à l'AGIRC, sur la tranche B [2], il est passé de 14,317 à 16,940 % [1], soit + 18 % sur la même période.

Les années qui viennent poursuivront ces mouvements à la hausse, aux termes des plans d'équilibrage financier arrêtés par ARRCO en février 1993 et par AGIRC en février 1994 (tableaux n° 2 et n° 3).

Il est donc clair que les deux institutions ont participé depuis 1980, et continueront de participer, à l'augmentation du taux global des prélèvements sociaux obligatoires.

3.2.2. Le resserrement des taux de cotisation

Parallèlement à l'augmentation des taux, ARRCO et AGIRC ont œuvré à leur resserrement, s'acheminant ainsi vers davantage de neutralité du prélèvement entre secteurs d'activité.

À l'ARRCO, ce resserrement a affecté à la fois les taux contractuels et les taux d'appel :

- pour les taux contractuels de la tranche A (de 0 à P soit la quasi-totalité de la masse salariale ARRCO), la fourchette de 4 % à 8 % qui n'avait pas varié depuis 1980 est devenue en 1993 pour les nouvelles adhésions, une fourchette de 4 % à 6 %. Cette réforme toute récente marque le début d'un plan de resserrement qui s'achèvera en 1999 avec l'anéantissement de la fourchette ; à cette date, le taux

---

(1) Chiffre provisoire 1994.

(2) Le taux moyen appelé sur tranche C n'est pas connu pour 1994.

contractuel de la tranche A sera unique, fixé à 6 % pour l'ensemble des entreprises ;

- pour les taux d'appel, l'ARRCO a depuis 1990 unifié les taux d'appel applicables à l'ensemble des taux contractuels, alors qu'elle appliquait traditionnellement un taux d'appel plus faible aux taux contractuels élevés ; il y a donc depuis cette date neutralité des taux d'appel à l'égard des taux contractuels, ce qui réduit encore la dispersion originelle des taux.

À l'AGIRC où le taux d'appel a toujours été commun à l'ensemble des taux contractuels, le resserrement des taux a concerné les taux contractuels de la tranche B : si le taux maximum est resté invariablement à 16 %, le taux minimum qui était de 8 % en 1980 a été porté pour les nouvelles adhésions à 12 % en 1981 ; ce premier resserrement prélude à la suppression de la fourchette programmée d'ici 2003 qui aura pour effet d'ériger le taux de 16 % en taux unique pour l'ensemble des entreprises.

Ainsi, chacune de leur côté, ARRCO et AGIRC ont au cours des dernières années réduit la diversité des taux de prélèvement au moins sur leur tranche principale (A à l'ARRCO, B à l'AGIRC), d'où une meilleure neutralité à l'égard des entreprises et des salariés au sein de chacune des deux institutions.

Enfin, il convient de souligner une remarquable constante qui est la stabilité sur toute la période du partage employeur-salarié : le taux moyen appelé est resté réparti au tour de 60/40 % à l'ARRCO et autour de 65/35 % à l'AGIRC.

3.3. La prise en charge par des tiers de certains éléments des retraites servies par ARRCO et AGIRC

C'est là la troisième grande évolution intervenue dans le financement des retraites complémentaires depuis 1980 : elle manifeste le souhait d'améliorer la protection complémentaire de certaines catégories de personnes, sans peser pour autant sur les charges propres des régimes complémentaires.

C'est ainsi que dès 1973, l'UNEDIC a pris en charge le financement des droits à retraite reconnus aux périodes de chômage (sur la base des taux minimaux de cotisation à ARRCO et AGIRC appliqués aux montants d'indemnisation chômage) ; en 1983 avec la séparation du chômage solidarité et du chômage assurance, l'État s'était engagé à la prise en charge des droits à retraite afférents au chômage solidarité mais, dans les faits, la charge en a été supportée par les régimes eux-mêmes ; seules font donc l'objet d'une prise en charge extérieure des périodes de chômage assurance pour lesquelles l'UNEDIC effectue des versements annuels à ARRCO et AGIRC ; ceux-ci représentent des montants sans cesse croissants sur la période 1980 - 1993 :

- pour l'ARRCO, ils sont passés de 0,6 à 6 % du montant des cotisations propres de l'institution [1] ;

- pour l'AGIRC, de 0,45 à 1,8 % du montant des allocations propres du régime [1] .

Pour 1993, les montants en cause ont été de 6,3 milliards de francs à l'ARRCO et de 1,0 milliard de francs à l'AGIRC.

En dehors du chômage assurance, sont prises en charge par l'État, au titre des retraites complémentaires ARRCO :

- les cotisations des apprentis, depuis 1979 ;

- et celles dites "exo-jeunes" depuis 1991, ces dernières n'ayant encore fait l'objet d'aucun versement de la part de l'État et ayant d'ailleurs été supprimées fin 1993.

Les montants sont très modestes : respectivement 206 et 159 millions de francs pour 1993.

Enfin et surtout, depuis 1983, l'ASF [2] complète les retraites complémentaires d'ARRCO et AGIRC.

Il s'agit par là de valider les périodes de garantie de ressources et d'assurer le droit à retraite complémentaire à 60 ans sans coefficient d'anticipation. L'ASF est financée pour partie par une subvention de l'État (part décroissante) et pour partie par les ressortissants -salariés et employeurs - de l'UNEDIC. De 1983 à 1990, l'UNEDIC rétrocédait à l'ASF une fraction (2 %) du produit de ses propres cotisations ; depuis 1991, une cotisation spécifique à l'ASF a été instaurée, recouvrée pour son compte par l'UNEDIC [3]. Les ressources ainsi affectées à l'ASF sont reversées par celle-ci à ARRCO-AGIRC ; leur montant n'a cessé de croître principalement sous l'effet de la montée en charge de la retraite à 60 ans.

---

(1) Le mode de calcul des versements de l'UNEDIC diffère : pour l'ARRCO, il s'agit du manque à gagner de cotisations du fait des périodes de chômage ; pour l'AGIRC du coût de l'allocation afférente aux périodes de chômage.

(2) L'Association pour la gestion de la structure financière.

(3) au 1/01/1994 : taux de 1,96 % sur 0 à P (salariés : 0,80 ; employeurs : 1,16) ; taux de 2,18 % sur P à 4P (salariés : 0,89 ; employeurs : 1,29).

Ainsi, ces versements sont-ils passés de 1983 à 1993, par rapport aux allocations propres des régimes :

- de 1,5 à 17 % à l'ARRCO ;

- de 2,2 à 23,3 % à l'AGIRC.

Pour 1993, les sommes dues se sont élevées respectivement à 21,7 et 11,4 milliards de francs.

Il convient de bien souligner, pour terminer, que ces divers transferts financiers à ARRCO et AGIRC ne constituent pas pour ces institutions une source de financement extérieur qui serait comparable aux transferts qu'opère désormais le FSV au titre de la validation du chômage au profit du régime général. Il s'agit au contraire de faire financer par des tiers des éléments de retraite complémentaire que les régimes complémentaires eux-mêmes ne garantissent pas mais qu'ils versent pour le compte de tiers. On ne peut donc imputer à ARRCO et AGIRC la responsabilité d'un prélèvement obligatoire à ce titre. La prise en compte de ce prélèvement est néanmoins indispensable pour mesurer le poids des retraites complémentaires dans l'ensemble des prélèvements sociaux.

Tableau n° 2

Evolution future des taux de cotisation à l'AGIRC tranche B
(ACCORD du 9 février 1994)

	Taux contractuel		Taux d'appel
	Minimum	Maximum	
1994	10 %	16 %	121 %
1995	12 %	16 %	125 %
1996	13 %	16 %	125 %
1997	14 %	16 %	125 %
2003 au plus tard	16 % taux unique		125 %

Tableau n° 3

Evolution future des taux de cotisation à l'ARRCO
(ACCORD du 10 février 1993)

	Taux contractuel			Taux d'appel
	Minimum	Maximum		
		Tranche A	Tranche B	
1994	4 %	6 %	16 %	125 %
1995	4 %	6 %	16 %	125 %
1996	4,5 %	6 %	16 %	125 %
1997	5 %	6 %	16 %	125 %
1998	5,5 %	6 %	16 %	125 %
1999	6 %	6 %	16 %	125 %

Annexe n° 4

LA PLACE DU FINANCEMENT ACTUEL DE LA PROTECTION SOCIALE AU SEIN DE L'ENSEMBLE DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

Les prélèvements obligatoires correspondent à l'ensemble des prélèvements de nature fiscale ou sociale mis à la charge des contribuables et des assurés sociaux. En demeurent donc exclues les charges correspondant à la souscription d'assurances sociales facultatives telles que, les cotisations versées aux mutuelles en vue d'obtenir une couverture maladie complémentaire ou certaines taxes de nature non fiscale, comme, par exemple, la redevance de radiotélévision.

Les prélèvements obligatoires représentent un ensemble hétérogène tant du point de vue des diverses catégories qu'ils regroupent, qu'en ce qui concerne leurs bénéficiaires. Au sein des différents types de prélèvements, doivent être distingués les impôts, directs ou indirects, les cotisations sociales et la contribution sociale généralisée, instrument de création récente au caractère quelque peu hybride puisque de nature fiscale mais dont le produit est affecté à la protection sociale. Parmi leurs bénéficiaires, figurent l'État, les collectivités locales et la Communauté européenne, qui reçoivent le produit des impôts directs et indirects, ainsi que les organismes de protection sociale obligatoire (régime général de Sécurité sociale, régimes spéciaux et autonomes, régimes de retraite complémentaire (AGIRC et ARRCO) et assurance-chômage), qui perçoivent notamment les cotisations sociales dues par les employeurs et leurs salariés, par les entrepreneurs et travailleurs indépendants, ainsi que, dans certains cas, par les titulaires de revenus de remplacement, c'est-à-dire les préretraités, les retraités et les demandeurs d'emploi indemnisés.

Si la forte progression des prélèvements obligatoires constatée au cours des trois dernières décennies n'est pas propre à la France, puisqu'elle concerne l'ensemble des pays de l'OCDE, le système français présente néanmoins des spécificités liées à la place des prélèvements sociaux. La France se distingue en effet par deux caractéristiques :

- la part importante des prélèvements sociaux au sein des prélèvements obligatoires ;

- le rythme élevé de progression des dépenses de protection sociale, facteur essentiel de hausse des prélèvements obligatoires au cours des 20 dernières années.

1. La place importante de la protection sociale au sein des prélèvements obligatoires

L'indicateur communément utilisé par la comptabilité nationale française et par l'OCDE pour apprécier le poids des prélèvements obligatoires est "le taux de prélèvements obligatoires". Il correspond au rapport des impôts et cotisations sociales obligatoires effectivement perçus par les administrations publiques et les institutions communautaires, au produit intérieur brut.

1.1. Les prélèvements sociaux représentent plus de 20 % du PIB

Au total, les prélèvements obligatoires français représentaient, en 1992, 43,7 % du PIB, dont 23 % au titre des prélèvements fiscaux et 20,7 % au titre des prélèvements sociaux (tableau n° 1).

Tableau n° 1

Répartition des prélèvements obligatoires en 1992

Types de prélèvements	Montant (en MsF)	en % du total	en % du PIB
Prélèvements sociaux			
- Cotisations sociales	1 367 138	44,8	19,6
- Impôts perçus par la Sécurité sociale (dont CSG)	80 243	2,6	1,1
Sous-total prélèvements sociaux	**1 447 381**	**47,4**	**20,7**
Prélèvements fiscaux			
- Impôts État et administrations centrales	1 085 454	35,6	15,5
- Impôts locaux	442 302	14,5	6,3
- Impôts affectés à la Communauté européenne	75 513	2,5	1,1
Sous-total prélèvements fiscaux	**1 603 269**	**52,6**	**23,0**
TOTAL	**3 050 650**	**100**	**43,7**

Source : Comptes de la Nation 1992

Trois types de prélèvements sociaux servent à financer les régimes obligatoires de protection sociale : les cotisations sociales ; la contribution sociale généralisée (CSG) ; les impôts affectés aux régimes de Sécurité sociale.

1.1.1. Les cotisations sociales

L'affiliation à un régime de protection sociale implique le versement, au titre de l'assuré social, de cotisations lui permettant de bénéficier des prestations, en nature ou en espèces, dispensées par le régime. Ces cotisations sont quasiment proportionnelles [1] au revenu professionnel de chaque assuré et partagées, selon des modalités variables, entre celui-ci et son employeur s'il exerce une activité salariée.

Les salariés, couverts en France par le régime général de Sécurité sociale, représentant environ 80 % des assurés sociaux pour la maladie. Pour le risque vieillesse, le risque général couvre environ 60 % des salariés compte tenu de la multiplicité des régime spéciaux. Le niveau de cotisations salariales et patronales perçues par ce régime revêt une importance considérable.

Doivent également être prises en considération les cotisations collectées par le régime d'assurance-chômage (l'UNEDIC), ainsi que les cotisations servant à financer les régimes de retraite complémentaires obligatoires des salariés (ARRCO pour les non-cadres et AGIRC pour les cadres). Les entreprises supportent en outre d'autres charges sociales assises sur leur masse salariale comme, par exemple, la taxe d'apprentissage ou la participation obligatoire à l'effort de formation continue (tableau n° 2).

À la différence de l'impôt sur le revenu, dont le paiement n'intervient qu'à partir d'un seuil qui s'élève avec le nombre de parts, les cotisations sociales sont prélevées sur le revenu perçu dès le premier franc [2]. Celles des salariés sont en outre retenues à la source par l'employeur qui les verse aux organismes bénéficiaires en même temps que les cotisations patronales à sa charge. Les cotisations sociales demeurent par ailleurs déductibles du revenu imposable des assurés sociaux.

---

(1) Pour l'assurance-vieillesse, par le jeu du plafond des régimes complémentaires obligatoires, il existe une légère dégressivité.

(2) À l'exception des cotisations à l'AGIRC qui ne commencent qu'à partir du plafond.

Tableau n° 2
Taux des cotisations du régime général,
des régimes de retraite complémentaire et de l'assurance-chômage
Taux économiques au 1er janvier 1994, en % du salaire brut

Nature de la cotisation	Taux salarié	Taux employeur	Total
Tranche A[1]			
- Régime général			
Maladie	6,8	12,8	19,6
Accident du travail	-	2,372[3]	2,372
Veuvage	0,1	-	0,1
Vieillesse	6,17[2]	9,8	15,97
Allocations familiales	-	5,4	5,4
- ARRCO[5]	2,75	4,125	6,875
- UNEDIC[8]	3,22	5,34	8,56
TOTAL	19,04	39,837	58,877
Tranche B[4]			
- Régime général			
Maladie	6,8	12,8	19,6
Accident du travail	-	2,372	2,372
Veuvage	0,1	-	0,1
Vieillesse	-	1,6	1,6
Allocations familiales	-	5,4	5,4
- **AGIRC**[6]	5,99	10,88	16,87
- **UNEDIC**[7]	3,86	5,47	9,33
TOTAL	16,75	38,522	55,272

(1) Cotisations dues dans la limite du plafond de la Sécurité sociale, soit 12 680 F/mois au 1.1.1944, 12 840 F/mois au 1.7.1994.

(2) Le taux de la cotisation salariale est de 6,55 % ; le montant de cette cotisation est assorti d'une remise forfaitaire de 42 F par mois pour un temps plein ; rapporté au gain moyen (10 996 F en avril 1193, le taux de la remise peut être évalué à 0,38 % ; on en déduit un taux de cotisation salariale vieillesse de 6,17 % (6,55 - 0,38).

(3) Taux moyen pour 1994.

(4) Cotisations dues sur une assiette comprise entre le plafond de la Sécurité sociale et 4 fois ce plafond (50 720 F/mois au 1.1.1994 , 51 360 F au 1.7.1994).

(5) Taux de cotisations moyens appelés, prévisions 1994, source ARRCO : ces taux moyens sont calculés sur tranches A et B (dans la limite de 3 plafonds limite maximale de calcul des cotisations ARRCO, utilisée exclusivement pour les non-cadres rémunérés au-delà du plafond), la prise en compte de la tranche B dans le calcul du taux moyen est sans réelle incidence sur le résultat, la masse salariale des cotisations assise sur tranche B à l'ARRCO étant négligeable (3,5 % de l'assiette globale). Conséquence de ce mode de comptabilisation

(6) Taux de cotisation moyens appelés, prévisions 1994, évalués à partir des taux 1993, actualisés en fonction de l'évolution des taux d'appel.

(7) Les taux de cotisations "UNEDIC" incluent les cotisations d'assurancechômage et d'ASF (cotisations salariales sur tranche A : 2,42 % au titre du chômage et 0,8 % au titre de l'ASF ; sur tranche B : 2,97 % au titre du chômage et 0,89 % au titre de l'ASF ; cotisations patronales sur tranche A : 4,18 % au titre du chômage et 1,16 % au titre de l'ASF ; sur tranche B ; 4,18 % au titre du chômage et 1,29 au titre de l'ASF).

1.1.2. La contribution sociale généralisée (CSG)

La contribution sociale généralisée a été instituée par la loi de finances pour 1991. Sa principale originalité réside dans l'élargissement de l'assiette des prélèvements destinés à financer la Sécurité sociale auquel elle procède ; les revenus d'activité professionnelle se sont en effet avérés constituer une base trop réduite et insuffisamment équitable en la matière, dans la mesure où les travailleurs et leurs familles ne sont pas les seuls à bénéficier de la protection sociale. Seconde originalité : contrairement aux cotisations sociales, la CSG n'est pas déductible du revenu imposable : le Conseil constitutionnel lui a d'ailleurs reconnu, en 1990, la qualité d'impôt.

La CSG se décompose en trois contributions distinctes pesant respectivement sur les revenus d'activité et de remplacement, sur les revenus du patrimoine ainsi que sur les produits de placements à revenus fixes soumis à prélèvement libératoire. La CSG constitue un prélèvement uniforme dont le taux, fixé initialement à 1,1 %, a été porté à 2,4 % à compter du 1er juillet 1993. Le produit du prélèvement au taux de 1,1 % est affecté à la CNAF. Le produit de la majoration de 1,3 % est affecté à compter du 1.1.94 au Fonds de solidarité vieillesse créé par la loi du 22 juillet 1993.

Pour les salariés (ainsi que pour les retraités et les chômeurs non exonérés) cette contribution est prélevée à la source. Son assiette, très voisine de celle des cotisations de Sécurité sociale, est le revenu brut diminué d'un abattement de 5 % au titre des frais professionnels.

Les retraites des non imposables et les allocations de chômages inférieures au SMIC sont exonérées de même que les indemnités journalières de maladie versées par la Sécurité sociale et les diverses prestations sociales.

Pour les membres des professions non salariées, l'assiette est le revenu qui sert de base au calcul de cotisations d'allocations familiales majorée du montant des cotisations sociales personnelles de l'exploitant.

La CSG sur les revenus du patrimoine est versée chaque année dans les mêmes conditions que l'impôt sur le revenu. Elle frappe notamment les revenus fonciers, les plus-values taxées à un taux proportionnel, les revenus de capitaux mobiliers autres que ceux soumis à prélèvements libératoires, certaines rentes viagères.

La CSG sur les produits de placements à revenu fixe soumis au prélèvement libératoire prend la forme d'une majoration de 2,4 points du taux de l'ensemble des prélèvements forfaitaires libératoires de l'impôt sur le revenu.

1.1.3. Les impôts affectés aux régimes de Sécurité sociale

Avant même de déboucher sur la mise en place de la CSG, la volonté d'élargir l'assiette du financement de la protection sociale s'était concrétisée par l'instauration de contributions assises sur les revenus imposables. Une contribution sociale de 1 % sur l'ensemble des revenus imposés a ainsi été introduite en 1983 au profit du régime général de Sécurité sociale. Supprimée en 1985 pour les revenus salariaux, mais maintenue pour les revenus de valeurs mobilières. Une contribution portant sur l'ensemble des revenus imposables fut rétablie en 1936 au taux de 0,4 %. Elle a finalement été supprimée à l'occasion de l'instauration de la CSG en 1991 (tableau n° 3).

Le prélèvement social de 1 % sur les revenus du patrimoine immobilier et financier institué en 1987, à titre provisoire, n'a en revanche pas disparu et reste affecté à la branche vieillesse du régime général de Sécurité sociale.

Il subsiste également une contribution permanente de 1 % sur les revenus de valeurs mobilières (placements à revenus fixes soumis au prélèvement libératoire) dont le produit est affecté à la caisse nationale d'allocations familiales.

Diverses taxes ont par ailleurs été ponctuellement ou définitivement affectées à la branche maladie du régime général de Sécurité sociale ou d'autres régimes d'assurance-maladie : taxe sur les primes d'assurance-automobile en 1967, taxe sur certaines boissons alcoolisées en 1983, taxe sur le tabac jusqu'en 1984, taxe sur la publicité des laboratoires pharmaceutiques en 1983 et sur les grossistes répartiteurs en 1991. Le produit fiscal des relèvements du prix du tabac a en outre parfois fait l'objet d'une affectation identique.

On assiste ainsi à une fiscalisation croissante des ressources affectées à la protection sociale (tableau n° 4).

1.2. Le poids des cotisations sociales rend la structure des prélèvements obligatoires française atypique

Si l'on compare la structure des prélèvements obligatoires dans les principaux pays membres de l'OCDE, on constate en France une forte prédominance des cotisations sociales : elles représentaient en 1991 plus de 40 % du montant total des prélèvements obligatoires contre 25 % en moyenne dans la CEE et 21 % dans l'ensemble de l'OCDE (tableaux n° 5 et n° 6 et graphique n° 1).

Tableau n° 3

Les produits des impôts affectés au secteur social (en MdsF)

Description	Bénéficiaire(s)	1992	1993 [1]
- Contribution de solidarité des sociétés	Régimes de protection sociale de non salariés CANAM ORGANIC CANCAVA CNREBTP CAMAVIC BAPSA	9385	9354
- Contribution de 1 % sur les revenus de valeurs mobilières et les profits de construction (et de 1 % sur les autres revenus : reliquats) (art 1600 - OA du CGI)	CNAF	1355	920
- Contribution exceptionnelle des grossistes répartiteurs	Fonds d'entraide de l'officine CNAMTS CANAMTNS Régime des exploitants agricoles Régime des salariés agricoles	667	777
- Taxe sur les boissons alcooliques	CNAMTS	2301	2471
- Contribution des entreprises de médicaments donnant lieu à remboursement par les caisses d'assurance-maladie	CNAMTS	818	874
- Taxe sur les primes d'assurance-automobile	Régime général et autres régimes d'assurance-maladie	4961	5200
- Prélèvement de 1 % sur certains revenus ou plus-values	CNAVTS	2858	2874
- Contribution sociale généralisée (CSG)	CNAF	40639	58500
- Contribution de solidarité en faveur des travailleurs privés d'emploi	Fonds de solidarité	5011,9	5336
- Prélèvement sur les ressources de différents régimes de prestations familiales	UNAF	119	120

Source : Direction du Budget

(1) Résultats provisoires

Tableau n° 4
Le financement de la protection sociale en 1992

Dépenses	En MdsF	En %
Prestations sociales	2003	
Frais de gestion	83	
Total	2086	
Ressources	En MdsF	En %
Cotisations	1614	78,2 %
Impôts et taxes affectés	93	4,5 %
Contributions publiques	264	12,8 %
Contreparties prestations fiscales	64	3,1 %
Autres recettes (nettes)	30	1,4 %
Total	2065	100 %

Source : Commission des Affaires sociales - Sénat

Tableau n° 5
Comparaison internationale de la structure des prélèvements obligatoires en 1991

1991	Prélèvements obligatoires (en % du PIB)	Structure de prélèvements obligatoires (en % du total)				
		Impôt sur le revenu	Impôt sur les sociétés	Cotisations sociales	Taxe sur les biens et services	Autres
France	**43,7**	**11,8**	**5,4**	**40,6**	**28,2**	**14,1**
Allemagne	37,7	27,4	4,7	34,7	27,4	5,8
Canada	37,1	40,8	6,8	14	27,4	11
Danemark	48,6	52,7	3,3	3,1	33,4	7,6
États-Unis	29,9	35,8	7,3	28,2	16,5	12,2
Italie	39,1	26,3	10	29,9	28	5,8
Japon	31,3	26,8	21,5	26,1	13,2	12,3
Royaume-Uni	36,7	28,4	11	16,6	30,4	13,6
Suède	56,9	37,9	3,1	25,4	24,6	9
Moyenne CEE	**40,8**	**25,9**	**7,6**	**25,9**	**31,9**	**8,7**
Moyenne OCDE	**38,8**	**30,1**	**7,7**	**21,2**	**30,3**	**10,6**

Source : OCDE

Graphique n° 1

Structure des prélèvements obligatoires en 1992

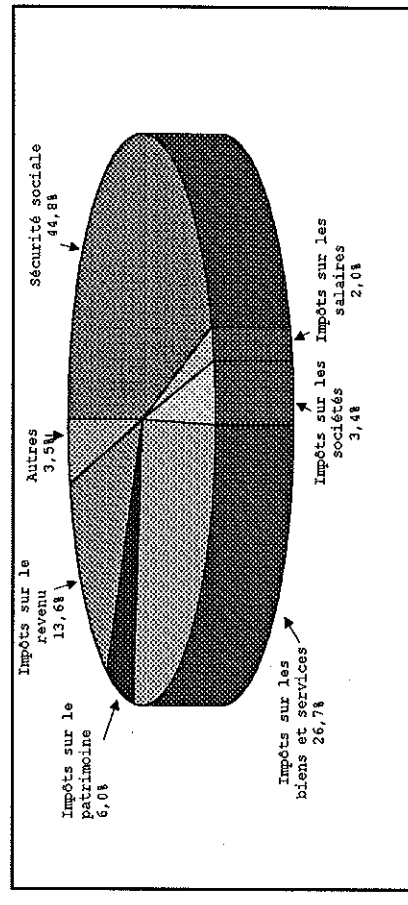


Tableau n° 6
Part des principaux prélèvements obligatoires dans le PIB (1992)

Pays	Impôts sur le revenu	Impôts sur le bénéfice des sociétés	Sécurité sociale	Impôts sur les salaires à la charge de l'employeur	Impôts sur le patrimoine	Impôts sur les biens et services	Autres	Total
France	5,9	1,5	19,6	0,9	2,6	11,7	1,6	43,7
Allemagne	11,1	1,6	15,5		1,1	10,7	0,0	40,0
Belgique	16,3*		16,2		0,0	12,9	0,0	45,4
Danemark	(26,4) 29,3*		1,5	0,2	1,9	16,8	0,2	48,9
Espagne	8,5	2,3	13,2		1,7	10,2		35,9
Grèce **	(4,8) 7,5*		11,7	0,2	1,6	17,4	0,0	38,3
Irlande	12,1	2,6	6,8	0,5	1,7	15,3	0,0	38,0
Italie	(9,5) 16,9*		13,3	0,1	1,1	11,0	0,0	42,4
Luxembourg **	10,8	7,5	14,2		3,7	12,3	0,0	48,5
Pays-Bas	11,6	3,1	18,1		1,7	12,0	0,2	46,7
Portugal	(7,5) 11,0*	(3,1)	9,7	0,0	0,8	16,2	0,1	37,8
Royaume-Uni	10,7	2,7	6,3		2,8	11,9	1,4	35,8
Suède	17,8	1,5	14,2	1,9	1,7	13,2	0,1	50,4
Etats-Unis **	10,4	2,2	8,9		3,3	5,0	0,0	29,8
Japon	8,2	6,0	9,1		2,8	4,1	0,0	30,2
Moyenne CEE **	10,9	3,0	11,9	0,2	1,8	12,9	0,5	41,2
Ensemble OCDE**	11,7	2,8	9,5	0,4	2,0	11,8	0,5	38,7

Source : Statistiques des recettes publiques des pays membres de l'OCDE 1965-1992.

* Comporte certaines rubriques non ventilables, les chiffres éventuellement entre parenthèses donnent des ordres de grandeur.

** Chiffres 1991 (1992 non disponibles).

2. L'augmentation des prélèvements obligatoires s'explique essentiellement par la hausse des prélèvements sociaux

Premier facteur de hausse des prélèvements obligatoires, la hausse des prélèvements sociaux s'est accompagnée d'une baisse corrélative des prélèvements fiscaux.

2.1. La progression des dépenses sociales est le facteur essentiel de la hausse des prélèvements obligatoires

Les prélèvements obligatoires ont fortement augmenté depuis trois décennies dans les pays de l'OCDE : le taux de prélèvements obligatoires est passé de 26,7 % du PIB en moyenne en 1965 à 38,8 % en 1991. La progression est encore plus nette pour la CEE : 27,3 % à 40,8 %.

La hausse a été particulièrement soutenue jusqu'au milieu des années quatre-vingt, puis elle s'est ralentie (tableau n° 7).

Tableau n° 7

Evolution du niveau des prélèvements obligatoires : comparaison internationale

Prélèvements obligatoires (en % du PIB)	1965	1975	1980	1985	1991
France	**34,5**	**36,9**	**41,7**	**44,5**	**43,7**
Allemagne	31,6	36	38,2	38,1	37,7
Belgique	31,2	41,8	44,4	47,6	44,9
Canada	25,4	32,4	31,6	33,1	37,1
Danemark	29,9	41,4	45,5	49	48,6
États-Unis	25,9	29	29,5	29,2	29,9
Italie	25,5	26,2	30,2	34,4	39,1
Japon	18,3	20,9	25,4	27,6	31,3
Luxembourg	30,6	42,8	46,0	50,1	50,3
Norvège	33,3	44,9	47,1	47,6	46,3
Royaume-Uni	30,4	35,5	35,3	37,9	36,7
Suède	35,2	43,6	49,1	50,4	56,9
Moyenne CEE	**27,3**	**33,8**	**36,9**	**40**	**40,8**

Le taux de prélèvements obligatoires est passé en France de 34,5 % en 1965 à 43,7 % en 1991. Après une baisse entre 1988 et 1990, le taux de prélèvement obligatoire augmente depuis 1991. Il devrait atteindre 44,4 % en 1994.

Au sein de l'OCDE, la France occupait néanmoins en 1991 la sixième place, s'agissant du niveau des prélèvements obligatoires. Son taux de 43,7 % du PIB la plaçait juste derrière la Suède, le Luxembourg, le Danemark, la Norvège et la Belgique, pays dans lesquels le maintien d'une couverture sociale particulièrement large ou l'existence d'un système fiscal fortement redistributif ont traditionnellement eu pour corollaire un taux de prélèvements élevé. Le taux français dépassait de près de 3 points la moyenne communautaire, excédant ainsi largement les taux atteints par les États-Unis ou le Japon, qui avoisinaient 30 %, ou celui du Royaume-Uni (36,7 %) et de l'Allemagne (37,7 %).

Encore faut-il relativiser la portée des comparaisons internationales réalisées sur la seule base des taux de prélèvements obligatoires. Les écarts reflétés par cet indicateur résultent en effet, en partie, de l'utilisation de méthodes de comptabilisation différentes. Ainsi, le taux de prélèvements obligatoires constaté en France dépassait certes, en 1991, de près de 6 points celui de l'Allemagne ; mais, dans ce pays, les cotisations volontairement versées au régime général de Sécurité sociale par les particuliers ou les employeurs ne sont pas prises en compte dans les prélèvements obligatoires. Il en va de même pour les cotisations, quasiment inexistantes en France, auxquelles sont soumises certaines prestations sociales. Ces deux différences d'approche comptable expliquent chacune 1,1 point d'écart de taux de prélèvements obligatoires entre les deux pays pour l'année considérée.

La prise en considération de l'importance respective des différents types de prélèvements obligatoires permet de mettre en évidence le rôle essentiel joué par la progression des dépenses de protection sociale (tableau n° 8).

Entre 1980 et 1991, la montée des prélèvements obligatoires dans les pays industrialisés s'explique d'abord par la hausse des prélèvements sociaux : ils se sont accrus dans tous les pays considérés. Pour certains d'entre eux, cette progression a été importante, c'est le cas de la Belgique (+ 2,4 % du PIB), du Canada (+ 2,4 %) et de l'Allemagne (+ 2,2 %).

En France, la croissance des prélèvements sociaux (+ 1,6 % du PIB) a représenté les trois quarts de celle de l'ensemble des prélèvements opérés par les administrations publiques de 1980 à 1991 (+ 2,5 %).

Tableau n° 8

Evolution des prélèvements fiscaux et sociaux entre 1980 et 1991

	Prélèvements fiscaux (A) écarts 1980-1991	**Prélèvements sociaux (B) écarts 1980-1991**	**Prélèvements obligatoires (A) + (B) écarts 1980-1991**
États-Unis	- 0,7	1,2	0,5
Japon	3,6	1,9	5,5
Canada	3,3	2,4	5,7
Suède	3,5	0,6	4,1
France	**0,9**	**1,6**	**2,5**
Allemagne	- 1,2	2,2	1
Royaume-Uni	0,1	0,6	0,7
Italie	7,9	1,6	9,5
Belgique	- 1,9	2,4	0,5
Pays-Bas	1,8	0,4	2,2
Danemark	2,2	0,7	2,9
Espagne	10	0,6	10,6
Portugal	5,6	1,2	6,8
Grèce	7	2	9

Toutefois, pour la moitié des pays, la progression des prélèvements obligatoires s'explique, dans une large mesure, par un accroissement, souvent important de la pression fiscale. On observe, en effet, un mouvement important de hausse des prélèvements fiscaux dans les pays dont le taux de pression fiscale (rapporté au PIB) se situait à un niveau relativement bas en début de période : Italie, Grèce, Portugal et Espagne. En revanche, en France les prélèvements fiscaux ont peu progressé (+ 0,9 %) au cours de cette période. On peut noter que les pays qui financent leur protection sociale, par une part importante d'impôt, ont vu croître leur pression fiscale (Danemark, Suède).

Sur la période allant de 1981 à 1990, les dépenses de protection sociale ont progressé en francs constants de 3,3 % en moyenne annuelle. Tout en étant variable selon les risques couverts, le taux de progression a été de 3,45 % pour le risque vieillesse, de 3,16 % pour le risque santé et de 2,14 % pour la famille.

L'évolution particulièrement dynamique des dépenses sociales ne peut surprendre, si l'on se rappelle que la généralisation du système français de protection sociale s'est poursuivie jusqu'en 1978 et que l'extension de la couverture sociale a par la suite continué, avec notamment la création de l'assurance-veuvage en 1980 et celle du revenu minimum d'insertion (RMI) en 1988, celui-ci étant financé par le Budget de l'État. L'ensemble des prestations sociales représentait ainsi, en 1992, 38 % du revenu disponible des ménages, contre 23 % environ au début des années soixante-dix.

Au-delà de cet élargissement progressif de la couverture sociale, destiné à répondre à la demande croissante exprimée par la population, plusieurs facteurs structurels expliquent l'alourdissement progressif des dépenses sociales. Ainsi, les dépenses de santé se sont avérées difficiles à maîtriser en raison de la croissance spontanée et particulièrement dynamique de l'offre et de la demande de soins. À partir de 1974, la dégradation de la situation de l'emploi et la montée continue du chômage ont par ailleurs entraîné un gonflement de dépenses liées à son indemnisation et à la politique de l'emploi, ainsi que des pertes de recettes sociales consécutives à la diminution du nombre de cotisants. Enfin, les différents régimes de retraite, notamment le régime général de Sécurité sociale, ont vu leurs charges croître régulièrement avec l'arrivée à l'âge de la retraite de générations plus nombreuses ayant acquis des droits à pension plus importants que les précédentes.

2.2. Cette évolution s'est accompagnée d'une baisse corrélative des prélèvements fiscaux, au détriment des recettes de l'État

Tandis que les prélèvements sociaux passaient de 19,8 % du PIB en 1983 à 21,8 % en 1994, les prélèvements fiscaux tombaient de 23,8 % du PIB à 22,6 % durant la même période.

Les impôts d'État qui représentaient 18,1 % du PIB en 1982 n'en représentent plus que 14,2 % en 1994 (graphique n° 2).

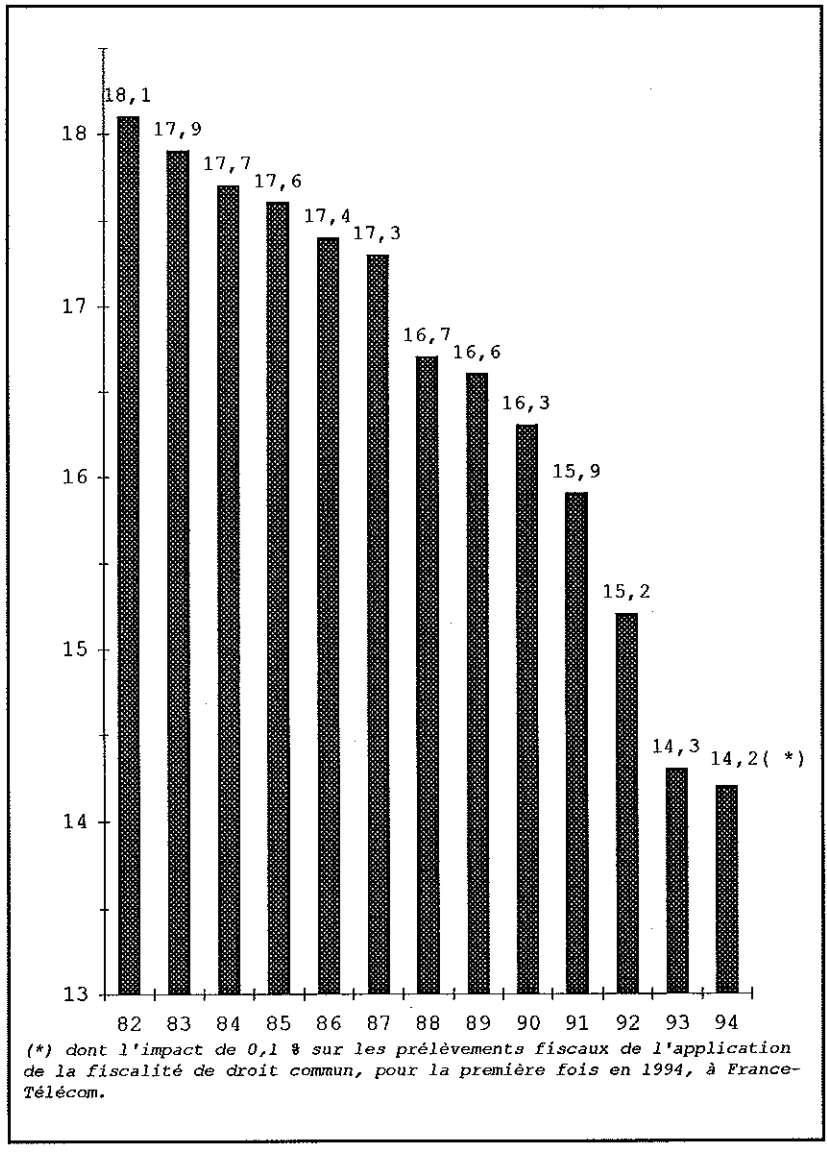
Dans le même temps, la pression fiscale locale est passée de 4,8 % du PIB en 1982 à 6,9 % en 1994 et les prélèvements au profit de la Communauté européenne de 0,8 % à 1,2 % du PIB.

Mais ce sont les impôts affectés à la protection sociale qui ont connu le plus fort dynamisme puisqu'ils sont passés de 0,7 % à 2,1 % du PIB entre 1982 et 1994, augmentation liée pour l'essentiel à la création de la CSG.

Au total, de 1982 à 1994, les prélèvements fiscaux de l'État se sont réduits de 18,1 % du PIB à 14,2 % soit une diminution de 3,9 points presque équivalente à l'augmentation cumulée des prélèvements sociaux, locaux et communautaires (5,3 points) (tableau n° 9).

Graphique n° 2

Evolution des prélèvements fiscaux de l'État
(en % du PIB)



(*) dont l'impact de 0,1 % sur les prélèvements fiscaux de l'application de la fiscalité de droit commun, pour la première fois en 1994, à France-Télécom.

Tableau n° 9

Prélèvements obligatoires rapportés au produit intérieur brut total (1) (en pourcentage)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Prélèvements destinés aux organismes de Sécurité sociale et au FSV (2)	19,8	20,2	20,1	19,5	19,9	19,8	19,9	20,1	20,5	20,7	21,3	21,8
dont :												
- Cotisations sociales	18,9	19,2	19,3	18,8	19,1	19,0	19,2	19,3	19,4	19,6	19,8	19,7
- Impôts, y compris CSG	0,9	1,0	0,8	0,7	0,8	0,8	0,7	0,8	1,1	1,1	1,5	2,1
Impôts hors Sécurité sociale dont : (3)	23,8	24,4	24,4	24,4	24,6	24,1	23,8	23,7	23,7	23,0	22,3	22,6
- Etat	17,7	17,7	17,6	17,4	17,3	16,7	16,6	16,3	15,9	15,2	14,3	14,2
- Collectivités locales	5,1	5,6	5,7	5,8	5,9	5,9	5,9	6,1	6,3	6,3	6,6	6,9
- CEE	0,8	0,8	0,8	1,0	1,0	1,2	1,1	0,9	1,2	1,1	1,1	1,2
TOTAL	43,6	44,6	44,5	44,0	44,5	43,8	43,7	43,7	44,1	43,7	43,6	44,4

(1) Chiffres non consolidés.

(2) A partir de 1994, le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) est créé et recueille une partie de la CSG ainsi que les droits sur les alcools.

(3) Cette décomposition ne prend pas en compte les prélèvements destinés aux organismes divers d'administration centrale (hors FSV) qui représentent selon les années 0,2 à 0,3 point du PIB.

Source : Rapport sur les comptes de la Nation 1992 - Années 1993 et 1994 : Rapport économique et financier PLF 1994

Tableau n° 10

Comparaison de rendements :
Valeur d'un point de différents prélèvements
(1994 - en milliards de francs)

Nature du prélèvement	Montant (en MdsF)
CSG	**38,2**
- revenus d'activité	28,7
- revenus de remplacement	6,8
- revenus du capital	2,7
Cotisations sociales (régime général)	
- vieillesse plafonnée	15,9
- vieillesse déplafonnée	19,5
- maladie déplafonnée	30,8
- famille déplafonnée	28,5
Impôt sur le revenu (barème LF 1994, augmentation de 1 point)	**13,5**
Impôt sur les sociétés	**2,5**
TVA	**36,7**
- à 2,10 %	1,4
- à 5,5 %	8,6
- à 18,6 %	26,7
Taxe d'habitation	**2,8**
TIPP	**1,3**

Tableau n° 11

Répartition des recettes fiscales du budget de l'État en 1992

Nature de l'impôt	Montant (en MsF)	en % du total
Impôts directs		
- impôt sur le revenu	307 138	21,2
- impôt sur les sociétés	135 844	9,3
- autres impôts directs	106 138	7,3
Sous-total impôts directs	**549 120**	**37,8**
Impôts indirects		
- taxe sur la valeur ajoutée	654 338	45
- taxe intérieure sur les produits pétroliers	118 905	8,2
- droits d'enregistrement	78 537	5,4
- autres impôts indirects	52 825	3,6
Sous-total impôts indirects	**904 605**	**62,6**
TOTAL	**1 453 725**	**100**

Source : loi de règlement 1992

Tableau n° 12

Recettes fiscales du budget général (en millions de francs)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
IMPÔTS DIRECTS										
Impôt sur le revenu	181 459	198 954	211 248	221 266	233 856	230 646	238 572	263 004	303 514	307 138
Autres impôts perçus par voie de rôles	14 579	17 428	18 206	24 236	22 159	26 329	26 063	22 936	28 148	31 421
Impôt sur les sociétés	78 652	79 252	87 579	104 099	118 477	135 240	162 956	166 545	154 441	135 844
Impôt sur le revenu des capitaux mobiliers	27 164	29 953	34 068	36 164	37 283	35 443	32 781	31 504	27 988	22 661
Taxe sur les salaires	23 998	28 113	24 816	25 913	27 412	28 282	30 974	33 040	34 146	37 110
Autres impôts directs	12 838	16 774	12 918	15 260	10 054	7 284	12 367	14 778	14 688	14 946
TOTAL	338 590	369 474	388 834	426 908	449 241	462 224	493 713	531 807	552 925	549 120
IMPÔTS INDIRECTS										
Enregistrement, timbre et bourse	61 114	49 113	61 135	57 024	64 407	70 732	72 034	77 627	79 198	78 537
Taxe intérieure sur les produits pétroliers	67 702	64 368	83 177	91 672	96 058	107 670	112 380	114 824	117 786	118 906
Autres produits des douanes	9 420	10 358	11 016	11 359	12 173	11 479	11 720	11 709	12 776	11 588
Taxe sur la valeur ajoutée	385 557	416 767	452 819	476 498	609 671	552 839	594 895	625 411	641 827	654 338
Autres taxes sur le chiffre d'affaires :										
Droits de consommation sur les tabacs	12 901	13 252	14 832	16 147	16 431	18 362	20 896	19 334	23 479	26 132
Autres droits indirects	12 906	12 901	12 745	13 237	14 127	14 864	15 766	14 334	14 786	15 105
TOTAL	529 600	566 749	625 724	664 937	712 767	775 936	827 691	863 239	889 951	904 605
Total des recettes fiscales brutes	868 190	936 223	1014 558	1 091 046	1 162 008	1 238 160	1 321 404	1 396 048	1 452 876	1 453 725
Remboursements et dégrèvements	-72 557	-81 445	-98 780	-113 224	-119 099	-138 371	-154 269	-189 440	-224 661	-238 116
Recettes fiscales nettes	795 633	854 778	816 778	970 621	1 042 909	1 099 789	1 167 135	1 205 606	1 228 316	1 216 609

Source : Lois de règlement et projet de loi de règlement pour 1992

Annexe n° 5

LES COMPARAISONS INTERNATIONALES

1. Les comparaisons internationales en matière de prélèvements sociaux sont particulièrement délicates

Elles n'ont guère de sens qu'entre des pays proches par la structure démographique et le niveau de développement.

Même parmi les pays industrialisés, le montant des cotisations sociales dites obligatoires peut être nettement minoré du fait de l'importance des contributions facultatives ou d'origine purement conventionnelle non prises en compte dans les prélèvements obligatoires. C'est notamment le cas aux États-Unis, où l'assurance-maladie est très largement facultative et où des fonds de pensions versent une part considérable des retraites.

D'autre part, les conséquences des prélèvements sociaux en termes de coût du travail ne peuvent s'apprécier qu'à l'intérieur d'un ensemble économiquement intégré, où les distorsions liées aux variations des taux de change sont réduites et où la productivité du travail est relativement convergente.

Il a donc paru préférable de limiter les comparaisons aux principaux pays de l'Union européenne, d'autant que les normes du Système européen de statistiques intégrées de protection sociale (SESPROS) assurent un minimum de cohérence aux données nationales (le tableau n° 4 montre les divergences, que des choix politiques expliquent bien davantage que des données sanitaires ou démographiques).

2. Le poids des cotisations sociales est très variable d'un pays à l'autre même au sein de l'Union européenne (tableau n° 1)

C'est en France qu'il est le plus lourd. Il dépend moins du niveau global des prélèvements obligatoires que du choix fondamental du mode de financement principal de la protection sociale (tableau n° 2) : contributions publiques (prédominantes au Danemark et, à un moindre degré, au Royaume-Uni) ou cotisations, en majeure partie à la charge des employeurs, sauf aux Pays-Bas (tableau n° 3). On observe en particulier une relation inverse entre l'importance de l'impôt sur le revenu et celle des cotisations : l'impôt sur le revenu est le plus faible en France (5,9 % du PIB) et le plus fort au Danemark (26,4 % du PIB).

Il n'existe pas de relation univoque entre le poids des prélèvements sociaux et le coût du travail. Là encore, le parallèle entre le Danemark et la France est significatif : le coût horaire moyen du travail dans l'industrie manufacturière y est équivalent, en dépit de l'extrême écart entre les cotisations prélevées. Même pour les cotisations à la charge de l'employeur, souvent accusées de nuire à la compétitivité extérieure, la relation n'est pas évidente.

Les cotisations sociales peuvent en fait être considérées comme des prélèvements sur les revenus des ménages : la référence générale au salaire brut le justifie à l'évidence pour la part salariale (analysée comme telle par l'OCDE). Mais c'est aussi le cas pour la part patronale. Les données de l'OCDE sur la main d'œuvre ouvrière le montrent nettement : la faiblesse du salaire brut compense généralement le poids des cotisations employeurs, la faiblesse de l'impôt sur le revenu permettant en bout de course de réduire les écarts.

3. Les recettes courantes de la protection sociale européenne considérées ont évolué de manière comparable dans les pays membres de l'Union

La part totale du PIB qui leur est consacrée s'est généralement accrue depuis 1980, l'Allemagne et la Belgique ayant seules connu une simple stagnation. Traduisant la convergence de fait induite par la construction européenne, l'accroissement a été le plus net dans les pays où la protection sociale collective était initialement la moins étendue (l'Espagne et l'Italie en particulier).

Le rôle des cotisations à la charge des employeurs s'est partout amoindri. Deux raisons majeures expliquent cet affaiblissement :

- des choix généraux de politique économique en faveur d'une réduction du coût du travail ;

- l'extension de la couverture sociale, en particulier la quasi-généralisation des prestations familiales et de l'assurance-maladie, rendant moins justifiables un financement fondé sur les seuls revenus d'activité.

Le pendant de cette évolution a été dans presque tous les pays considérés l'alourdissement des cotisations à la charge des assurés. La majeure partie de ces cotisations est payée par les actifs, même si on peut noter, aux Pays-Bas et en Allemagne, l'importance relative des cotisations versées par les personnes non-occupées, notamment les retraités.

Les financements publics - qui incluent, dans la classification SESPROS, les impôts affectés à des régimes de Sécurité sociale - ont eu un sort plus contrasté : ils sont restés relativement stables dans cinq des huit pays considérés. Ils se sont accrus en Espagne et en Italie, dans le but affiché de compenser la réduction des charges patronales, et se sont réduits en Belgique .

Les recettes diverses sont principalement constituées par les revenus des placements des régimes de retraite par capitalisation, généralement d'origine conventionnelle, importants en Allemagne et surtout aux Pays-Bas et au Royaume-Uni. Dans ce dernier cas, leur poids a été considérablement renforcé de par la volonté des gouvernements conservateurs de favoriser le développement des fonds de pension au détriment du régime public de retraite complémentaire par répartition, le State Earnings Related Pension Scheme (SERPS).

Les questions relatives au financement de la protection sociale, dans la plupart des pays considérés, semblent au second plan au regard de la nécessaire maîtrise des dépenses. C'est par exemple le cas en Allemagne, où ni le coût du travail ni l'assiette des ressources ne suscitent aujourd'hui de discussion comparable au débat récurent en France sur ces sujets.

En revanche, l'Espagne s'est engagée récemment dans une réflexion d'ensemble sur la sécurité sociale qui inclut un volet financement. Un groupe de travail a été constitué en février dernier au sein de la commission budgétaire du Congrès des députés. Parmi les solutions évoquées, figurent l'accroissement des cotisations à la charge des salariés - particulièrement faibles, l'utilisation d'une part de la TVA, la création d'une contribution sociale généralisée ou d'une écotaxe, ou enfin la modulation des charges patronales en fonction de la valeur ajoutée de l'entreprise.

Tableau n° 1

Cotisations sociales, prélèvements obligatoires et coût du travail en France et dans sept autres pays de l'Union européenne

Sources : I - OCDE - Statistiques des recettes publiques des pays membres de l'OCDE (données 1992)
II - CERC - Salaires et coûts de la main d'oeuvre dans les principaux pays industriels (données au 1er janvier 1993)
III - OCDE - La situation des ouvriers au regard de l'impôt et des transferts sociaux (données 1992)

Pays	I - total des prélèvements obligatoires (en % du PIB)	dont			II - coût horaire du travail dans l'industrie	III - coût et revenu annuels moyens d'un ouvrier de l'industrie manufacturière[1]			
		cotisations sociales	dont			coût global	salaire brut	salaire net	revenu après impôt
			cotisations à la charge des salariés	cotisations à la charge des employeurs					
France	43,7%	19,6%	5,9%	12,0%	100	100	72	59	53
Allemagne	40 %	15,5%	6,8%	8 %	125	130	110	90	69
Belgique[2]	45,4% (44,9%)	16,3% (15,9%)	(5,0%)	(9,8%)	108	111	88	76	56
Danemark	48,9%	1,5%	1,2%	0,3%	99	121	121	118	64
Espagne	35,9%	13,2%	2,1%	9,3%	65	78	59	56	49
Italie	42,4%	13,3%	2,7%	9,2%	87	115	77	69	55
Pays-Bas	46,7%	18,1%	11,3%	3,2%	102	113	104	73	60
Royaume-Uni	35,8%	3,7%	2,4%	3,7%	70	91	83	77	62

[1] Les données nationales ont été préalablement converties en ECU aux taux moyens annuels fournis par Eurostat. La base 100 (coût global en France) est commune aux quatre colonnes. Les charges employeurs en France, non évaluées faute du taux moyen de cotisations d'accidents du travail, ont été rétablies en tenant compte d'un taux moyen de 2,418%. Le revenu après impôt est celui d'un célibataire sans enfants.

[2] La ventilation des cotisations sociales n'étant pas disponible pour la Belgique en 1992, les données 1991 sont indiquées entre parenthèses.

Tableau n° 2

Recettes courantes de la protection sociale en France et dans sept autres pays de l'Union européenne

Source : Eurostat (données provisoires pour 1992)
NB : la protection sociale, dans la classification SESPROS, va au-delà de la sécurité sociale selon l'acception française : elle inclut notamment l'assurance chômage, l'aide sociale et la protection complémentaire facultative .

Pays	part des recettes courantes dans le PIB		ventilation (nette de transfert entre gestion)											
			cotisations employeurs		cotisations des personnes protégées					contributions publiques et impôts affectés		autres (revenus des capitaux,etc)	
	1980	1992	1980	1992	1980	1992	dont			1980	1992	1980	1992
							salariés	TNS[3]	autres				
France	26,5%	28,9%	55,5%	51 %	24,3%	28,9%	22,9%	5,1%	0,8%	17,3%	17,7%	3 %	2,5%
Allemagne	30,2%	29,7%	41,4%	40,1%	28 %	29,9%	22,1%	1,1%	6,6%	27,1%	26,3%	3,6%	3,7%
Belgique	27,9%	27,7 %	44,5%	41,8%	17,8%	26,7%	24,2%	1,6%	0,9%	34 %	21,6%	3,8%	9,9%
Danemark	30,6%	34,1 %	10 %	6,9%	2,3%	5,1%	5,1%	-	-	82,9%	81,6%	4,8%	6,4%
Espagne	18,4%	22,7%	63,2%	52,9%	19,2%	17,3%	8,4%	4,6%	4,3%	16,1%	27,8%	1,5%	2,1%
Italie	21,3%	26,1%	59,9%	50,5%	13,9%	15,9%	10,3%	5,6%	-	23,8%	30,6%	2,4%	3 %
Pays-Bas	36,3%	38,1%	37 %	19,9%	31 %	41,7%	32,7%	1,6%	7,3%	20,5%	22,6%	11,5%	15,8%%
Royaume-Uni	25,5%	29,4%	33,4%	26,1%	14,6%	15,8%	14,7%	0,7%	0,4%	43,2%	42,8%	8,7%	15,2%% %%%%

[3] Travailleurs non salariés

Tableau n° 3

Taux des cotisations sociales assises sur les salaires en France et dans sept autres pays de l'Union européenne (pour les régimes généraux de base)

Source : Commission des communautés européennes (données au 1er avril 1994)
NB : Les taux portent sur la totalité du salaire (T) ou sur la partie inférieure à un plafond (P) : quand il existe plusieurs plafonds, seul le taux le plus courant est mentionné. Les cotisations peuvent être à la seule charge de l'employeur (E) ou du salarié (S), ou réparties entre les deux, éventuellement à parts égales (e-s) ; dans les autres cas, la part la plus importante (e ou s) est précisée.

Pays	Assurance maladie-maternité	Assurance invalidité	Assurance vieillesse et survivants	Prestations familiales	Assurance chômage
France	T - 19,60% (e : 12,80%)		P - 14,75% (e : 8,20%) T - 1,70% (E)	T - 5,40% (E)	P - 5,70% (e : 3,63%)
Allemagne	P - 12,50%/13,40% (e-s)	P - 19,20% (e-s)		-	P - 6,50% (e-s)
Belgique	T - 10,85% (e : 6,15%)		T -16,36% (e : 8,86%)	T - 7,0% (E)	T - 2,22% (e : 1,35%)
Danemark	-	-	cotisation forfaitaire	-	cotisation forfaitaire
Espagne	P - 29,30% (e : 24,4%)				P - 7,80% (e : 6,2%)
Italie	P - 1% (S) T - 11,61%/15,06% (E)	T - 27,27% (e : 18,93%)		T - 6,2% (E)	T - 2,51%/4,71% (e : 2,21%/4,41%)
Pays-Bas	P - 20,15% (e : 10,20%)	P - 11,75%/14,45% (S)	P - 15,2% (S)	-	P - 3,58% (e-s)
Royaume-Uni	P - 10 % (S) T - 3,6%/10,20% (E)			-	compris dans les taux de la première colonne

Tableau n° 4

Les prestations de protection sociale par fonction en France et dans sept autres pays de l'Union européenne (en % du PIB)

Source : Eurostat (données provisoires 1992)
NB : les prestations non détaillées incluent l'aide au logement et la promotion de l'emploi.

Pays	total des prestations	maladie	invalidité	maternité	accidents du travail[4]	vieillesse	survivants	famille	chômage	autres
France	27,8%	7,4%	1,6%	0,4%	0,6%	10,2%	2,1%	2,2%	1,8%	1,5%
Allemagne	26,3%	7,7%	2,3%	0,2%	0,8%	7,7%	3 %	2,1%	1,1%	1,4%
Belgique	26,5%	6,2%	2,4%	0,2%	0,5%	9,1%	2,8%	1,9%	2,6%	0,8%
Danemark	30,6%	5,9%	2,6%	0,6%	0,2%	10,7%	-	3,1%	3,7%	3,8%
Espagne	21,6%	5,6%	1,8%	0,2%	0,5%	6,7%	2,2%	0,2%	3,8%	0,6%
Italie	24,4%	5,6%	1,6%	0,1%	0,6%	12,6%	2,7%	0,8%	0,4%	-
Pays-Bas	31,7%	6,9%	7,4%[5]	0,1%	-	10 %	1,7%	2,4%	2,7%	0,5%
Royaume-Uni	26,2%	5,8%	3,6%	0,3%	0,1%	9,9 %	0,4%	2,6%	1,2%	2,3 %

[4] *Cette rubrique inclut la couverture des maladies professionnelles.*

[5] Le risque invalidité couvre aussi les accidents du travail et maladies professionnelles. Les prestations sont accordées sous simple condition de résidence et non d'activité,ce qui est une des raisons de leur importance relative.

Annexe n° 6

LA TAXATION DU CAPITAL (INTRINSÈQUEMENT ET RELATIVEMENT AU TRAVAIL)

1. Les problèmes méthodologiques

La comparaison des taxations du capital et du travail pose de nombreux problèmes méthodologiques. On en trouvera ci-dessous quelques exemples non exhaustifs.

Il convient d'abord de s'interroger sur ce que l'on souhaite mesurer.

- Il faut d'abord définir le "capital" concerné ce qui conduit à poser, par exemple, le problème de l'immobilier. Dans une perspective d'équité entre revenus du travail et du capital, il faudrait l'inclure. Du point de vue de l'allocation des ressources (substitution capital/travail), ce n'est sans doute pas nécessaire. Mais il faudrait alors distinguer dans les impôts sur le capital les parts respectives de l'immobilier et de l'épargne financière ce qui n'est pas toujours aisé.

- Il faut choisir les prélèvements à prendre en compte et on peut ainsi s'interroger sur les cotisations retraite. Celles-ci financent des prestations versées aux salariés et, dans l'optique d'un cycle de vie, elles pourraient être exclues des prélèvements sur le travail. Mais les salariés sont obligés de cotiser aux régimes de retraite pour compenser la dévalorisation de leur capital humain avec l'âge. Or le capital financier ne se dévalorise pas avec le temps. Une approche équitable des charges sur le travail et le capital amènerait alors à inclure les cotisations retraite dans les prélèvements obligatoires sur le travail. Cependant le capital productif se dévalorise et il faudrait alors aussi ajouter les dotations aux amortissements (nettes d'IS) dans les prélèvements obligatoires sur les revenus du capital.

- Il faut aussi déterminer l'assiette des revenus à considérer. Dans le cas de l'immobilier se pose ainsi le problème des loyers fictifs. Par ailleurs cette assiette peut être brute ou nette de charges. Peut-on prendre d'un côté des salaires bruts et de l'autre des dividendes qui correspondent à des bénéfices nets ?

Une fois ces problèmes résolus, il est possible, à partir de la comptabilité nationale et des sources fiscales, de rapporter les impôts sur le travail et le capital aux revenus du travail et du capital.

- Pour cela on peut se placer du point de vue des ménages et considérer leurs revenus et les prélèvements à leur charge. Il faut alors répartir l'IR entre les revenus de l'épargne et du travail ce qui pose un problème en raison de sa progressivité (la convention habituelle consistant à admettre que les revenus de l'épargne viennent en complément des salaires conduit nécessairement à leur affecter relativement plus d'impôt). Il conviendrait aussi d'ajouter les plus-values non prises en compte par la comptabilité nationale. Il faut aussi se prononcer sur le statut des bénéfices des entrepreneurs individuels (revenus du travail ou du capital ?). Enfin le point de vue des ménages ignore l'IS et les impôts sur les entreprises comme la taxe professionnelle qui touche à la fois le capital et le travail.

- Les impôts sur les entreprises pourraient être pris en compte mais l'assiette de référence pour les revenus du capital devrait alors être élargie à l'EBE des sociétés (et entrepreneurs individuels ?). Il n'est cependant pas toujours facile de déterminer si les impôts prélevés juridiquement sur les entreprises sont supportés économiquement par leurs propriétaires ou leurs clients (droits d'enregistrement, droits indirects...).

- Cette approche comptable ne permet enfin que de trouver des taux moyens ce qui pourrait correspondre à une logique d'équité. Mais, même dans une optique d'équité, ces taux moyens cachent des disparités très grandes et sont donc peu utiles. De plus, dans une optique d'efficacité, ce sont les taux marginaux qui importent.

L'appréhension des disparités d'imposition et le calcul de taux marginaux peuvent être obtenus à travers des cas-types.

- Pour ce qui concerne les revenus du travail, il est assez aisé de calculer les taux d'imposition (moyens ou marginaux) correspondant à chaque niveau de salaire et chaque situation de famille, éventuellement en intégrant certaines prestations liées aux revenus.

- De manière analogue, la taxation du capital peut être mesurée en comparant le rendement avant et après impôt pour l'épargnant d'un investissement marginal réalisé par une entreprise. Le résultat est très différent selon le mode de financement de l'entreprise (emprunt, émission d'action ou autofinancement). Le même type de calcul peut être fait pour les investissements immobiliers des ménages avec des résultats très différents entre neuf et ancien, propriétaires occupants et bailleurs. On peut ainsi obtenir des taux marginaux moyens d'imposition du capital qui affecteront l'allocation de l'épargne. Mais ces calculs n'intègrent que les impôts automatiquement payés pour chaque investissement supplémentaire et les droits de succession, par exemple, ne sont pas pris en compte.

- Il est aussi possible de construire des cas-types de salariés ou de "rentiers" ayant les mêmes revenus avant impôt et de comparer leurs impôts. Il convient alors de tenir compte des droits de mutation et de les répartir sur la durée de vie du rentier ce qui conduit à faire des hypothèses de taux d'actualisation, de taux d'inflation ...

2. Les résultats

Etant donné ces difficultés méthodologiques, il est préférable d'utiliser plusieurs mesures différentes.

- Une comparaison des taux moyens de prélèvement sur le capital productif et sur la masse salariale a d'abord été recherchée. Pour cela, on a d'une part rapporté à l'EBE des sociétés l'ensemble des impôts assis sur le capital productif et ses revenus payés par les entreprises et les ménages. D'autre part, on a rapporté à la masse salariale l'ensemble des impôts et cotisations sociales assis sur les salaires versés par les entreprises et ménages. La taxation moyenne du travail passe de 38 % à 44 % de 1982 à 1992 et celle du capital de 26 % à 18 % [1].

- Ensuite une comparaison des taux moyens de prélèvement sur le travail et le capital "vus par les ménages" a été envisagée. On a considéré les prélèvements supportés par les seuls ménages soit sur leurs salaires, soit sur le capital et ses revenus. Puis ces prélèvements ont été rapportés aux salaires bruts et aux revenus du capital. Les prélèvements moyens en 1992 sont de 25 % sur le travail et 8 % sur le capital mobilier (contre 19 % et 13 % en 1982).

---

(1) Si on retire de la taxation du travail les cotisations sociales qui ont une contrepartie directe individuelle (mais différée ou dépendante de la survenance d'un risque), c'est à dire les cotisations retraites et chômage, le taux moyen de prélèvement sur le travail tombe aux alentours de 20 %.

- À partir de cas-types, il est possible d'obtenir des indications sur le taux marginal de taxation du capital. Celui-ci est très variable. Pour certains produits totalement défiscalisés, il est nul. En revanche, il peut atteindre 60 % pour les loyers et dividendes du fait de l'IS, de l'IR et des prélèvements sociaux. Il peut être encore plus élevé si on tient compte d'autres impôts (taxes foncières, droits de mutation, ISF...). Pour les salaires (annexe n° 7), les taux marginaux d'imposition vont de 43 % à 70 % en fonction du niveau de revenu.

- Enfin, on a comparé les taux moyens et marginaux d'imposition de ménages-types ayant le même niveau de revenus (correspondant au salaire moyen en France) provenant dans un cas uniquement de leur capital, dans l'autre uniquement de leur travail salarié. En tenant compte des droits de succession et sous certaines hypothèses de taux d'intérêt et de taux d'inflation, les taux moyens d'imposition sont de l'ordre de 50 % pour le travail et 35 % pour le capital et les taux marginaux respectivement de l'ordre de 57 % et 50 %.

Annexe n° 7

PROFIL DE LA TAXATION DU TRAVAIL

Dans une économie concurrentielle, toute taxe non forfaitaire modifie les prix relatifs auxquels les agents économiques sont confrontés et écarte l'allocation des ressources de l'optimalité. Sur le marché du travail, les impôts et cotisations sociales qui grèvent les salaires, modifient l'offre et la demande de travail de sorte que le niveau d'emploi et le salaire réel d'équilibre peuvent être très éloignés de leur niveau optimal.

Le coin fiscal est généralement défini comme l'écart (dû à la fiscalité) entre le prix payé par l'acheteur sur le marché d'un bien (ou d'un service) d'une unité supplémentaire et le prix reçu par l'offreur pour cette même unité marginale. En ce qui concerne le facteur travail, le coin fiscal est donc la différence entre le coût salarial marginal pour l'employeur et le pouvoir d'achat du salaire marginal disponible pour le travailleur, tous prélèvements obligatoires déduits.

Ces prélèvements obligatoires incluent donc :

- les cotisations sociales (employeur et salarié) ;

- l'impôt sur le revenu (y compris la CSG dans le cas français) ;

- les impôts sur la consommation.

Enfin, et dans la mesure où c'est le coin fiscal marginal qui influe sur les comportements (et non sur le coin fiscal moyen), la prise en compte des prestations sociales sous conditions de ressources (qui augmentent le taux marginal de prélèvement sur le revenu d'activité pour les offreurs de travail) pourrait également être justifiée.

Le coin fiscal sur le travail peut être défini de la manière suivante (en pourcentage du coût salarial réel) :

$$TL = [T_m CSE + T_m CSS + T_m CSG + (1-T_m CSS) \times T_m IR] (1+T_m CSE) \times (1+T_m C)$$

avec
- T_m CSE : taux marginal de cotisations sociales employeurs
- T_m CSS : taux marginal de cotisations sociales salariés
- T_m CSG : taux marginal de contribution sociale généralisée
- T_m IR : taux marginal de l'impôt sur le revenu
- T_m C : taux marginal de l'impôt sur la consommation

TL mesure en fait le prélèvement fiscal et social opéré sur un franc supplémentaire de coût salarial employeur ; (1-TL) représente donc le pouvoir d'achat disponible pour le salarié d'un franc supplémentaire de rémunération de son travail. Comme les taux de prélèvements ne sont pas constants, la mesure de ce coin fiscal est différente à chaque niveau de revenu et chaque situation familiale (en raison du quotient familial).

Le coin fiscal mesure donc la distorsion introduite par les prélèvements fiscaux et sociaux dans les choix des employeurs et de la main d'œuvre. Le coût marginal du travail pour une entreprise est d'après les calculs qui suivent au moins 2 fois plus important que son coût social (ce que reçoit le salarié après prélèvements) ; cette distorsion du prix relatif du travail pourrait être à l'origine de choix inefficaces du point de vue de l'emploi, à la fois du côté des entreprises (substitution excessive du capital au travail, retrait de certaines activités intenses en travail) et des travailleurs (faible incitation à entrer sur le marché du travail ou à travailler à temps partiel, à investir dans la formation ...).

1. Approche macro-économique : évolution des prélèvements obligatoires sur les revenus du travail dans les pays développés

On développe ici une approche en termes de **taux moyen**, exprimé en % du PIB ; il s'agit donc d'une approche macro-économique. Elle s'appuie sur les statistiques nationales, harmonisées par l'OCDE. Sur période longue, plusieurs tendances fortes apparaissent.

1.1. La hausse continue des prélèvements obligatoires sur les revenus du travail dans les pays développés (graphique n° 1)

- Entre 1965 et 1991, le taux de prélèvements obligatoires global a augmenté de 12 points en moyenne dans les pays de l'OCDE, de 14 points dans les pays de la CEE.

- Mais les niveaux atteints en 1991, comme les augmentations observées depuis 25 ans révèlent de fortes disparités entre pays : dans les pays européens, le taux de P.O. est en moyenne plus élevé de 2,5 points en 1991 et atteint 41,2 % ; mais l'écart entre la Suède et les États-Unis dépasse 23 points ; l'écart entre la France et le Royaume Uni dépasse 8 points. La France a connu une augmentation de son taux de P.O. plus faible que la moyenne des pays de l'OCDE mais le niveau atteint en 1991 (44,2 % du PIB) se situe parmi les plus élevés (5 points de plus qu'en Allemagne).

  Certains pays qui avaient les niveaux de taux de P.O. les plus faibles en 1965 ont connu des augmentations moins fortes sur la période (États-Unis, Royaume Uni).

- Depuis 1985, une certaine stabilisation s'est opérée : c'est le cas de la plupart des pays, sauf la Suède (où l'augmentation atteint 3 points), le Royaume Uni (où une baisse de presque 2 points s'observe), et les États-Unis (où la baisse était intervenue entre 1980 et 1985).

  Cette stabilisation est notamment le résultat des réformes fiscales mises en œuvre dans la plupart des pays de l'OCDE durant les années 1980.

1.2. Les P.O. sur les revenus du travail ont contribué au mouvement des prélèvements obligatoires globaux (graphique n° 2)

Les P.O. sur les revenus du travail sont ici définis comme la somme des cotisations sociales (employeurs et salariés) et de l'impôt sur le revenu. Cette définition est à la fois trop large et trop étroite ; trop large car l'impôt sur le revenu ne pèse pas que sur les revenus du travail ; trop étroite car les impôts sur la consommation devraient être pris en compte.

- La tendance de longue période est la même que celle des P.O. globaux ; cependant, la stabilisation est plus marquée et commence au début des années 1980 : en Suède et au Royaume Uni, on observe une baisse sensible mais en France il faut attendre 1985 pour que le taux de P.O. se stabilise. Les écarts entre pays sont généralement moins accusés que pour le taux de P.O. global : 13 points "seulement" entre les États-Unis et le Suède ; l'Allemagne et la France sont au même niveau. Mais ces deux derniers pays se différencient toujours nettement du Royaume Uni et des États-Unis.

- Ce rapprochement s'effectue alors même que les structures de prélèvement sont très différentes : c'est en France que la part de l'IR est la plus faible (moins d'un quart du total) et celle des cotisations sociales la plus forte (trois quarts), tandis que dans les autres pays, celle-ci s'étage entre 40 % (Allemagne) et 60 % (Royaume Uni).

1.3. La prise en compte des impôts sur la consommation (TVA et droits d'accises) ne modifie pas les tendances mais accentue les écarts entre pays (graphique n° 3)

- Le total des prélèvements sur les ménages représente plus de 83 % du total des P.O. des pays de l'OCDE.

- Les impôts sur la consommation représentent une part du PIB quasiment identique dans les pays de l'OCDE (autour de 11 %), sauf aux États-Unis (4 %).

- Dans la plupart des pays, la part des impôts à la consommation a eu tendance à augmenter depuis 1965, à l'exception notable de la France.

2. Approche micro-économique : taux moyens et marginaux de prélèvement et de redistribution sur le travail salarié

On développe ici dans le cas français une approche qui intègre non seulement les impôts et cotisations sociales pesant sur le travail, mais aussi les prestations sociales individualisables (allocations familiales, complément familial, allocation logement). On calcule des taux moyens et marginaux de prélèvement et de redistribution (voir définition dans l'annexe méthodologique), pour des cas types représentatifs de la population des salariés.

2.1. Le taux moyen de prélèvement apparaît très élevé mais peu progressif pour la grande majorité des salariés

Un salarié rémunéré au SMIC subit un taux de prélèvement moyen de 45 % tandis qu'un cadre supérieur (4 SMIC) subit un taux de 53 % et un cadre dirigeant (20 SMIC) un taux de 64 % (tableau n° 1).

Rappelons que plus de 95 % des salariés ont un niveau de salaire inférieur à celui d'un cadre supérieur. En d'autres termes, pour la très grande majorité des salariés, l'écart entre le taux minimum et le taux maximum de taxation n'excède pas 12 points. Par rapport aux principaux pays européens, la France se caractérise par des taux moyens (et marginaux) élevés, à cause des cotisations sociales pour les bas revenus, à cause de l'IR pour les hauts revenus. La progressivité, mesurée sommairement par l'écart de taux moyen entre le SMIC et le salaire d'un cadre supérieur, est plus forte en France pour une personne seule qu'en Allemagne, en Italie, en Espagne, et au Royaume Uni. Ce diagnostic est inversé si l'on prend le cas du couple avec 2 enfants : la France apparaît comme le pays où la progressivité des prélèvements est

la plus faible. L'écart de prélèvement entre le SMIC et le cadre supérieur est d'environ 2 points en France, contre 5 points en Allemagne, 7 points en Italie, 12,5 points au Royaume Uni.

Tableau n° 1

Taux moyen et taux marginal d'imposition dans les pays européens (cotisations sociales et impôt sur le revenu en % du coût salarial total pour une personne seule, année 1990)

	France *		Allemagne		Italie		Espagne		Royaume-Uni	
	TM	Tm	TM	Tm	TM	Tm	TM	Tm	TM	Tm
Smic	43,0	53,1	40,2	46,8	49,6	57,8	35,7	47,7	28,2	39,4
Ouvrier qualifié	49,8	55,3	43,4	49,5	54,1	59,9	40,9	49,1	33,6	40,2
Salaire moyen	51,1	59,3	44,8	51,3	55,3	59,9	42,6	49,8	34,9	40,2
Cadre supérieur	55,1	61,6	44,8	45,3	53,8	52,0	42,2	37,7	37,3	45,7
Cadre dirigeant	64,0	70,1	51,2	53,0	57,8	60,6	51,3	54,9	44,0	45,7

* Année 1994 ; TM : taux moyen ; Tm : taux marginal

Source : Direction de la Prévision

2.2. Le taux moyen de redistribution est très progressif entre 0,5 et 1,5 SMIC pour une personne seule graphiques n° 4 et n° 5)

Lorsque l'on intègre, outre la fiscalité et les cotisations, les prestations sociales individualisables, le diagnostic est tout à fait différent. Le taux moyen de redistribution apparaît très progressif pour les bas revenus : pour une personne seule entre 0,5 et 1,5 SMIC, ce taux passe de 18 % à 50 %.

Entre 1 SMIC et 1,5 SMIC (soit entre 100 et 150 KF environ de coût salarial), le taux moyen de redistribution augmente de 10 points environ (graphique n° 4) ; entre 1,5 SMIC et 20 SMIC, il augmente à peu près du même montant (graphique n° 5). Le taux marginal de redistribution est constamment supérieur à 55 % entre 1 et 1,5 SMIC ; il dépasse 70 % entre 1 et 1,3 SMIC, niveau qu'il n'atteindra de nouveau que vers 12 SMIC.

Cette forte progressivité est principalement due à 3 mécanismes :

- l'augmentation du taux moyen de cotisations employeurs à 1,1 SMIC puis 1,2 SMIC (cotisation d'allocations familiales passant de 0 à 2,7 %, puis 5,4 % du salaire brut) ;
- la décote qui double les taux marginaux d'IR sur cette portion de revenu ;
- la forte dégressivité de l'allocation logement.

Au-delà de 1,5 SMIC, les courbes de prélèvement moyen croissent régulièrement mais à un rythme modéré en raison du poids des prélèvements proportionnels (cotisations sociales) par rapport au prélèvement progressif (IR), tandis que les prestations ne jouent plus aucun rôle (l'APL s'annule autour de 1,3 SMIC).

Autour de 9 SMIC, une chute de presque 10 points du taux marginal de prélèvement se produit : elle est due au passage des 4 plafonds de la Sécurité sociale [1], qui fait baisser le taux de cotisations employeurs de 43 % à 27 % du salaire brut.

Autour de 12 SMIC, le taux marginal regagne plus de 10 points en raison du plafonnement des abattements de 10 % et 20 % sur le revenu imposable (le taux marginal d'imposition à l'IR sur le salaire net augmente brutalement de 39 % en passant de 41 % à 56,8 %).

Au-delà de 12 SMIC, le taux marginal reste à 70 %, tandis que le taux moyen continue évidemment de croître vers ce niveau.

2.3. Le même phénomène de forte progressivité s'observe pour les familles avec enfants, mais sur des plages de revenu plus larges (graphiques n° 6, n° 7 et n° 8)

Compte tenu des prestations familiales (en partie sous conditions de ressources) et de l'allocation logement (plus importante pour les familles, à revenu égal), la progressivité du prélèvement est également forte pour les couples avec enfants entre 1 et 2,5 SMIC, l'IR ne jouant cependant aucun rôle : le taux moyen de redistribution augmente de 25 points pour les couples avec 2 enfants (de 15 à 40 %), et de 40 points pour les couples avec 3 enfants (de - 10 % à 30 %) (graphiques n° 6 et n° 7).

Notons enfin que le complément familial, prestation sous conditions de ressources réservée aux familles d'au moins 3 enfants, est fortement dégressive entre 4,2 et 4,5 SMIC, ce qui fait bondir le taux marginal à 90 % sur cette plage de revenu (graphique n° 8).

3. Les limites à la progressivité de la taxation du travail

Un grand nombre de réformes fiscales des années 80 ont été justifiées par l'effet désincitatif sur l'offre de travail et l'épargne d'une fiscalité trop progressive. Du point de vue théorique, aucune conclusion n'émerge de l'analyse micro-économique du

---

(1) 4 fois la valeur du plafond correspondant à 51 360 F/mois. La quasi totalité de l'assiette du régime général de la Sécurité sociale est en deça de ce montant.

comportement des ménages : une augmentation de la fiscalité sur les revenus du travail diminue le prix relatif du non-travail et décourage l'offre de travail (effet de substitution) mais, par ailleurs, il faudra fournir plus d'heures de travail pour disposer d'un revenu identique (effet revenu). Que l'impôt soit proportionnel ou progressif, les modèles théoriques ne peuvent pas déterminer lequel de ces deux effets domine l'autre. Le seul point théorique à mentionner est que "l'effet revenu" d'une hausse de la fiscalité est une fonction croissante du niveau de revenu de telle sorte qu'il sera vraisemblablement faible pour les travailleurs peu rémunérés ou les travailleurs à temps partiel et fort pour les catégories à hauts salaires ou les travailleurs à temps plein : à effet de substitution donné, la variabilité de l'effet revenu se traduit par une courbe d'offre de travail "coudée". En définitive cependant, seules les études empiriques peuvent trancher ce débat.

La notion d'offre de travail est en fait difficile à définir et à mesurer empiriquement. On utilise généralement ce terme pour couvrir à la fois la durée du travail et la participation au marché du travail. Or ces éléments de l'offre de travail ne réagissent pas de la même manière à une modification de la fiscalité. D'autres questions méthodologiques doivent également être évoquées : à côté de la durée, ne faut-il pas également considérer l'effort au travail ? Faut-il se placer dans l'optique du cycle de vie ou en analyse statique sur une seule période ? Comment intégrer l'impact de la fiscalité sur les investissements en capital humain (formation initiale et continue...) ? Les choix individuels des agents ne sont-ils pas en fait dominés par les décisions collectives (des entreprises et/ou des syndicats) ou les institutions existantes (durée légale du travail ? La fiscalité ne joue-t-elle pas prioritairement sur le choix de participation à des activités non imposées (travail domestique et/ou économie informelle) ? Faute de données utilisables sur toutes ces questions, les éléments les plus traditionnellement pris en compte dans les études sont l'effet de la fiscalité sur le taux d'activité et la durée du travail. Mais les autres éléments sont tout aussi importants, en particulier l'effet désincitatif que peut avoir une fiscalité trop progressive vis à vis de l'acquisition de capital humain : si les perspectives de rémunération nettes après impôt ne sont pas attractives, l'incitation à accroître la productivité par la formation peut être faible, ce qui est sans doute coûteux pour la société, car l'accumulation de capital humain est à l'origine d'importantes externalités positives.

Plusieurs enseignements peuvent être tirés des études existantes :

- certaines catégories de travailleurs sont plus sensibles à la fiscalité que d'autres : il s'agit des femmes mariées et des familles monoparentales, tandis que les hommes actifs présentent une sensibilité plus faible (ou en tout cas moins bien mesurée) ;

- la réaction de l'offre de travail à la fiscalité s'atténue lorsque le nombre d'heures travaillées augmente. Elle sera plus forte pour les salariés à temps partiel que pour les salariés à temps plein ;

- les modifications de la fiscalité jouent un rôle substantiel dans les décisions de participation au marché du travail, et peuvent provoquer des sorties autant que des entrées.

Pour les femmes mariées une élasticité (non compensée) de la durée du travail au salaire d'environ 1/2 pourrait être une estimation moyenne raisonnable au regard des études existantes (réalisées essentiellement dans les pays anglo-saxons). Mais cette estimation moyenne peut masquer une forte dispersion selon les situations individuelles, le facteur secondaire le plus important étant le niveau de revenu hors activité (revenus du mari, prestations sociales, revenu du patrimoine). Plus ce dernier est élevé, moins l'offre de travail de la femme mariée sera forte, toutes choses égales par ailleurs.

Pour les familles monoparentales, l'existence de coûts fixes d'éducation des enfants et le système de prestations sociales dissuade cette population de travailler à temps partiel : (le "salaire de réserve" de ces catégories est élevé). De fait les fortes élasticités mesurées par les études (supérieures à 1) sont en général le reflet d'un effet "participation" au marché du travail. Enfin pour les hommes actifs, les élasticités mesurées sont le plus souvent nulles ou même négatives, l'effet revenu l'emportant alors sur l'effet de substitution.

À cet égard, outre la progressivité du barème, le régime d'imposition des couples est également essentiel pour analyser les effets de la fiscalité sur l'offre de travail. Ainsi le régime d'imposition conjoint obligatoire des couples mariés est dissuasif vis à vis de l'apport d'un second salaire au revenu du ménage si celui-ci est faible par rapport au salaire principal.

Deux groupes de ménages doivent faire l'objet d'un examen spécifique : les ménages à haut niveau de revenu d'activité, les ménages à revenus d'activité faibles ou nuls.

En ce qui concerne la première catégorie, les études empiriques ne permettent pas de conclure que la fiscalité décourage substantiellement l'offre de travail. En revanche, il semble qu'une fiscalité trop concentrée sur les hauts revenus pourrait être à l'origine de phénomènes tels que l'évasion fiscale : le choix du type d'activité ou du mode de rémunération peut être influencé par la possibilité plus ou moins importante d'échapper à l'imposition ou de bénéficier d'avantages fiscaux substantiels. En outre, la mobilité des cadres étant plus forte que celle des autres catégories, le risque de délocalisation vers des pays moins taxés des activités à fort contenu intellectuel pourrait s'accroître dans les années à venir.

Le cas des ménages à faible revenu mérite un examen particulier. En effet, à côté de la fiscalité du revenu et les cotisations sociales, ces ménages sont en général les principaux bénéficiaires des prestations sociales sous conditions de ressources. Or ces dernières augmentent substantiellement les taux marginaux d'imposition dans la

mesure où un accroissement du revenu d'activité du ménage s'accompagne d'une perte équivalente de revenu en prestations qui s'ajoute à l'imposition de sorte que la rémunération marginale disponible de l'effort de travail peut être faible voire négative dans certains cas (taux marginaux d'imposition effectifs supérieurs à 100 %). On reconnaît là les caractéristiques du "piège à pauvreté" ou "piège à chômage", dont il est certes difficile d'évaluer l'importance effective, mais que la politique fiscale devrait à tout prix essayer d'atténuer. En effet, l'existence objective de pièges à pauvreté est susceptible de favoriser les mécanismes de l'exclusion sociale vis à vis du marché officiel du travail, en incitant par ailleurs au travail au noir et à la fraude aux prestations.

Annexe méthodologique

Le Bureau des études fiscales de la Direction de la Prévision a élaboré un programme (EXCEL) de calcul et de simulation du prélèvement fiscal et social net de redistribution sur les salaires, implanté sur micro-ordinateur.

Ce programme permet de calculer, pour tout niveau de salaire brut, et pour toute taille de famille, les prélèvements et prestations suivantes :

- cotisations sociales employeur (CSE) ;
- cotisations sociales salarié (CSS) ;
- contribution sociale généralisée (CSG) ;
- impôt sur le revenu (IR) ;
- allocations familiales (AF) ;
- complément familial (CF) ;
- aide personnalisée au logement (dans le cas d'un locataire du secteur 2) (APL).

À partir de ces éléments, des taux moyens et marginaux de prélèvements peuvent être calculés et représentés sur graphique avec la précision désirée. Toutes les combinaisons de prélèvements et de prestations sont représentables, en fonction des besoins.

À titre d'exemple, nous présentons ici 5 graphiques relatifs à 3 situations familiales :

- personne seule : salaire compris entre 0 et 2 SMIC
  salaire compris entre 0 et 20 SMIC
- couple avec 2 enfants : salaire compris entre 0 et 3 SMIC
  salaire compris entre 0 et 20 SMIC
- couple avec 3 enfants : salaire compris entre 0 et 5 SMIC.

Le SMIC brut est égal à 70 635 F, le SMIC net à 57 952 F. Le coût salarial au niveau du SMIC vaut 97 915 F.

Quatre courbes sont représentées sur chaque graphique :

- taux moyen de prélèvement : PREL/CST
avec CST = SB + CSE soit (coût salarial total) et PREL = CSS + CSE + CSG + IR

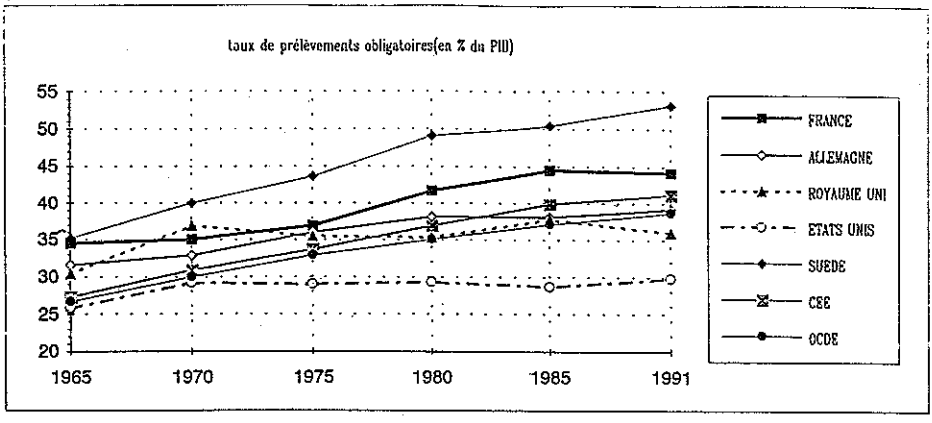
- taux moyen de redistribution : (PREL - PREST)/CST
avec PREST = AF + CF + APL

- taux marginal de prélèvement : ΔPREL/ΔCST

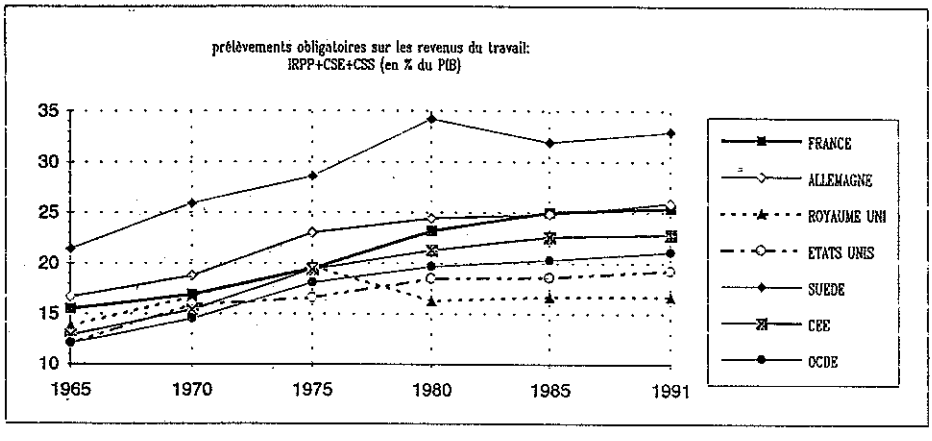
- taux marginal de redistribution : Δ(PREL - PREST)/ΔCST

En abscisse, figure le coût salarial total exprimé en fractions de SMIC. En ordonnée figure les taux moyens et marginaux, exprimés en % du coût salarial.

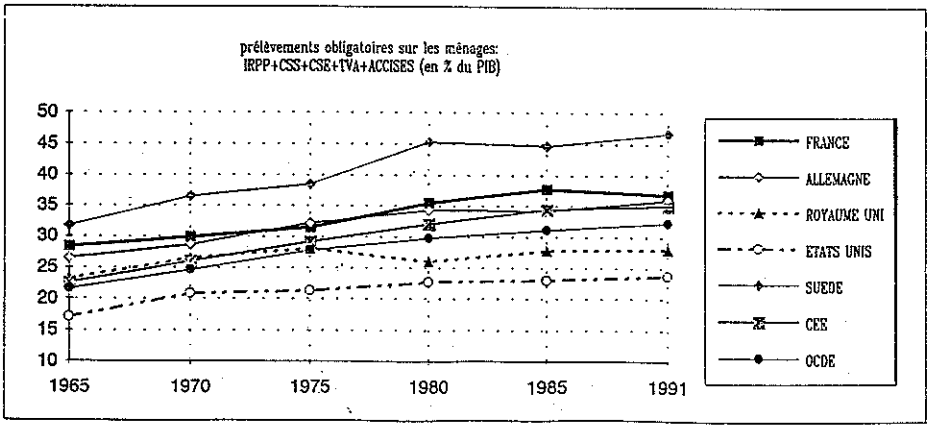
Graphique n° 1



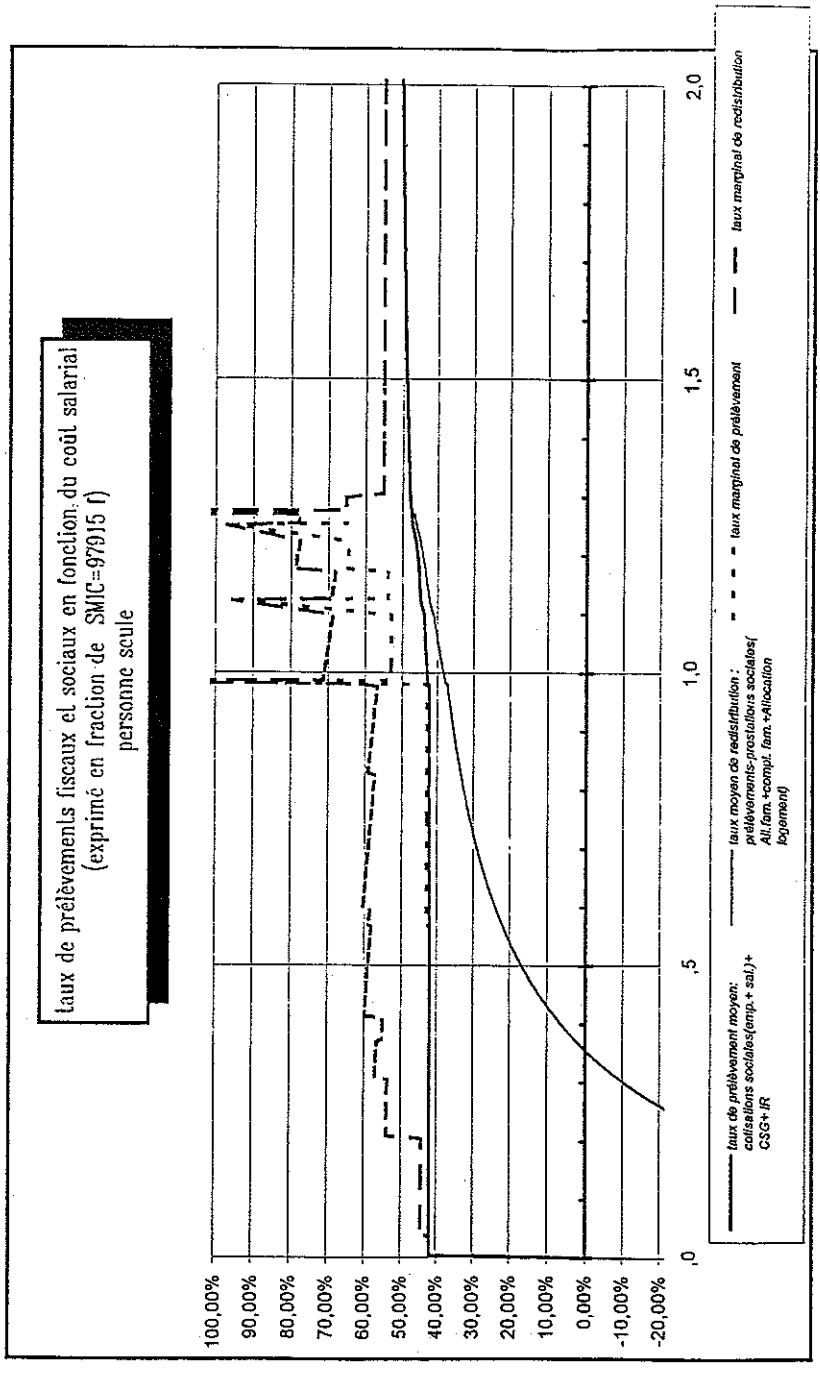
Graphique n° 2



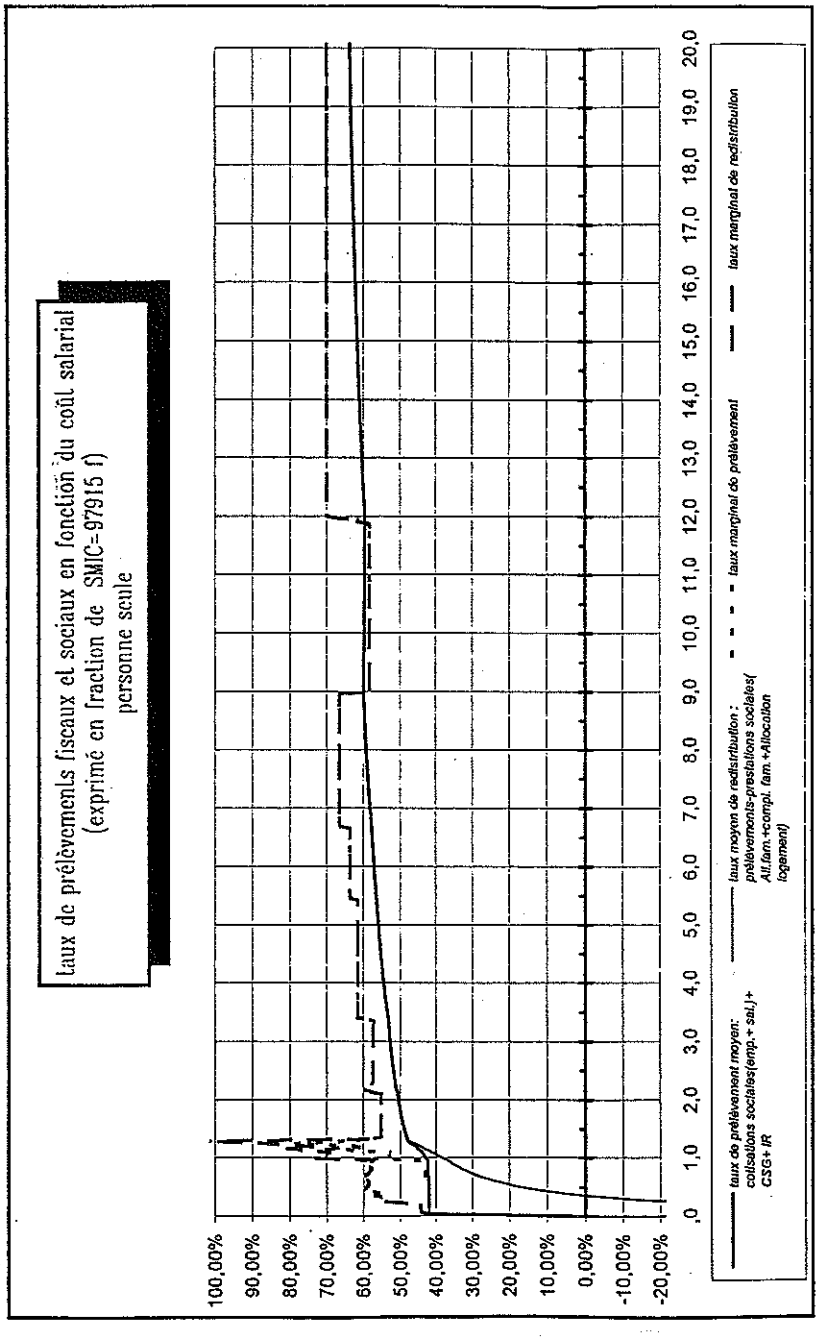
Graphique n° 3



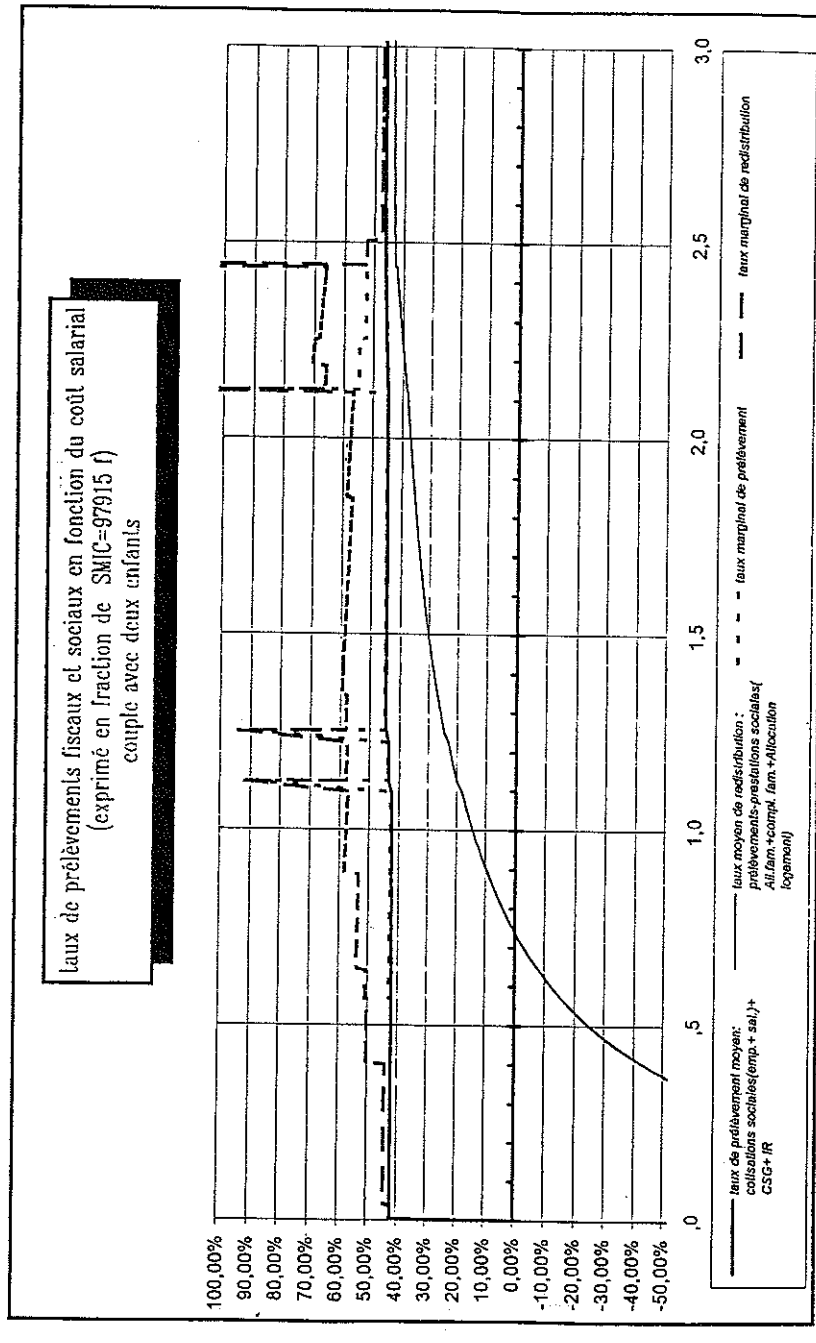
Graphique n° 4



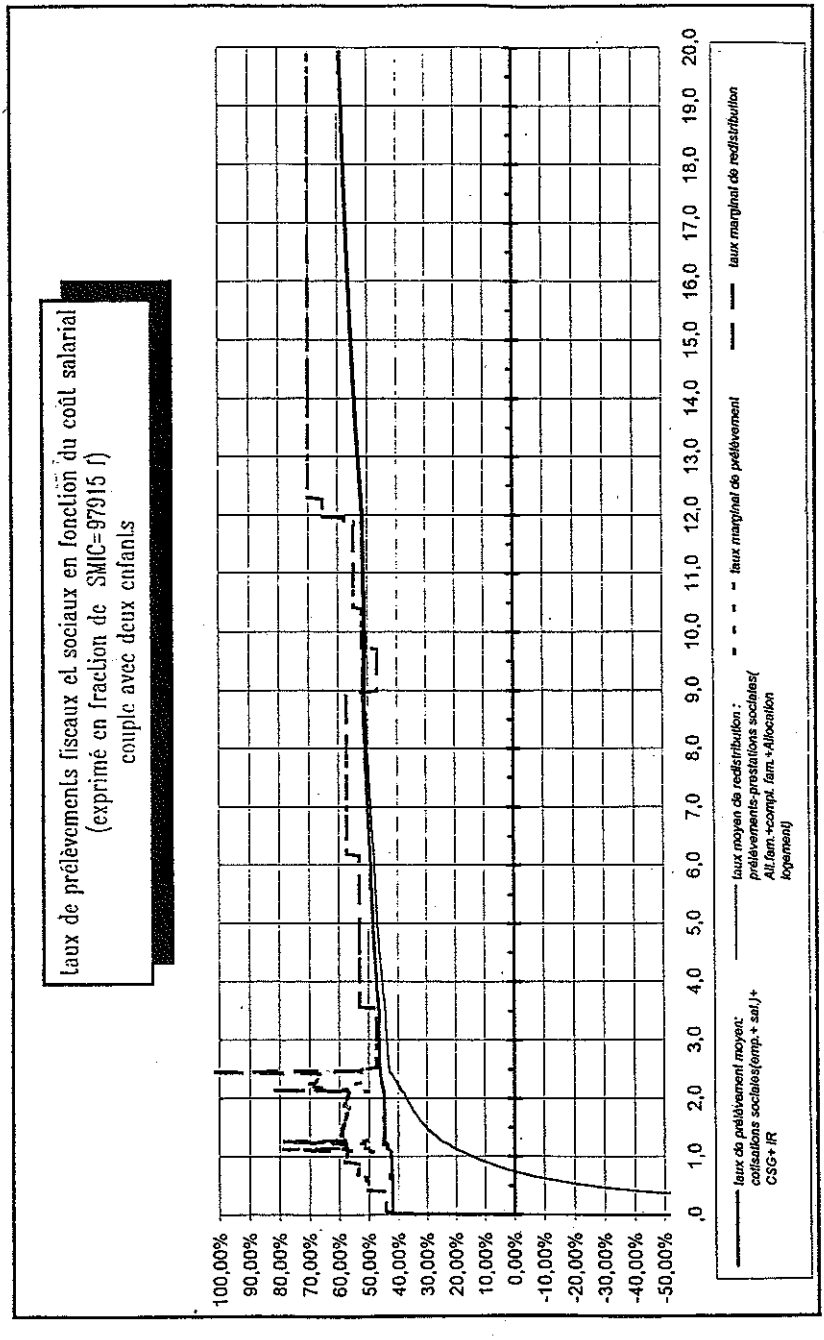
Graphique n° 5



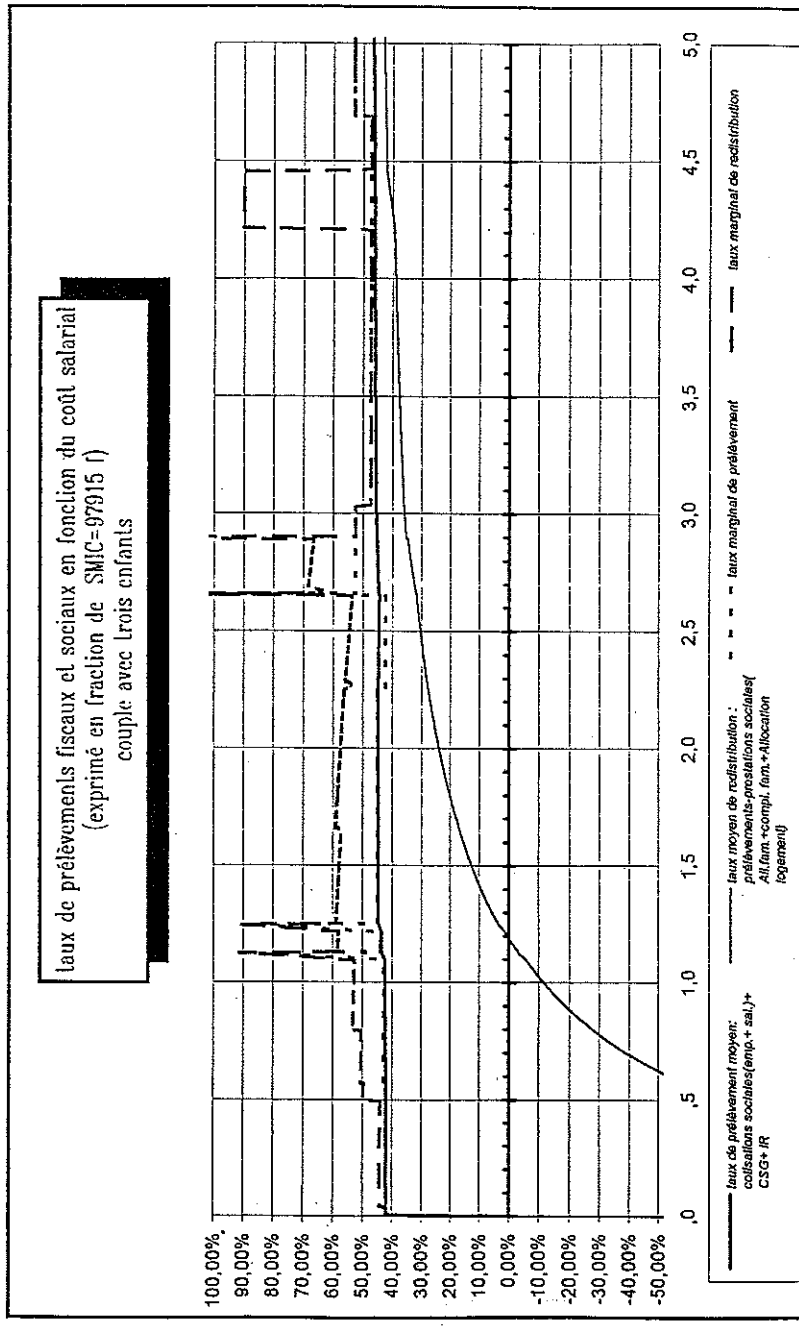
Graphique n° 6



Graphique n° 7



Graphique n° 8



Annexe n° 8

UN BILAN DES EXONÉRATIONS DE COTISATIONS SOCIALES

1. Les exonérations de cotisations sociales dans la politique de l'emploi

1.1. Deux types d'instruments

Alléger le coût du travail pour enrichir le contenu en emploi de la croissance repose sur une analyse qui considère soit :

- que cela permet aux entreprises de conserver ou d'embaucher une main d'œuvre marginale dont la rentabilité est relativement faible ;

- que cela permet au travers d'un effet d'offre de développer de nouvelles activités notamment de services aux ménages pour lesquelles la demande est alors davantage solvabilisée ;

- ou que cela permet le jeu d'une substitution entre facteurs de production en faveur du travail.

Dans la pratique, les exonérations de cotisations sociales patronales utilisées depuis le milieu des années 1970 au profit de la politique de l'emploi, ont été mises en œuvre de façon pragmatique, sans référence théorique explicite. Les premières exonérations massives de cotisations sociales patronales ont bénéficié aux jeunes de moins de 26 ans dans le cadre des Pactes Nationaux pour l'Emploi (1997-1981). Il s'agissait d'exonérations temporaires réservées aux nouveaux embauchés ; leur objet était de compenser l'insuffisance de productivité temporaire de jeunes sans expérience professionnelle et d'orienter davantage la politique de recrutement des entreprises vers les jeunes structurellement victimes de la sélectivité du chômage. Ce premier dispositif a marqué pendant longtemps l'utilisation de l'instrument "exonérations de

cotisations sociales" dans la politique de l'emploi. Les jeunes de manière pérenne dans le cadre des formations alternées, puis d'autres catégories de demandeurs d'emploi (principalement les chômeurs de longue durée) ou certains types d'entreprises (entreprises sans salarié notamment dans le cadre de l'exonération de la première embauche) ont ensuite bénéficié de cette logique de subvention temporaire au coût marginal du travail.

C'est plus récemment que les cotisations sociales sont devenues un instrument mis au service de la politique de l'emploi dans une autre logique d'abaissement permanent du coût moyen du travail ; ceci d'ailleurs sans que l'usage des exonérations temporaires ait été abandonné, bien au contraire. Cette seconde logique a été initiée de façon significative en 1989 avec la politique de déplafonnement des cotisations sociales (allocations familiales, accidents du travail, versement-transport) qui a conduit à un reprofilage du poids des cotisations au profit des bas salaires.

La même problématique d'abaissement permanent du coût du travail a été mise au service de l'incitation au développement du travail à temps partiel en 1992. La budgétisation des allocations familiales relève de la même logique.

1.2. Des effets économiques différents

Comment s'opposent ces deux types d'instruments ?

1.2.1. L'abaissement permanent du coût moyen du travail

Il porte sur l'ensemble des salariés (déplafonnement) ou un sous-ensemble significatif (salariés à temps partiel, bas salaires) ; les techniques utilisées varient : baisse du taux des cotisations (budgétisation des allocations familiales) ou aménagement de ses modalités (déplafonnement, reprofilage).

Compte tenu de l'ampleur des masses financières mises en jeu, la baisse du coût du travail qui en résulte ne peut être que d'ampleur limitée, inférieure jusqu'à présent dans tous les cas à 5 % du coût salarial global. Mais son caractère permanent lui assure des effets-emploi qui, bien que lents à se manifester, sont positifs, durables et le plus souvent croissants dans le temps.

L'effet-emploi de ce type de mesures passe par deux canaux distincts :

- un effet de compétitivité des entreprises, lui même dépendant du partage de la baisse de leurs charges d'exploitation qu'elles opèrent entre les prix pratiqués, les salaires versés et les investissements réalisés ;

- un effet d'élasticité de substitution de l'emploi au coût évoqué plus haut.

Le premier effet ne joue au plan macro-économique que s'il y a baisse effective des charges des entreprises, c'est-à-dire transfert de charges vers les ménages ou l'État. Le second effet est sans doute limité à certains secteurs d'activité et aux bas salaires.

Dans le cas d'un simple reprofilage des taux de cotisation, seul ce second effet joue ce qui limite l'effet-emploi à la résultante du jeu des élasticités sur les hauts et sur les bas salaires.

S'agissant de la budgétisation des cotisations d'allocations familiales, le choix d'une mesure concentrée sur les bas salaires permet de cumuler les deux effets-emploi.

1.2.2. Les baisses temporaires du coût marginal du travail

Elles ont pour caractéristique principale leur ciblage sur une catégorie particulière de bénéficiaires. Ce ciblage peut être plus ou moins étroit.

De telles incitations à l'embauche peuvent dans certains cas constituer des sortes de primes générales au développement de l'emploi relativement peu ciblées notamment concernant les jeunes ; il en est ainsi des exonérations en faveur de l'emploi des jeunes du plan d'urgence de 1986 ou du dispositif de "exo-jeunes" (1991-1993).

Certaines d'entre elles sont en revanche nettement plus ciblées ; leur longévité en tant qu'instrument de la politique de l'emploi est d'ailleurs souvent plus grande : il en est ainsi des exonérations de qualification, des contrats emploi-solidarité.

Il faut noter cependant que dans beaucoup de types de contrats de travail aidés, l'allégement du coût salarial ne passe pas uniquement par le canal de l'exonération de cotisations sociales, mais qu'il comprend aussi un abaissement du salaire au-dessous du SMIC du moins pour l'employeur. C'est le cas des CES et de l'apprentissage et à un moindre degré des contrats de qualification. Dans le cas des CES, l'exonération de cotisations ne joue qu'un rôle subsidiaire en termes de coût du travail.

Parallèlement au ciblage sur les catégories de demandeurs d'emploi jugées prioritaires, ces exonérations temporaires peuvent constituer des incitations à l'embauche en faveur de certaines catégories d'employeurs, comme les exonérations en faveur des première, deuxième ou troisième embauches.

En raison de leur caractère temporaire, le montant unitaire de ces exonérations de charges sociales peut être élevé ; dans le cas fréquent d'exonération totale des cotisations patronales de Sécurité sociale, l'allégement du coût du travail global est de l'ordre de 20 %. Pour la même raison, la contrainte de financement budgétaire est moindre que pour les exonérations pérennes ; d'autant plus qu'en pratique le financement est parfois assuré par les organismes de Sécurité sociale eux-mêmes.

L'effet macro-économique de ces exonérations est nécessairement limité dans le temps. Ces mesures permettent essentiellement soit des effets d'anticipation dans les embauches - c'est principalement le cas des dispositifs peu ciblés -, soit des effets de redistribution parmi les embauches en faveur des publics prioritaires de la politique de l'emploi. Elles jouent alors un rôle très positif dans l'évolution de la structure du chômage et dans la fluidification du marché du travail, depuis longtemps en faveur des jeunes et plus récemment en faveur des chômeurs de longue durée.

Cette efficacité rencontre les limites inhérentes au ciblage qui sont bien connues : effets d'aubaine en cas de ciblage trop large, effets de concurrence et d'éviction dans le cas contraire.

Ces subventions marginales à l'embauche ont surtout un effet économique de court terme en permettant temporairement à des entreprises surtout petites et moyennes de diminuer leurs charges d'exploitation.

C'est pourquoi la question de l'usage conjoncturel des exonérations de cotisations sociales ne doit pas être négligée : c'est principalement dans la phase de reprise conjoncturelle avérée que l'allégement du coût du travail trouve son efficacité maximale. Il accélère alors et anticipe la reprise de l'emploi. C'est particulièrement évident pour les exonérations temporaires relativement peu ciblées dont l'efficacité réside précisément dans l'effet d'anticipation et dont l'usage doit faire l'objet d'un réglage conjoncturel.

1.3. Des logiques complémentaires du point de vue de la politique de l'emploi

Cette opposition entre ces deux modes d'utilisation des exonérations de cotisations sociales est quelque peu schématique. Cependant, leurs effets sur l'emploi et le chômage sont très différents : le premier type d'action sur le coût du travail a plutôt un effet de long terme sur le niveau de l'emploi et le second type de levier un effet de court terme sur la structure du chômage et le fonctionnement du marché du travail. La baisse permanente du coût moyen du travail peut enrichir durablement même si modérément, le contenu en emploi de la croissance, alors que la baisse du coût marginal permet d'abord l'accès ou le retour à l'emploi de catégories de chômeurs à l'égard desquels le fonctionnement spontané du marché est fortement sélectif sans jouer de manière significative et durable sur le volume de l'emploi et du chômage.

L'effet net sur l'emploi généralement estimé entre 20 % et 40 % selon les mesures pour les exonérations temporaires (paragraphe n° 2) ne doit pas en conséquence être considéré comme faible eu égard à l'objectif d'insertion ou de réinsertion poursuivi.

Les deux types d'exonérations constituent deux outils complémentaires et indispensables de la politique de l'emploi ; ce qui signifie qu'ils peuvent être utilisés de manière simultanée sans risque d'incohérence a priori pourvu que les objectifs et les cibles soient compatibles.

Le premier, de nature plus macro-économique, constitue un des volets essentiels des possibilités d'action des pouvoirs publics, limitées mais réelles, d'infléchissement des choix économiques des entreprises en matière d'emploi.

Le second, de nature sans doute plus sociale et plus lié au marché du travail, poursuit l'objectif essentiel de la politique de l'emploi qui est la lutte contre la sélectivité dans le cadre des politiques d'insertion et de réinsertion professionnelle.

2. Un bilan statistique et financier, une estimation des effets sur l'emploi

Ce paragraphe tente un bilan des mesures d'exonération temporaire de cotisations sociales en vigueur en 1994, principalement dans le secteur marchand. Elle présente ensuite une synthèse des travaux d'évaluation disponibles, en particulier quant à l'effet sur l'emploi et le chômage des mesures d'exonération.

2.1. Bilan quantitatif et financier

2.1.1. Bilan quantitatif

Le nombre de personnes bénéficiant d'une exonération de cotisations sociales dans le secteur marchand est évalué à plus de 810 000 en 1993 (moyenne annuelle des bénéficiaires en fin de mois) (tableau n° 1 et graphique n° 1).

Les mesures considérées recouvrent :

- les exonérations pures à l'embauche : 1er, 2nd ou 3ème salarié (125 400), exo-jeunes (109 800), avec une prime à l'embauche pour les chômeurs de longue durée dans le cas du contrat de retour à l'emploi (107 900), soit au total 343 100 ;

- les exonérations "mixtes" pour des mesures combinant une formation en alternance et un salaire calculé en pourcentage du SNIF et fonction de l'âge du bénéficiaire : contrats d'apprentissage (218 400), de qualification (140 700), d'orientation (1 300), soit au total 360 400 ;

- l'abattement de cotisations sociales pour les emplois à temps partiel (110 000).

Il existe aussi des exonérations accompagnant d'autres mesures principalement dans le secteur non marchand (contrats emploi-solidarité : 367 700), ou aux marges de l'emploi marchand : aide aux chômeurs créateurs d'entreprise (24 400), salariés des associations intermédiaires (23 100). Le nombre total de bénéficiaires dépasse alors 1,2 million.

Les bénéficiaires de l'exonération, elle permanente, des cotisations d'allocations familiales pour les salaires inférieurs à 1,1 ou 1,2 SMIC sont, en outre, estimés entre 3,5 et 3,6 millions (2,67 pour l'exonération totale + 0,9 pour l'exonération à 50 %, selon l'ACOSS).

Graphique n ° 1 : nombre de bénéficiaires d'exonérations

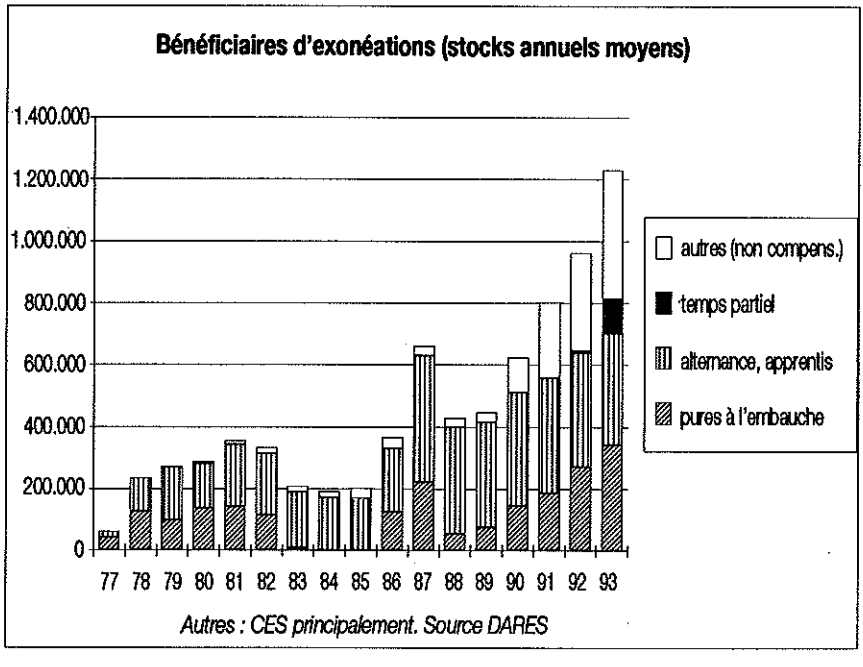


Tableau n° 1
Bénéficiaires d'exonérations de cotisations sociales (*) évolution depuis 1990

stocks annuels moyen estimés

	Exo. pures		Contrats de retour à l'emploi CRE*	Sous-total Exonérations à l'embauche	Apprentis lois 1979 et 1987	Contrats de " qualification CQ	Contrats d'orientation CO	Sous-total Formations en alternance	Chômeurs créateurs d'entrepr. ACCRE	Assoc. Intermédiaires AI	Contrats emploi solidarité CES	Abattement temps partiel	TOTAL		dont exonérations non compensées	
	Premier salarié (+2i+3i)	Exo jeunes											valeur absolue	variation annuelle	valeur absolue	part
Etat (**)	0 %	90 %	90 %		100 %	100 %	0 %		0 %	0 %	0 %	0 %			0 %	0 %
1990	83.200		63.400	146.600	235.300	130.500		365.800	24.400	8.800	78.059		623.659		194.459	31 %
1991	107.500	1.500	79.700	188.700	227.800	141.900		369.700	21.200	11.000	212.184		802.784	29 %	351.884	44 %
1992	113.500	66.700	92.000	272.200	222.700	145.700	400	368.800	23.200	18.100	275.854	5.000	963.154	20 %	436.054	45 %
1993	125.400	109.800	107.900	343.100	218.400	140.700	1.300	360.400	24.600	23.100 provis.	367.700 provis.	110.000 provis.	1.228.900	28 %	652.100	53 %
Stock fin de mois																
avril 94	127.250	65.000	136.300	328.550	253.100	142.000	1.900	397.000	26.600	28.600	389.000	250.000	1.419.750	-	823.350	58 %

Source : Ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques.
(*) exonération des cotisations patronales de sécurité sociale (sauf apprentis : cotisations patronales et salariales).
(**) pourcentage de prise en charge par l'Etat. Le complément éventuel à 100 est supporté par les régimes sociaux.
CRE : dont 19.400 Contrats de réinsertion en alternance en 1990, compensés à 100 %.
Associations intermédiaires : moyenne des salariés actifs en fin de mois par pourcentage des heures exonérées.
ACCRE : exonération pendant les six premiers mois (pendant les douze premiers mois à partir d'avril 1994).
CES : l'Etat ne prend à sa charge que les cotisations d'assurance-chômage.
Le champ considéré exclut les emplois familiaux ainsi que les exonérations en faveur des agriculteurs.

2.1.2. Rappel historique

Depuis la création de mesures d'exonération en 1977 (Pactes pour l'emploi), la progression a été continue avec, toutefois, deux périodes de reflux :

- 1977 à 1982 : pactes pour l'emploi des jeunes et plan avenir-jeunes (jusqu'à 360 000 bénéficiaires),

- 1983 à 1985 : seuls demeurent l'apprentissage et l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise (200 000 bénéficiaires),

- 1986 à 1987 : plan d'urgence en faveur des jeunes (jusqu'à 660 000 bénéficiaires),

- 1988 : fin du plan d'urgence, mais début des mesures en faveur des chômeurs de longue durée (tout de même 425 000 bénéficiaires),

- depuis 1989 : retour à des formules d'exonération pures (1er salarié, exo-jeunes), création de l'abattement temps partiel et développement des CES. Avec les CES, les progressions annuelles oscillent entre 20 % et 30 %, jusqu'à un total dépassant 1,2 million en 1993.

2.1.3. Bilan financier

L'État compense les cotisations exonérées aux régimes sociaux (ACOSS, UNEDIC, ARRCO, MSA...) pour certaines mesures : apprentis, contrat de qualification, contrat de retour à l'emploi, exo-jeunes (pour ces deux dernières mesures, l'État compense à hauteur de 90 %) et exonération des cotisations d'allocations familiales sur les bas salaires (tableau n° 2 et graphique n° 2).

En revanche, d'autres mesures, surtout celles instituées ces dernières années, hormis l'exonération des cotisations d'allocations familiales pour les bas salaires, ne font l'objet d'aucune compensation. Les régimes sociaux supportent donc un manque à gagner. C'est le cas pour l'embauche du 1er, 2nd ou 3e salarié, l'abattement temps partiel, le contrat d'orientation, le CES, le contrat local d'orientation ainsi que pour les emplois familiaux. L'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise (ACCRE) bénéficie également de 6 mois d'exonération (portés à 12 mois par la loi quinquennale) sans contrepartie pour les régimes sociaux.

En 1993, l'État a versé 8,5 milliards de francs aux régimes sociaux (hors compensation de la mesure " exonération des cotisations d'allocations familiales sur les bas salaires ") :

- Apprentis : 2,20 MdsF
- CQ : 2,95 MdsF
- CRE : 1,64 MdF
- Exo-jeunes : 1,67 MdF.

Pour l'exonération des cotisations d'allocations familiales sur les bas salaires, l'ACOSS estime les cotisations exonérées à 3,3 MdsF (100 %) et à 0,7 MdF (50 %), soit un peu plus de 4 MdsF pour l'exercice 1993 (qui prend fin aux cotisations versées au titre du 3e trimestre).

Pour les mesures ne faisant pas l'objet de compensation, l'ACOSS estime le manque à gagner pour 1993 à :

- 1er,2nd,3e salarié : 2,51 MdsF
- Temps partiel : 0,76 MdF
- CES : 3,55 MdsF

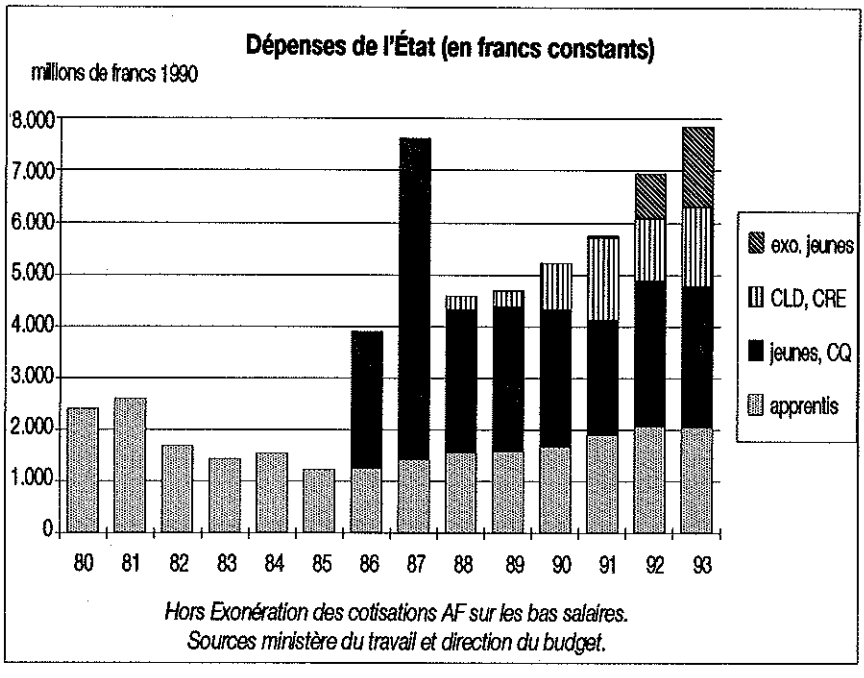
(auxquels s'ajoutent 2,36 MdsF au titre des emplois familiaux).

Au total, pour les subventions à l'emploi marchand, 77 % des cotisations exonérées ont fait l'objet d'une compensation pour l'exercice 1993, soit 12,37 MdsF sur 16,04 MdsF, selon l'ACOSS. Toutefois, cette part devrait être pondérée de l'effet de création nette d'emploi qui génère des cotisations supplémentaires.

En particulier, une évaluation menée conjointement en 1990 par la Délégation à l'emploi, la Direction de la sécurité sociale et la Direction de l'artisanat sur l'exonération à l'embauche du 1er salarié concluait à un autofinancement total de la mesure sur quatre ans et à un gain net pour la sécurité sociale dès la cinquième année. Les hypothèses retenues : effet net de création d'emploi de 40 % et proportion d'emplois durables de 60 %, n'ont pas été contredites par les travaux d'évaluation postérieurs. Le taux de maintien du poste, par exemple, après 2 ans - 2 ans et demi a été estimé à 80 % (enquêtes du SES).

Graphique n ° 2

Les dépenses de l'État



Hors Exonération des cotisations AF sur les bas salaires.
Sources ministère du travail et direction du budget.

Tableau n° 2
Exonération de cotisations sociales : dépenses de l'Etat

en millions de francs

DONNÉES FINANCIERES	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
• Exo. cotis. soc. embauche (Pactes)						–	–	–	–	–	–	–	–	–
Exo. charges patronales, apprentis entreprises de + 10 sal. (Pactes)	770,0	915,0	645,3	292,0		–	–	–	–	–	–	–	–	–
• Exonération des charges sociales pour l'apprentissage														
– loi de 1979 (<=10 salariés)	539,0	691,0	517,1	793,7	1.248,2	1.055,8		1.293,8	1.453,0	1.404,0	1.380,2	1.961,6	2.186,7	2.204,3
– loi de 1987 (> 10 salariés)										119,0	280,0			
• Plan d'urgence Jeunes :														
25%, 50%, 100% CA, CQ et apprentis	–	–	–	–	–	–	3.437,5	5.617,2	2.574,0	–	–	–	–	–
• 100% Contrats de Qualification										2.711,0	2.651,0	2.296,0	2.971,8	2.948,9
• Chômeurs de longue durée														
. 50% embauche, 100% CRA	–	–	–	–	–	–	–	(e 20,0)	259,0	310,0	554,0		–	–
. Contrats de retour à l'emploi	–	–	–	–	–	–	–	–	–	( )	361,7	1.655,0	1.268,5	1.640,3
• Exo Jeunes non qualifiés	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	e 26,0	915,2	1.668,0
total EXONÉRATIONS A L'EMBAUCHE compensées par l'État	1.309,0	1.606,0	1.162,4	1.085,7	1.248,2	1.055,8	3.437,5	6.911,0	4.286,0	4.544,0	5.226,9	5.938,6	7.342,2	8.461,5
total en francs constants (francs 1990)	2.406,3	2.607,1	1.687,1	1.438,0	1.539,1	1.229,1	3.897,4	7.602,9	4.588,9	4.699,1	5.226,9	5.754,5	6.946,2	7.842,0
variation en termes réels (en %)	–	8 %	-35 %	-15 %	7 %	-20 %	217 %	95 %	-40 %	2 %	11 %	10 %	21 %	13 %

sources :
- Budget des charges communes, jusqu'en 1989.
  ACOSS, pour 1990 (données ministère du budget non disponibles).
- Budget du ministère du travail, depuis 1991, sauf Exo Jeunes : budget des charges communes.

Tableau n° 2
Exonération de cotisations sociales : dépenses de l'État

2.2. Évaluation des effets sur l'emploi

L'évaluation des mesures d'abaissement du coût du travail dans le secteur marchand par le biais d'exonération de cotisations sociales a eu recours, depuis l'origine de ces mesures, à différentes méthodes. La plupart sont centrées sur les effets micro-économiques, quelques unes visent à repérer l'impact macro-économique. L'effet "net" sur l'emploi constitue un des principaux résultats recherchés, mais d'autres effets portant sur l'amélioration de l'employabilité et sur l'insertion de populations-cibles (jeunes, non-qualifiés, travailleurs âgés) sont primordiaux. En effet, les mesures d'exonération peuvent avoir plusieurs objectifs et les mesures ciblées ont pour principal objectif d'améliorer l'employabilité de populations inférioriséés sur le marché du travail. On traitera toutefois plus loin des effets nets sur l'emploi et le chômage. Ces résultats sont toutefois fragiles et permettent mieux de comparer les mesures entre elles que de calculer des effets nets sur l'emploi ou le chômage.

Tous ces travaux mettent en évidence d'assez forts effets de substitution (entre populations de salariés), d'aubaine (les employeurs auraient embauché de toute façon) ainsi que des effets d'appels (sur des personnes auparavant inactives), eux souvent plus faibles, voire négligeables. Ils font apparaître aussi des effets plus qualitatifs comme le recours plus fréquent à des contrats à durée indéterminées (condition d'obtention de certaines aides). L'effet net en termes d'emplois créés grâce aux exonérations apparaît souvent inégal, même si les différentes approches conduisent à des résultats assez variés. Pour présenter ces résultats, cette note empruntera de nombreux extraits à une synthèse récente [1] (tableau n° 3 sur les effets nets sur l'emploi).

---

(1) Étude réalisée pour la DARES " Les subventions à l'emploi : analyses et expériences européennes ", J. Gautié, B. Gazier, R. Silvera, document Travail et emploi, La Documentation française, 1994.

Tableau n° 3

Effets nets sur l'emploi des dispositifs de subvention à l'emploi
(depuis la fin des années 1980)

Dispositifs	Effet net %*	Année	Source
Apprentissage	15	1984	Colin-Elbaum
Apprentissage	70	1988	Ermakoff-Tresmontant
Contrat Emploi-Formation	5	1984	Colin-Elbaum
Contrats de qualification	20	1988	Ermakoff-Tresmontant
Contrats de qualification	28	1992	ANPE-SES (SOFRES)
Contrats de qualification	40	1992	CEREQ
SIVP	50	1988	Ermakoff-Tresmontant
SRA-CRA	10	1988	Ermakoff-Tresmontant
CRE	43	1989	SES-IFOP
CRE	40	1992	CEE
Exo 1er salarié	41	1989	SES-IFOP
Exo-Jeunes	16	1992	ANPE-SES (SOFRES)

**ATTENTION : "Ces effets nets" ont été déduits des effets de substitution et/ou d'appel évalués dans chacune de ces études. Il s'agit donc d'une estimation fragile, dans la mesure où certains effets ne sont pas toujours pris en compte (par exemple l'effet d'aubaine ou encore l'effet d'appel si la source correspond à des enquêtes auprès d'entreprises).*

Source : "Les subventions à l'emploi : analyses et expériences européennes", par J. Gautié, B. Gazier, R. Silvera, document Travail et emploi, La Documentation française, 1994.

2.2.1. Les résultats des travaux micro-économiques

Les études et enquêtes directes auprès des employeurs visent à déterminer dans quelle mesure les dispositifs ont affecté leurs décisions d'embauche. La fiabilité des résultats souffre obligatoirement de la composante déclarative des réponses. Toutefois, ces travaux concluent généralement à des effets nets assez faibles.

Ainsi, une enquête du SES (1990) sur l'utilisation de l'exonération à l'embauche du premier salarié ou du contrat de retour à l'emploi (CRE) montre que 40 % des embauches aidées correspondent à des embauches nettes, les autres relevant d'effets d'aubaine ou de calendrier. Cependant, pour le CRE, 15 % des employeurs déclarent avoir abaissé leur seuil d'exigence en matière de qualification et 6 % en matière d'âge. Ces derniers résultats sont importants à relever : ils confirment que l'effet de création d'emplois n'est pas le seul but recherché et que l'amélioration de l'employabilité de catégories peu recherchées, parce que le coût d'emploi est jugé excessif (cas de personnes peu qualifiées) ou a priori jugées trop âgées, est un objectif fondamental de la politique de l'emploi. Une enquête de l'ANPE (1991) auprès d'employeurs utilisateurs de la mesure CRE relève par ailleurs qu'une très

grande majorité (89 %) des personnes embauchées avec un CRE répondent aux qualités requises par le poste ce qui permet d'espérer des perspectives élevées de maintien dans l'emploi (61 %).

Une étude récente (ANPE et SES) sur les contrats de qualification (CQ) et sur l'Exo-jeunes estime l'effet net sur l'emploi respectivement à 28 % et 16 %. Une enquête du CEREQ sur les contrats de qualification estime à 40 % la création nette d'emploi, ou plutôt, inversement, que dans 61 % des cas le CQ remplace une embauche qui aurait surtout pris la forme d'un contrat à durée indéterminée.

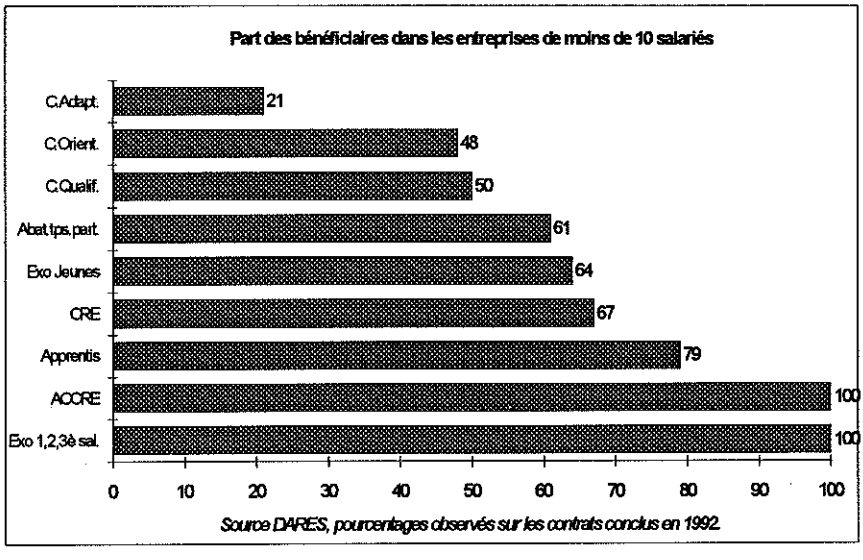
Des travaux du Centre d'études de l'emploi sur les stratégies des employeurs (1990) montrent que l'abaissement du coût salarial semble efficace a priori dans une logique marchande, mais qu'elle est au mieux inefficace dans une logique industrielle (les entreprises étant insensibles au rabais) et peut stigmatiser ces supposés bénéficiaires (le bas prix devenant un indicateur de mauvaise qualité).

Une étude du Séminaire d'économie du travail (1992) à partir d'une enquête sur les réactions des entreprises face aux mesures d'allégement du coût salarial et d'incitation à l'embauche aboutit au paradoxe suivant : les entreprises qui affichent dans leur discours le plus de sensibilité au coût du travail, qui évoquent en premier lieu "la faute aux charges sociales" à l'origine de toutes leurs difficultés, sont celles qui connaissent peu et n'utilisent que rarement les mesures d'allégement salarial, alors que les entreprises plus actives, a priori peu sensibles à ces dispositifs, mais néanmoins "clientes", n'évoquent généralement pas le coût salarial à l'origine de leurs problèmes d'emploi, mais insistent davantage sur des problèmes plus structurels de formation et d'adaptation des qualifications à leurs besoins.

Une autre enquête du CEE sur l'utilisation des contrats de retour à l'emploi (CRE) menée en 1992 auprès des utilisateurs et populations concernées estime l'effet net à 40 % (4 entreprises sur 10 n'auraient pas embauché sans la mesure). En revanche, cette enquête relève que le CRE serait surtout utilisé comme une aide économique pour des structures fragiles, et moins comme une contrepartie d'un effort de formation ou d'insertion de catégories fragiles. Il faut se souvenir que les entreprises utilisatrices des dispositifs d'exonération sont très majoritairement de petite taille (graphique 3) : hormis l'embauche du 1er salarié, en moyenne 65 % ont moins de 10 salariés, 20 % de 10 à 49 salariés. Ces entreprises de petite taille qui recourent souvent à de la main d'œuvre non qualifiée, sont assez sensibles à l'abaissement du coût du travail, mais la rotation de la main d'œuvre est plus élevée que la moyenne.

Graphique n° 3

Part des bénéficiaires dans les entreprises
de moins de 10 salariés



2.2.2. Le "bouclage" de la DARES

La DARES a développé pour sa part une approche globale que l'on peut qualifier de comptable qui s'inspire directement de travaux développés à la Direction de la prévision en 1989 (effet ex-ante, c'est-à-dire avant répercussions macro-économiques) et qui intègre au fur et à mesure les résultats des travaux micro-économiques plus récents. Les effets de substitution retenus sont élevés. Plus le type de contrat se rapproche de l'emploi "normal" (notamment en termes de rémunération), plus l'effet de substitution est important : pour les contrats de qualification et les mesures simples d'exonération, les créations nettes d'emploi seraient de l'ordre de 20 %. En revanche, pour les contrats d'apprentissage, il serait de 70 %, du fait des niveaux de rémunération et de qualification très faibles par rapport aux contrats de qualification. Les effets d'appel sur la population jusque là inactive sont considérés comme négligeables pour les mesures d'exonération de cotisations sociales dans le secteur marchand.

2.2.3. L'apport des modèles macro-économiques

Une étude menée en 1990 par l'OFCE et le SES [1] a tenté d'estimer l'impact des politiques de l'emploi (subventions à l'emploi marchand, à l'emploi non marchand, stages de formation et préretraites) menées pendant 15 ans (1974 à 1988). Elle fait apparaître, pour les subventions à l'emploi dans le secteur marchand, des effets ex-ante faibles mais des effets macro-économiques positifs : effets de compétitivité - prix et hausse des profits de par la baisse du coût du travail. Mais, à la différence du bouclage comptable évoqué dans le paragraphe précédent, l'effet d'appel retenu est de 50 % : on a un chômeur de moins grâce à deux emplois créés (aidés ou non aidés). Au total, et compte-tenu de ces effets d'appel importants, le "rendement" du dispositif est très faible : de 5 % à 10 % (rapport entre le nombre de chômeurs évités ex-post rapporté au nombre de bénéficiaires ex-ante).

L'exercice tenté par l'OFCE a également simulé l'effet d'une politique de l'emploi reposant exclusivement sur une baisse de cotisations sociales de même ordre que l'ensemble des dépenses pour l'emploi engagées au cours de cette période. Ainsi, la simulation pour 1988 montre qu'un allégement de 50 milliards de francs de cotisations sociales permettrait la création de 200 000 emplois au bout de cinq ans, tandis que le chômage baisserait de 100 000 personnes.

Ces résultats, obtenus en fonction d'un certain nombre d'hypothèses et entachés d'importantes marges d'erreurs, sont fragiles. Ils font l'objet de critiques, dont la plus forte est la non prise en compte d'une élasticité ex-ante de l'emploi au salaire réel. Ces évaluations supposent que les gains de compétitivité-prix obtenus par une baisse du coût salarial ne sont pas remis en cause par des variations ultérieures de taux de change. De manière générale, la liaison emploi - salaires dans les modèles fait encore l'objet de vives controverses.

2.2.4. En guise de conclusion

Tous les travaux concluent à un rendement inégal des mesures d'exonération (taux de création nette compris entre 20 % et 40 %). La succession des travaux soulignent la complexité des itinéraires des bénéficiaires. La multiplicité des stratégies des entreprises et des dynamiques temporelles induites par la succession des mesures conduit toutefois à un bilan plus positif car il convient d'intégrer, à côté de l'effet net sur l'emploi, des effets positifs en termes d'employabilité et d'insertion sur les populations cibles. En outre, la facilitation de l'embauche grâce à l'abaissement du coût du travail représente une aide réelle pour les petites entreprises.

---

(1) SES devenu DARES en 1993.

Annexe n° 9

L'ÉLARGISSEMENT DE L'ASSIETTE DE LA CONTRIBUTION SOCIALE GÉNÉRALISÉE

La CSG est communément présentée comme une contribution portant sur l'ensemble des revenus, destinée à financer les dépenses de solidarité nationale des régimes de Sécurité sociale, et à fort potentiel de développement.

Cette présentation, conforme à la philosophie du prélèvement, est partiellement erronée, tant du point de vue de l'assiette, que de celui de la marge de financement inhérente à ce prélèvement.

1. Un élargissement possible de l'assiette de la contribution

1.1. L'assiette ne couvre pas tous les revenus

Si elle est très large, l'assiette de la CSG ne couvre toutefois pas tous les revenus. Alors que les revenus d'activité sont presque intégralement taxés, il n'en est de même ni des revenus de remplacement ni des revenus du capital, qui bénéficient les uns comme les autres de larges exonérations.

Cette situation se traduit clairement dans la décomposition de la valeur du point de CSG - 38,2 MdsF en 1994 -, soit :

- 75,5 % au titre des revenus d'activité (28,7 MdsF), soit 65,5 % pour les revenus salariaux et 10 % pour les revenus non salariaux ;

- 17,5 % au titre des revenus de remplacement (6,8 MdsF) ;

- 7 % au titre des revenus du capital (2,7 MdsF).

Cet apport inégal des différents revenus traduit partiellement la possibilté d'un élargissement de l'assiette susceptible de confirmer et renforcer l'équité.

1.2. Les marges d'extension de l'assiette

Diverses mesures peuvent être envisagées dans ce cadre concernant :

- les revenus du patrimoine ;

- les revenus de remplacement ;

- les gains au jeu ;

- et les prestations et revenus de type salarial.

1.2.1. Les revenus du patrimoine

La mise au point de règles d'assujettissement propres à la contribution concernant les revenus du patrimoine et les revenus de placement permettrait d'accroître de 100 % l'apport de ces revenus à la CSG, soit de 2,7 MdsF de F par point (6,4 MdsF au taux de 2,4 %). Ainsi la part des revenus du capital dans la CSG atteindrait 12 % au lieu de 7 %.

Deux techniques sont a priori possibles :

a. La suppression d'un maximum de seuils et de réductions d'assiette spécifiques à l'IR. Pour la CSG liquidée à partir de la déclaration n° 2042, sont concernés principalement :

- l'abattement de 8 000 F ou de 16 000 F appliqué aux revenus d'actions et d'obligations : rendement CSG : 720 MF pour 2,4 points ;
- les abattements appliqués aux plus values de cession d'actifs professionnels : rendement CSG : 30 MF pour 2,4 points.

b. Diverses exonérations de l'IR pourraient ne plus être étendues à la CSG :

- l'assujettisssement à la CSG des produits d'épargne défiscalisés à l'IR : divers produits d'épargne défiscalisés pourraient supporter la CSG sans altération sensible de leur rendement. Pour le livret A notamment le rendement est de 4,5 %, soumettre ces revenus à la CSG reviendrait à diminuer le taux d'intérêt net d'impôt de 0,1 % celui-ci serait alors de 4,4 % (4,5 % x 97,6) alors que l'inflation est actuellement de 1,7 % (tableau n° 1).

Tableau n° 1

Rendement de 2,4 points de CSG sur les produits d'épargne défiscalisée

Produits	Produits annuels capitalisés MF	CSG correspondante MF
Livret A	29 000	696
Livret bleu	3 660	88
Livret d'épargne populaire	3 750	90
CODEVI	4 100	98
Compte et plan d'épargne logement	28 200	677
Plan d'épargne populaire	18 600	447
Plan d'épargne actions	2 130	51
Produits des contrats d'assurance-vie	83 000	1 992
TOTAL	172 440	4 139

- l'assujettissement à la CSG des plus-values de cession de valeurs mobilières : on pourrait imaginer à moyen terme, avec le concours des banques, de faire déclarer sous une ligne nouvelle de la déclaration n° 2042 les gains de cession de valeurs mobilières en vue de liquider la CSG, que le contribuable ait ou non franchi le seuil général ou le seuil spécifique. Le gain est difficilement chiffrable mais certainement important (de l'ordre de 1,5 MdsF pour une CSG à 2,4 %).

Il convient de rappeler sur ce point que, lors de l'instauration de la CSG, aucune étude précise n'avait été faite sur l'assiette "capital" : l'assiette retenue avait simplement été calquée, pour des raisons de simplicité et surtout d'opportunité politique (éviter d'ouvrir tous les dossiers en même temps), sur les prélèvements déjà affectés à la Sécurité sociale (1 % CNAF et 1 % CNAVTS).

1.2.2. Les revenus de remplacement (préretraites/allocations de chômage/retraites/ pensions d'invalidité/indemnités journalières)

Toutes ces catégories de revenus entrent dans le champ de l'IR, mais ne supportent pas actuellement la CSG lorsqu'ils sont perçus par des personnes qui n'acquittent pas l'IR.

Deux orientations sont envisageables :

- suppression des règles d'exonération applicables à la CSG au titre de la non imposition à l'impôt sur le revenu tout en maintenant l'exonération attachée aux allocations non contributives de retraite et d'invalidité et aux allocations de chômage inférieures au SMIC [1], 58 % des retraités et 86 % des chômeurs étant actuellement exonérés. Le rendement de la mesure serait de 2,5 MdsF par point (5,9 MdsF au taux de 2,4 %). Il faudrait également intégrer dans la base de la CSG les revenus du patrimoine de ces mêmes personnes (rendement négligeable) ;

- assujettissement des indemnités journalières maladie, maternité, accidents du travail et des rentes accidents du travail. Le rendement de la mesure serait de 0,5 MdF par point (1,2 MdF au taux de 2,4 %) (tableau n° 2).

Tableau n° 2

Rendement de 2,4 points de CSG sur les indemnités journalières

Revenus	Sommes exonérées d'IR et de CSG (MF)	CSG correspondante (MF)
Indemnités journalières de maladie et de maternité	18 000	432
Indemnités journalières et rentes d'accidents du travail	33 700	809

1.2.3. Les gains au jeu

Le rendement de l'assujettissement à la contribution de nouvelles catégories de revenus, notamment des gains des jeux (PMU, Française des jeux, casinos, divers) qui représentaient près de 45 MdsF en 1992, serait de 0,450 MdF par point (1,1 MdF au taux de 2,4 %).

(1) Le prélèvement ne pouvant en outre avoir pour effet de diminuer le montant de l'allocation en deçà du SMIC.

1.2.4. Les prestations et les revenus de type salarial

Les marges de manoeuvre pour élargir la CSG concernent aussi les revenus suivants, qui sont également exonérés d'IR (tableau n° 3).

Tableau n° 3

Rendement de 2,4 points de CSG sur diverses prestations et revenus de type salarial

Revenus	Sommes exonérées d'IR et de CSG (MF)	CSG correspondante (MF)
Allocations familiales	70 000	1 680
Autres prestations, allocation logement et APL, AAH, AFERMA, AGED...	110 000	2 640
Participation des employeurs aux frais de transport	2 750	66
Fraction exonérée de l'indemnité de départ à la retraite	950	23
Indemnité de licenciement	non chiffré	
Salaire des apprentis	4 540	109
Contribution patronale aux chèques vacances	640	15
Contribution patronale au financement des titres restaurant	6 500	156
Retraité du combattant et pensions militaires d'invalidité	22 300	535
TOTAL	217 680	5224

1.3. Observations

L'extension d'assiette confirmerait le caractère "universel" du prélèvement et en conforterait la légitimité en répartissant de façon plus homogène sur l'ensemble des revenus, quelle que soit leur nature, la ponction fiscale, et en allégeant d'autant la pression relative sur la masse salariale.

Le point de CSG, porté de 38,2 MdsF à 46,5 MdsF si l'ensemble des marges de manoeuvre envisagées au 1.2. étaient mobilisées, se décomposerait comme suit :

- 28,7 MdsF pour les revenus d'activité, soit 61,7 % ;
- 9,8 MdsF pour les revenus de remplacement, soit 21,1 % ;
- 5,4 MdsF pour les revenus du capital, soit 11,6 % ;
- 2,6 MdsF pour les revenus divers, soit 5,6 %.

Cette extension d'assiette aurait, à taux constant, un rendement immédiat non négligeable pour les régimes de sécurité sociale - 19,8 MdsF - et garantirait une meilleure acceptation du prélèvement en cas d'augmentation de taux.

2. Une marge de progression qui reste cependant limitée

La CSG peut être utilisée soit dans le cadre d'opérations de substitution, soit dans un cadre d'opérations de financement.

C'est dans une dynamique de substitution que la CSG a été instaurée : elle se substituait alors à des cotisations patronales d'allocations familiales, afin de rendre le financement de la branche plus cohérent avec les prestations servies (assiette élargie à l'ensemble des revenus pour des prestations servies sous seule condition de résidence). C'est également dans cette logique que l'utilisation de la CSG est souvent envisagée dans le cadre de la branche maladie, dans la perspective de sa généralisation sous simple condition de résidence.

L'augmentation de son taux en juillet 1993 était une mesure de financement qui n'a donné lieu à aucune compensation.

Quelle que soit la perspective retenue, la CSG apparaît comme l'instrument "miracle" susceptible, du fait de sa structure et de son rendement, à la fois de résoudre certains problèmes de cohérence financement/prestations et de couvrir les besoins de financement. Il convient de se départir de cette appréciation : la marge de développement de la CSG est loin d'être illimitée.

Pour conserver sa spécificité, la CSG doit demeurer un prélèvement à assiette large et à taux unique. Or la présence, dans ses éléments constitutifs, des revenus de remplacement et des revenus du capital interdit indubitablement une augmentation trop sensible des taux.

Les titulaires de revenus de remplacement ne sauraient supporter des taux de prélèvements extrêmement élevés. Cette remarque vaut notamment pour les pensionnés. Bien que l'amélioration sensible de leurs revenus ces dernières années, conduit à penser qu'il y a aujourd'hui à parité entre le revenu des retraités et celui des actifs (cf. études respectives du CERC et de l'INSEE sur ce point, qui concluent toutes deux à des différences marginales), la réforme des pensions devrait réduire le montant moyen dans moins de 15 ans. Il y a donc lieu d'augmenter les prélèvements sur les pensions sans toutefois atteindre des niveaux tels que la "crise des retraites" en soit sensiblement aggravée après 2010.

Certains revenus du capital supportent d'ores et déjà des taux de prélèvements élevés (entre 19,4 % - obligations, plus values en capital, titres participatifs et autres titres d'emprunts négociables, par exemple - et 54,4 % - bons du Trésor sur formules en placement anonyme... - et même 61,2 % pour les dividendes au taux marginal de l'IR le plus élevé). Ces niveaux de prélèvements n'offrent vraisemblablement pas des marges de manoeuvre considérables au plan international (3 points ?).

Ce constat doit tempérer fortement les espoirs attachés à la CSG. On peut certes imaginer des opérations de transfert qui autoriseraient des majorations non négligeables de taux.

La cotisation maladie sur revenus de remplacement -qui pourrait être par ailleurs augmentée- pourrait être réduite au bénéfice de la CSG, mais l'opération serait sans intérêt financier pour les régimes.

Les prélèvements de 1 % sur les revenus de placement et du capital affectés à la CNAF et à la CNAVTS pourraient eux aussi être supprimés au profit d'une majoration à due concurrence de la CSG ; cette opération, comme la précédente, n'aurait un intérêt qu'en termes de restructuration des ressources - et ne permettrait qu'une mise en cohérence très limitée.

Le budget de l'État pourrait enfin renoncer à une partie de ses prélèvements sur le capital au profit des régimes de protection sociale, mais il lui faudrait trouver très vraisemblablement des ressources de substitution.

À supposer que puisse être dégagée par ces différents biais une marge de progression de la CSG d'environ 5 points, semble la limite extrême du possible.

C'est donc uniquement dans des proportions limitées - et pour des dépenses clairement définies - qu'un recours à la CSG doit être envisagé.

Toute autre démarche conduirait nécessairement à un accroissement des exonérations attachées au prélèvement, les agents économiques ne pouvant supporter ce prélèvement : la mise en place d'une assiette élargie serait nécessairement compromise et l'effritement d'assiette qu'a connu l'impôt sur le revenu se reproduirait sans doute insensiblement.

Annexe n° 10

RÉGIME FISCAL ET SOCIAL DES REVENUS DE REMPLACEMENT

	Taxation à l'IR	Taxation à la CSG	Cotisations
Retraites	Oui	Oui si le retraité est imposable à l'IR	Cotisations maladie 1,4 % base) RG 2,4 % complé) 3,4 % : 5 P) non-non 3,8 % expl. agricoles 2,65 % FP
Majoration pour enfant	Non	Oui	Non
Retraites complémentaires des non salariés non agricoles	Oui	Oui	Non
Allocations chômage et préretraites (+ ATP, alloc. conversion)	Oui	Oui (sauf si l'allocataire est non imposable à l'IR ou si l'allocation < SMIC brut)	Maladie : 1,4 % chômage 5,5 % préretraites (sauf si l'allocataire est non imposable ou l'allocation < SMIC brut)
Préretraites agricoles	Oui	Oui	Non
Indemnités journalières	- Oui, sauf affections longues, maternité, accidents du travail - Indemnités complém. de l'employeur imposables	Non	Non
Allocation maternité - des non salariés non agricoles - des exploitants agricoles	 Non Oui	 Non Non	 Non Non
Pensions invalidité			
- Régime général	Oui	Oui si le pensionné est imposable à l'IR	Non
- Autres régimes	Oui	Oui si le pensionné est imposable à l'IR	Non
Prestations AT	Non	Non	Non
Capital décès	Non	Non	Non
PF-AGED-AFFAMA	Non	Non	Non
Alloc. logement, AAH, RMI	Non	Non	Non
Supplément familial de traitement	Oui	Oui	Non

Annexe n° 11

OBSTACLES À L'EMPLOI : DES CAUSES AUX REMÈDES

Introduire les aspects sociologiques et psychologiques dans la réflexion économique

Contribution de Jean-Baptiste de Foucauld
à la Commission sur les obstacles à l'emploi
présidée par Jean Mattéoli

La question de l'emploi est devenue l'un des problèmes majeurs des sociétés européennes. La plupart des gouvernements ont essayé de la résoudre sans y parvenir. De multiples réformes ont été entreprises ou envisagées, des progrès parfois enregistrés. Mais aujourd'hui le mal du chômage avance plus vite que les efforts entrepris pour l'enrayer. Pourquoi en est-il ainsi ? Une fatalité nouvelle pèse-t-elle sur les pays développés ? Avons nous manqué de courage pour appliquer les solutions proposées ? Que peut-on faire de plus, de nouveau et d'efficace aujourd'hui ?

La présente contribution n'entend pas revenir sur l'action mécanique des différents leviers que les pouvoirs publics ou les agents économiques sont susceptibles d'utiliser pour agir sur l'emploi : les travaux de la Commission sur les obstacles à l'emploi, prolongeant ceux menés pour la préparation du XIe Plan, ont déjà développé cette question, notamment en ce qui concerne le coût du travail, l'aménagement et la réduction du temps de travail, ou la formation. Elle voudrait insister sur des éléments sociologiques, psychologiques ou économiques qui ne sont pas assez pris en considération dans le débat et qui constituent pourtant des obstacles sérieux, et nouveaux, à la recomposition permanente de l'emploi qui doit accompagner le processus de croissance. Elle voudrait également examiner comment établir un lien plus étroit entre les instruments de l'action sur l'emploi, et l'usage que la société en fait.

1. La question de l'emploi se pose aujourd'hui en termes nouveaux

1.1. Le processus de mondialisation est mal maîtrisé

Il est utile de rappeler, tout d'abord, que le processus de mondialisation s'est à la fois accéléré (interdépendance croissante des échanges économiques et commerciaux, globalisation financière, réintégration progressive des pays communistes dans l'économie mondiale, montée en puissance de certains pays du tiers-monde) et dérégulé (flottaison des monnaies succédant à un régime de change stable et ajustable), tout en devenant moins stable (cycles économiques plus prononcés, multiplication de chocs de nature diverse, pétroliers, boursiers, politiques). La croissance dans les pays riches est devenue plus concurrentielle, plus aléatoire et plus difficile dans un avenir incertain et peu lisible. Il est clair qu'un tel climat ne favorise pas l'embauche, en tout cas pas l'embauche à durée indéterminée.

Ce n'est pas qu'une phase de forte croissance mondiale, et de forte croissance dans les pays développés, ne soit pas possible. Mais elle requiert des conditions qui ne sont pas réunies : capacité de coopération plus grande des gouvernements, tant au sein de la triade qu'en Europe, respect ou mise à jour des règles du jeu du commerce mondial, renforcement et liaison entre des institutions mondiales qui ne se sont que très imparfaitement adaptées à un contexte complètement nouveau. En outre, l'Europe, dans cette perspective a du mal à émerger comme acteur stabilisateur du processus de mondialisation tout en donnant l'exemple d'une croissance régulière et non inflationniste. Tous ces décalages, plus ou moins clairement ressentis, pèsent négativement sur l'emploi car ils ne permettent pas d'anticiper un avenir favorable, limitent les prises de risque et favorisent les comportements prudents de production et de consommation. Face à l'incertitude, bien des entreprises font le choix d'ajuster au plus bas le niveau de l'emploi.

1.2. Au delà d'un certain seuil d'accumulation, de nouveaux obstacles freinent la recomposition de l'emploi rendue nécessaire par les progrès de la productivité

Contrairement à une idée qui refait surface périodiquement, notamment dans les périodes de chômage, la machine ne tue pas l'emploi ; elle l'oblige à se déplacer et à se recomposer : la productivité rend inutile certains emplois dans certains secteurs, mais il suffit que des initiatives soient prises en vue de répondre à de nouveaux besoins (latents, ou créés par la technique) pour que de nouveaux emplois se créent, compensant la disparition des anciens et permettant, si besoin est, d'absorber l'augmentation naturelle, ou sociologique, de la population active. Lorsque l'économie fonctionne bien, ce phénomène du "déversement", analysé par A. Sauvy dans "La

Machine et le Chômage", se produit naturellement ; ce fut le cas pendant les "Trente glorieuses" ; ce ne l'est plus aujourd'hui. Il importe d'en analyser les raisons. Elles sont de quatre ordres :

La première est d'ordre macro-économique : plus la croissance est forte, plus le "déversement" est aisé ; or, dans les sociétés post industrielles, la croissance est plus faible. Cette explication est malheureusement tautologique, car c'est précisément parce que la recomposition de l'emploi se fait mal que la croissance réelle des pays développés est actuellement inférieure à la croissance potentielle. Si l'on fait abstraction des phénomènes de cycle et de mondialisation qui viennent d'être évoqués, c'est donc vers d'autres raisons qu'il faut se tourner.

D'abord les emplois nouveaux se créent aujourd'hui principalement dans le secteur des services, souvent dans des petites entreprises, fréquemment sur les marchés locaux, en tout cas sur des marchés plus instables et plus difficiles à appréhender. Ces emplois ne se créent que si existent dans la société une quantité et une qualité suffisante d'initiatives capables d'explorer ces nouveaux besoins et de réutiliser la main-d'œuvre disponible. Or, rien ne garantit que ce quantum d'initiatives existe. Cette situation s'oppose trait pour trait avec celle qui a prévalu au lendemain de la guerre : la population active quittait les exploitations agricoles dispersées pour se regrouper dans des usines, des bureaux, des villes où se développaient une production et une consommation de masse relativement bien identifiée, assez facile à planifier, et reposant sur un nombre relativement limité de centres de décision. Dans la période précédente, l'aspiration vers de nouveaux emplois était parallèle à la suppression des anciens. Aujourd'hui l'emploi se comprime sans nécessairement se redéployer et en tout cas se détruit plus facilement qu'il ne se crée ; il faut beaucoup d'efforts et d'initiatives variés pour reconstituer les postes de travail qu'un petit nombre de décideurs suffit à supprimer. C'est là une première donnée à prendre en considération. Elle montre que la flexibilité externe dans la gestion de l'entreprise fait courir aux salariés et à la collectivité nationale infiniment plus de risques que par le passé.

En second lieu, plus une économie se développe, plus l'innovation est nécessaire, plus les problèmes de qualification deviennent aigus et difficiles à résoudre : les systèmes de formation initiale et continue doivent faire face à la fois à un afflux quantitatif et à des demandes qualitatives de plus en plus différenciées et pointues. Ils y répondent avec une efficacité variable. Il y a là un second facteur de risque de perte en ligne et de désajustement entre l'offre et la demande d'emplois.

Cela est d'autant plus vrai, en troisième lieu, que dans une économie tertiarisée où les productions immatérielles se développent, la force de travail est de moins en moins une marchandise interchangeable, assimilable en quelque sorte à une machine. Ce qu'on demande de plus en plus, et à tous les niveaux, aux personnes employées, ce sont des qualités individuelles de relation et d'implication ; celles-ci ne se mesurent pas facilement, ce qui rend l'embauche plus délicate, tandis que leur insuffisance, rapidement détectée, devient aisément cause de rejet. Notre économie

devient de plus en plus sélective et de moins en moins apte à effacer les défauts en les sociabilisant dans un processus de production bien balisé. L'embauche devient ainsi un acte plus risqué et plus difficile, et, dans le doute, beaucoup sont tentés de s'abstenir. Si bien que les services de placement de la main d'œuvre, non seulement doivent faire face à une demande numériquement accrue mais aussi à des problèmes qualitatifs d'un genre nouveau. D'autant qu'une longue période de chômage peut réduire l'employabilité, plus facilement sans doute que par le passé.

Il résulte de tout ceci que la recomposition de l'emploi ne se fait plus de façon aussi mécanique que par le passé, qu'elle se heurte à des obstacles d'un genre nouveau, et qu'elle exige des efforts d'imagination et de volonté particuliers, intégrés dans la gestion quotidienne des entreprises et des administrations et partagés par tous les acteurs et à tous les niveaux. Les réponses de type mécanique et instrumental qui sont le plus souvent mises en valeur sous-estiment ces aspects psychologiques et sociologiques qui jouent un rôle croissant.

Or, dans le moment même où cette nécessité apparaîtrait de plus en plus clairement - encore que sa prise de conscience collective soit lente - les valeurs et comportements évoluent de façon opposée : d'une part, la confiance dans les mécanismes du marché pour recomposer l'emploi s'est accrue, et le recours à la flexibilité externe s'est développé ; d'autre part, les comportements individuels et collectifs sont devenus plus utilitaristes et souvent moins solidaires ; il en résulte une tendance forte à ce que plus personne ne se sente responsable de l'emploi, au moment même où il conviendrait au contraire que chacun se sente concerné et agisse en conséquence.

On peut certes essayer de résoudre cette contradiction en intensifiant les mécanismes de marchés susceptibles de favoriser la recomposition de l'emploi ; mais ceci ne doit pas conduire à abaisser les minima sociaux, salaire ou revenu, ce qui serait à la fois inacceptable (en termes d'équité), inexplicable (dans une société qui globalement s'enrichit, il faudrait amoindrir la situation des plus défavorisés) et dangereux (l'attractivité des activités occultes ou délinquantes serait favorisée et l'insécurité publique accrue). Si l'on veut rester fidèles à nos valeurs de justice et de cohésion sociale, on ne peut donc se fier aux seuls mécanismes du marché pour rétablir la situation de l'emploi. Un effort permanent et simultané tant d'initiative que de solidarité (impliquant des transferts de revenus) est nécessaire. Mais la morale ambiante ne s'y prête guère. C'est là une contradiction redoutable qui pèse aujourd'hui sur les sociétés développées : les impératifs économiques et sociaux ne coïncident plus avec les comportements.

Mais il y a plus : la crise de l'emploi conjugue aujourd'hui ses effets avec deux autres crises :

- la crise du lien social, due à l'instabilité de la famille, à la mobilité géographique, au mode d'urbanisation, et plus généralement au fait que, dans une société du libre

choix, le coût du frottement à l'autre est de moins en moins accepté. Les amortisseurs sociaux, sans être inexistants, sont moins présents. En sorte que, paradoxalement, le travail rémunéré, même s'il représente une partie moins importante de la vie qu'auparavant, constitue un facteur fort de lien social au moment même où il est plus rare ;

- la crise du sens, liée à l'effondrement des grandes idéologies et au déclin des grands systèmes de représentation. Dans la situation actuelle où le processus de renouvellement de l'accès au sens est loin d'être achevé, cette crise aboutit à ce que les personnes sans travail soient confrontées à des problèmes d'identité particulièrement lourds à supporter (entraînant des risques de repli sur soi et d'autodestruction), et cela d'autant plus que les comportements des "inclus" sont déterminés par le fonctionnement mécanique de systèmes dont la régulation est trop axée sur le pouvoir ou l'argent et dont les finalités sont peu à peu perdues de vue.

La superposition de ces trois crises, qui s'entretiennent l'une l'autre, est inédite. Elle montre que le problème de l'emploi est à la fois plus difficile à résoudre que par le passé et d'une certaine façon plus grave, quand bien même les chômeurs seraient-ils mieux indemnisés qu'autrefois.

1.3. Problème de société, l'emploi est davantage tributaire des pesanteurs nationales

Bien entendu, ces nouveaux handicaps à l'emploi sont selon les cas aggravés ou atténués par les traditions culturelles nationales. Dans l'ensemble ils jouent moins soit dans les pays où la culture de marché est forte et les minima sociaux bas (avec les conséquences sociales et sécuritaires qui en résultent), soit dans les pays qui ont assis (et maintenu) un État-Providence puissant sur des relations collectives intenses. En revanche, les pays se trouvant dans une situation intermédiaire, telle la France, qui a cherché à concilier une forte tradition individualiste avec un État-Providence musclé, se trouvent dans une situation beaucoup plus défavorable. Toute une série de traits culturels qui n'avaient pas été trop gênants pendant la période de croissance fordienne, keynésienne et inflationniste, deviennent extrêmement pénalisants lorsque la croissance est fondée sur la stabilité des prix et sur le développement des services. Faute d'avoir été corrigés à temps, ils jouent aujourd'hui contre l'emploi et expliquent que notre croissance soit plus pauvre en emploi qu'ailleurs. Ainsi :

- la peur de l'autre et la crainte du face à face, souvent mentionnées comme une caractéristique de notre culture, expliquent pour partie la forte mécanisation de nos services en général, la difficulté à développer les services de proximité en particulier, notre lenteur dans le développement de la gestion des ressources humaines dans les entreprises et les administrations, ainsi que le faible niveau des relations entre chômeurs et non chômeurs ;

- le cloisonnement des organisations, des institutions et des pratiques rend difficile des négociations globales permettant d'intégrer l'emploi dans un jeu de contrepartie acceptable par tous et constituant un facteur de mobilisation collective ; il perturbe fortement la gestion du marché du travail, qu'il est impossible de confier à un opérateur unique, et il favorise une étanchéité excessive entre les mesures actives en faveur de l'emploi et les mesures passives d'indemnisation, nécessaires, mais, chez nous, privilégiées ;

- notre faible capacité collective à anticiper les problèmes, la nécessité qui en résulte de les régler dans l'urgence sous la pression des événements, conduit à en simplifier abusivement le traitement : ainsi le rattrapage accéléré de modernisation que nous avons effectué au cours de la décennie 1980 s'est opéré en concentrant nos énergies sur les aspects économiques, tandis que les aspects sociaux ont été négligés : l'idée s'est accréditée qu'une bonne gestion macro et micro économique suffisait à résoudre les questions d'emploi, au moment même où elles méritaient une attention particulière. Du coup, certains comportements qui jouaient un rôle amortisseurs (limitation des licenciements pour les salariés en risque d'exclusion) ou qui relevaient d'une responsabilité civique en même temps que d'un intérêt bien compris à long terme (apprentissage) se sont affaiblis, alors qu'ils étaient plus nécessaires que jamais.

2. Une mise en mouvement de la société est nécessaire, empruntant des voies originales

Pour vaincre ces difficultés [1], il convient de mieux utiliser les instruments existants, de chercher de nouvelles méthodes d'action de la société sur elle-même, et d'approfondir la question des finalités. Seuls ces deux derniers points seront esquissés ici.

2.1. La méthode : un engagement collectif pour l'emploi

Si l'on met de côté la politique macro économique, les leviers qui peuvent agir en faveur de l'emploi ont été clairement identifiés et répertoriés au cours des dernières années. Ils sont essentiellement au nombre de six : la modération du coût du travail (dans certains secteurs, pour certains emplois), l'aménagement-réduction de la durée du travail (à certaines conditions, bien précisées), la gestion des entreprises (selon qu'elle privilégie la flexibilité interne ou non, selon qu'elle s'efforce de développer des organisations qualifiantes, selon qu'elle porte intérêt aux questions d'emploi et d'exclusion), les conditions d'animation du marché du travail au sens large du terme,

---

(1) On se limite ici aux aspects nationaux

les liaisons entre le système de formation initiale ou permanente et le système productif, la capacité à développer efficacement les services et notamment les services aux personnes. Tous les travaux menés font apparaître qu'aucun de ces leviers ne permet à lui seul de résoudre la question de l'emploi, que chacun a sa contribution à apporter, que chacun présente, à l'usage, des difficultés particulières de maniement qui doivent être prises en compte si l'on veut éviter les déconvenues, et qu'enfin les conditions dans lesquelles la société utilise ces différents leviers est essentielle.

Ainsi, comme les développements précédents l'ont montré ; le niveau de l'emploi relève tout autant de l'action de la société sur elle-même que de l'action des pouvoirs publics. La société française a une bonne capacité de réaction, mais cela suppose qu'on l'oriente selon une ligne claire et mobilisatrice. En matière d'emploi, elle implique trois conditions essentielles : une action dans la durée, car les efforts faits sont longs à produire leurs effets ; une action portant simultanément sur tous les leviers de la politique de l'emploi ; une action impliquant chacun des acteurs, à la fois pris isolément et agissant de concert avec les autres.

Ces conditions n'ont jusqu'ici jamais pu être réunies simultanément : les politiques de l'emploi ont été menées le plus souvent dans l'urgence, en se focalisant, successivement sur chacun des leviers, avec souvent des effets de cycle et de mode, et surtout sans véritable partenariat collectif inscrit dans la durée. De ce point de vue, la loi quinquennale sur l'emploi, si elle a le mérite de s'inscrire dans une perspective de moyen terme, gagnerait, pour créer les conditions de cette mobilisation, à être complétée par l'engagement d'une démarche de société prenant des formes nouvelles.

Celle-ci pourrait résider dans un "engagement collectif pour l'emploi" qui serait défini par les sept grandes catégories d'acteurs de la société française : les entreprises, les syndicats, les collectivités locales, les associations, les services publics de l'emploi et de la formation les demandeurs d'emploi et, bien entendu, l'État lui-même. Les instances les plus représentatives de chacun de ces différents acteurs, comme les acteurs eux mêmes, seraient invités à faire connaître l'usage qu'elles entendent faire, dans leur domaine, des principaux leviers de l'action sur l'emploi tels qu'énumérés plus haut (cf. tableau joint). Chacun indiquerait les efforts déjà réalisés, ceux qu'il entend mener seul, ceux qu'il propose aux autres, ainsi que les contributions qu'il aimerait recevoir d'eux pour améliorer son action. Ces engagements, qui prendraient une forme publique et unilatérale, seraient exprimés sous forme d'intention d'action ou de mobilisation de moyens et non en termes de résultats sur l'emploi, étant admis évidemment qu'ils pourraient favoriser indirectement des négociations collectives utilisant les cadres habituels, mais dont le contenu pourrait être renouvelé. Ils devraient être actualisés chaque année en fonction de l'évaluation des actions menées ; ce dispositif devrait fonctionner pendant la période 1993-1997, en assurant notamment la cohérence des divers engagements de l'État dans ce domaine.

L'animation de ce dispositif serait avantageusement assurée par un comité de pilotage de quelques Sages constituant un ensemble pluraliste et cohérent, ce qui donnerait de la souplesse aux contacts avec les différents acteurs, tout en gardant les avantages d'une forte mobilisation. L'exercice mené au niveau national pourrait être décliné dans les régions, dans certains bassins d'emplois, dans des secteurs ou branches professionnelles et dans les entreprises qui le souhaiteraient. Il permettrait vraisemblablement de concrétiser cette préoccupation pour l'emploi, désormais très présente dans la société française, mais qui a besoin de supports concrets pour s'investir.

2.2. Les finalités : approfondir la réflexion

Cette mobilisation générale en faveur de l'emploi implique que l'objectif poursuivi soit davantage précisé. Ceci est nécessaire à plusieurs titres : d'une part, la place du travail dans la société, et dans la vie de chacun n'est plus la même que pendant la période des trente glorieuses et du plein emploi, même si le travail reste un facteur fort de lien social et d'identité. D'autre part, le mode d'organisation du temps social et individuel évolue : les frontières seront moins rigides entre éducation, activité et retraite, et le travail à temps plein pendant la totalité de la vie active ne sera peut-être pas demain la norme souhaitée dominante. Mais le risque est grand que cette évolution se fasse dans de mauvaises conditions pour les individus comme pour la société, qu'elle soit subie plus que maîtrisée, et s'accompagne d'une plus grande précarité des personnes et d'une moins grande cohésion de la société. À l'évidence, il en est déjà ainsi dans les faits, ce qui n'a rien de fatal.

C'est dire qu'une définition plus claire des règles du jeu social et des objectifs visés est nécessaire pour lever les obstacles qui s'opposent à une mobilisation plus forte en matière d'emploi. De ce point de vue, les travaux menés ces dernières années devraient être prolongés dans cette perspective. Le concept de "pleine activité" développé par l'OCDE peut, par exemple, constituer une piste utile.

La réflexion autour d'un concept de ce type devrait être développée et intégrée notamment les données suivantes :

- relativisation de la place donnée à la représentation utilitariste du comportement humain. Cette représentation qui semble exercer une influence croissante sur les fonctionnements économiques et sociaux constitue une rationalisation a posteriori et ne correspond pas vraiment à la richesse des aspirations humaines. Aujourd'hui, elle exerce un effet négatif sur l'emploi et sur la cohésion sociale ; on peut d'ailleurs se demander si la reconquête d'une pleine utilisation des potentialités humaines ne passe pas aujourd'hui par un certain "réenchantement du monde" qui redonnerait un contenu plus fort, et plus signifiant aux projets individuels et collectifs. La crise de l'emploi est, pour partie, une crise de cette modernité qui,

selon J. Habermas, a dissocié les sphères de la rationalité instrumentale, de la rationalité éthique et de la rationalité esthétique, et s'est accompagnée du désenchantement analysé par Max Weber. Un développement humain durable susceptible de canaliser de façon féconde les énergies humaines passe sans doute aujourd'hui par une atténuation de ces oppositions.

- une généralisation des possibilités de travail à temps choisi, selon des modalités organisées par les entreprises ou les administrations. Un champ d'innovation considérable existe dans ce domaine. Son utilisation permettrait un meilleur épanouissement des personnes, un enrichissement de la vie sociale, une meilleure distribution de l'emploi et un élargissement de l'accès aux responsabilités. Elle exige cependant que de nombreuses résistances culturelles soient surmontées, et, simultanément, un très gros effort organisationnel ;

- un appui plus fort et plus net donné aux personnes en situation de chômage et d'exclusion pour qu'ils puissent plus facilement devenir acteurs de leur insertion dans ce modèle de développement. L'aide aux chômeurs créateurs d'entreprises constitue un premier pas qui devrait être complété par une association plus étroite de ces personnes à la gestion des services publics concernés, et par des incitations en vue de leur participation plus active à la vie syndicale et associative ;

- une définition plus équilibrée des règles du jeu social permettant de concilier liberté de choix individuel et existence d'un lien social. Un déséquilibre s'est peu à peu institué dans notre société en faveur du premier terme que l'on devrait chercher à corriger à partir d'une réflexion éthique, juridique et civique et économique afin d'examiner par exemple s'il est possible de freiner la tendance à l'externalisation des coûts de l'exclusion sociale.

Annexe n° 12

LES DISPARITÉS DE NIVEAU DE VIE ENTRE RETRAITÉS

Si le constat d'une parité globale de niveau de vie entre actifs et retraités, mis en évidence en 1991 par le Livre blanc sur les retraites et confirmé depuis par plusieurs études, n'est aujourd'hui plus guère contesté, on fait parfois valoir que cet équilibre global ne rend pas compte de la forte dispersion qui affecterait la distribution du niveau de vie des retraités. Ainsi, des mesures tendant à rapprocher le niveau des prélèvements sociaux et fiscaux pesant sur les retraites de ceux qui pèsent sur les revenus d'activité, acceptable dans son principe général, risquerait d'affaiblir le niveau de vie d'un nombre particulièrement élevé de personnes âgées à ressources modestes.

La présente annexe revient brièvement sur la comparaison des niveaux de vie moyens selon l'âge. Elle rappelle les résultats des études récentes, et s'interroge sur les biais éventuels qu'introduisent des changements dans les méthodes de mesure des niveaux de vie. Elle présente ensuite des distributions de niveau de vie de différents types de ménages selon le nombre d'actifs et l'âge de la personne de référence, qui met en évidence des différences peu sensibles. Elle montre enfin que ces faibles différences dans les distributions de niveau de vie sont compatibles avec une distribution fortement inégalitaire des revenus de retraite. C'est donc la prise en compte de l'ensemble des revenus des personnes âgées et de leur composition familiale qui permet de ramener la dispersion des niveaux de vie des personnes âgées au niveau de celle des niveaux de vie des ménages actifs.

1. Comparaison des niveaux de vie moyens des actifs et des retraités : où en sommes-nous ?

L'apport majeur de la réflexion sur les retraites menées au cours des cinq années écoulées a été de mettre en évidence la parité globale de niveau de vie existant entre actifs et retraités.

Rappelons brièvement les principales étapes du calcul qui permettent de parvenir à ce résultat. Lorsque l'on utilise une source fiscale [1] - l'enquête sur les revenus fiscaux des ménages -, on peut connaître sans trop de difficulté les revenus d'activité, sous réserve toutefois des biais qui affectent la mesure des revenus non salariaux, et les retraites. En revanche, les autres revenus de transfert, qui ne sont généralement pas imposables, doivent être calculés sur barème ou imputés à l'aide de techniques économétriques. Quant aux revenus du patrimoine, ils ne prennent pas en compte les revenus non imposables ou soumis à prélèvement libératoire. En définitive, malgré les conventions requises pour l'ensemble de ces évaluations, on peut fournir une mesure du revenu disponible des ménages après impôts et transferts sociaux.

Une autre difficulté est celle du passage des revenus aux niveaux de vie, c'est à dire celle de la comparaison des revenus de ménages dont les tailles et les compositions sont différentes. Bien qu'il ne repose pas sur des fondements incontestables [2], un système usuel "d'échelles d'équivalence" est celui dit de "l'échelle d'Oxford", qui attribue une unité de consommation au premier adulte, 0,7 unité de consommation aux adultes suivants, et 0,5 unité de consommation à tout enfant de moins de 15 ans. C'est ce système de comparaison des revenus qui a été utilisé dans le Livre blanc sur les retraites [3] (1991) et l'étude du CERC [4] (1993). Toutefois, des travaux plus récents de l'INSEE, évoqués plus loin, reposent sur des échelles d'équivalence alternatives. En tout état de cause, quel que soit le système d'équivalence retenu, on peut proposer une mesure du niveau de vie en rapportant le revenu disponible du ménage au nombre d'unités de consommation qu'il comporte.

---

(1) Toutes les données présentées dans cette partie sont tirées des enquêtes sur les revenus fiscaux. Signalons que d'autres sources permettent toutefois d'approcher le revenu des ménages, notamment les enquêtes "Budgets des familles", et mieux encore de construire des mesures subjectives du niveau de vie.

(2) En toute généralité, on ne peut inférer de l'observation du budget des ménages la "perte" de bien-être consécutive à la présence d'enfants au sein d'un ménage. En particulier, si un ménage décide volontairement et rationnellement d'avoir un enfant supplémentaire, c'est que celui-ci- lui apporte nécessairement du bien-être supplémentaire ! Sans retenir cette conclusion extrême, on observera simplement que le choix d'un système d'équivalence repose sur des conventions arbitraires quant au système des préférences individuelles.

(3) Livre blanc sur les retraites, la Documentation française, 1991.

(4) "Revenus et conditions d'existence des personnes âgées de plus de soixante ans - 1. Les revenus", Documents du CERC, n° 108, 2e trimestre 1993.

Enfin, dans la mesure où, au sein d'un ménage donné, revenus d'activité et retraites peuvent se combiner dans des proportions variables, il est parfois malaisé de le qualifier "d'actif" ou de "retraité". Il est donc habituel de comparer plutôt les niveaux de vie des ménages selon l'âge - supérieur ou inférieur à soixante ans dans cette étude - et le nombre d'actifs.

C'est sur la base de cette méthodologie, et en utilisant les données de l'enquête sur les revenus fiscaux de 1984 que le Livre blanc sur les retraites parvenait en 1991 à une parité de niveaux de vie moyens des ménages "actifs" et "retraités" (voir tableau n° 1 ci-après). Le niveau de vie d'un foyer de retraités âgés de plus de 60 ans était même sensiblement plus élevé que celui des personnes seules avec enfant, plus élevé aussi que celui des couples composés d'un actif et d'une inactive ayant un enfant ou plus et pratiquement équivalent à celui des couples composés de deux actifs et ayant deux enfants.

Tableau n° 1

Revenu disponible par unité de consommation en 1984
(indice base 100 = ensemble des familles dont le chef est salarié)

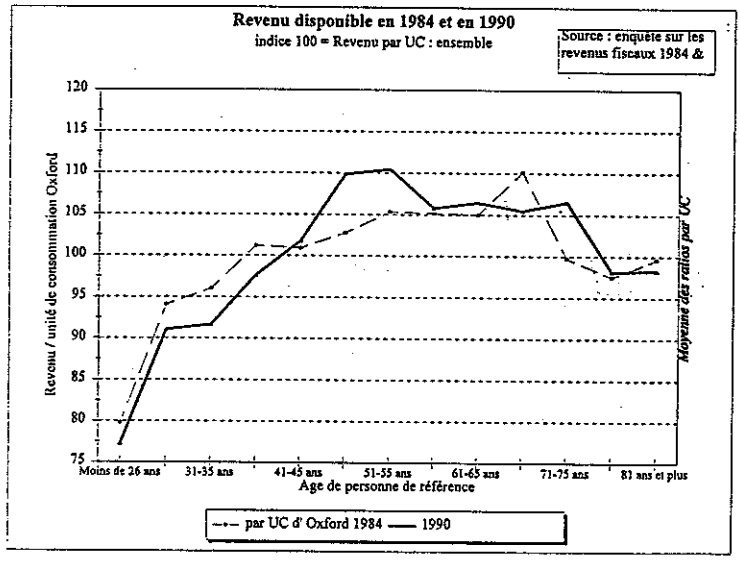
	dans le ménage
Foyers fiscaux dont le chef est un inactif âgé de plus de 60 ans	
Ensemble dont	102
. Foyers isolés	105
. Foyers cohabitants	99
Foyers fiscaux dont le chef est salarié	100
Ensemble dont	
. Couples 2 actifs	113
sans enfant	139
un enfant	113
deux enfants	104
trois enfants et plus	90
. Couple d'un actif et d'une inactive	84
sans enfant	127
un enfant	87
deux enfants	79
trois enfants et plus	63
. Personnes seules avec enfant	84

Source : Livre blanc sur les retraites, tiré de l'Enquête sur les revenus fiscaux des ménages en 1984

C'est aussi à l'aide de ces conventions, mais sur des données spécifiques, que le CERC parvenait en 1993, dans la première partie de son étude sur les revenus et les conditions de vie des personnes âgées [1], à mettre en évidence un avantage relatif de niveau de vie moyen de l'ordre de 5 % en faveur des ménages "retraités".

L'application de l'échelle d'équivalence d'Oxford aux données de l'enquête sur les revenus fiscaux des ménages en 1990 confirme globalement les résultats du Livre blanc sur les retraites (voir graphique n° 1 ci-dessous). Dans l'ensemble, selon l'indicateur retenu sur ce graphique, les personnes âgées disposaient en 1990 d'un niveau de vie toujours supérieur à la moyenne des ménages. D'autre part, le grand âge est toujours marqué par une diminution importante du bien-être relatif : ainsi, si la première partie de la retraite est bien une période d'aisance financière - ce que confirme les appréciations subjectives portées par les ménages dans les enquêtes sur les budgets des familles -, la fin de vie, avec ses difficultés comme le veuvage ou la perte d'autonomie est loin d'être aussi favorable. Toutefois, le profil de niveau de vie s'est assez sensiblement transformé. Alors qu'en 1984 il culminait à 70 ans, il atteint à présent son maximum aux alentours de 55 ans. Et entre les deux dates, ce sont les personnes âgées de 50 à 65 ans qui ont amélioré leur position relative, les plus jeunes et les plus âgés ayant au contraire vu leur situation se détériorer.

Graphique n° 1



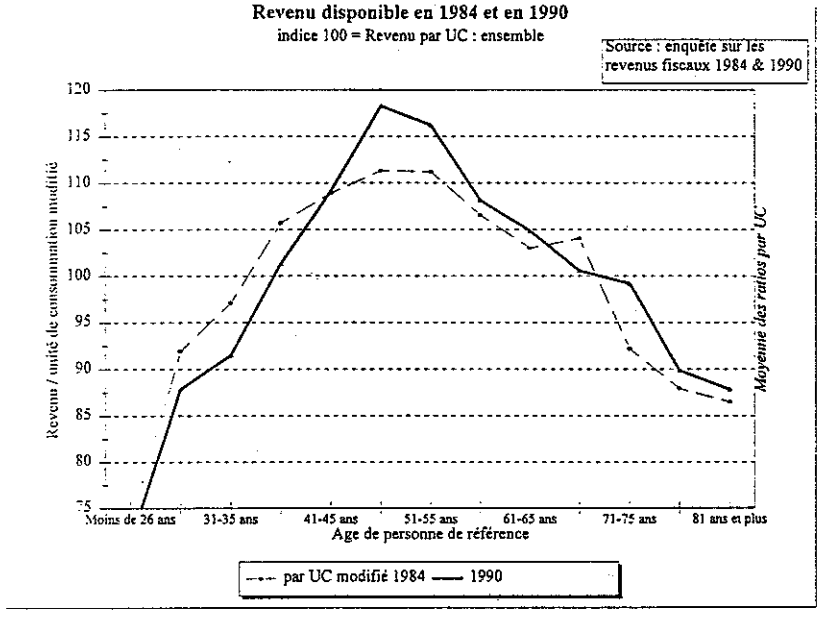
(1) "Revenus et conditions d'existence des personnes âgées de plus de soixante ans - 1. Les revenus", Documents du CERC, n° 108, 2ème trimestre 1993.

Il serait sans doute imprudent d'aller trop loin dans le commentaire d'une telle évolution, tant elle est entachée d'incertitudes statistiques. Elle tient certainement à des effets de génération qui sont difficiles à discerner. On peut toutefois noter que le profil de niveau de vie par âge en 1990 ressemble davantage au profil correspondant au cycle de vie d'un cadre, marqué par une carrière progressive, quand les carrières ouvrières sont elles beaucoup plus plates. Ainsi, les transformations de ces profils auraient accompagné les mouvements qui affectent la composition de la population active, dans le sens d'une élévation du niveau de qualification.

Signalons, pour conclure sur ce point, que le ratio du niveau de vie moyen des plus de soixante ans au niveau de vie moyen des moins de soixante ans est susceptible de fluctuer autour d'une moyenne proche de 1 sous l'effet de plusieurs facteurs :

- le choix de l'échelle d'équivalence (voir plus haut) : les travaux les plus récents sur la consommation des ménages semblent indiquer que l'échelle d'Oxford donne un poids excessif aux personnes supplémentaires du ménage. Le choix d'une échelle d'équivalence qui accorde plus de poids aux coûts fixes des ménages et moins de poids aux personnes supplémentaires - comme le système des unités de consommation dites "modifiées" : une unité de consommation pour le premier adulte, 0,35 pour toute personne supplémentaire - conduit à appauvrir relativement les personnes âgées. Ceci se voit sur le graphique n° 2 ci-dessous. Il est toutefois à noter que les modifications des profils de niveau de vie entre 1984 et 1990 mis en évidence précédemment résistent à ce changement de mesure du niveau de vie ;

Graphique n° 2



- en revanche, choisir une mesure du revenu prenant en compte les "loyers fictifs" représentatifs de la possession de la résidence principale ou majorer les revenus du patrimoine pour prendre en compte les revenus défiscalisés ou soumis à prélèvement libératoire aboutira à enrichir les ménages âgés ;

- et en sens inverse, le choix d'une mesure du niveau de vie fondée non sur les revenus mais sur la consommation aura pour effet de minorer la richesse des ménages âgés dont la propension à épargner est plus élevée.

2. Des distributions de niveau de vie peu influencées par le type de ménage et le nombre d'actifs

Afin de mesurer la dispersion des niveaux de vie chez les actifs comme les personnes âgées, on a tout d'abord sélectionné des types de ménages particulièrement représentatifs. Le tableau n° 2 présente la répartition des ménages selon que la personne de référence a plus ou moins de soixante ans et selon le type de ménage. On constate ainsi que les couples avec un ou deux actifs et les personnes seules actives représentent près de cinq ménages "jeunes" sur six. Du côté des ménages âgés, les couples avec un ou deux inactifs et les personnes seules inactives représentent plus de 90 % de l'ensemble. On limitera donc l'analyse de l'incidence du type de ménage et du nombre d'actifs à ces six catégories.

Tableau n° 2

Répartition des ménages selon le type et l'âge de la personne de référence

	La Personne de référence a		TOTAL	La Personne de référen		La Personne de référen	
	60 ans au plus	Plus de 60 ans		60 ans au plus	Plus de 60 ans	60 ans au plus	Plus de 60 ans
Couple 2 actifs	6 097 414	47 414	6 144 828	40,1	0,7	99,2	0,8
Couple 1 actif	4 238 393	523 395	4 761 788	27,9	7,8	89,0	11,0
Couple 2 inactifs	426 575	2 837 391	3 263 966	2,8	42,2	13,1	86,9
Familles monop 1 Actif	996 444	8 798	1 005 242	6,6	0,1	99,1	0,9
Familles monop 1 Inactif	200 932	21 834	222 766	1,3	0,3	90,2	9,8
Personne seule active	2 459 523	108 958	2 568 481	16,2	1,6	95,8	4,2
Personne seule inactive	412 327	2 806 190	3 218 517	2,7	41,8	12,8	87,2
	360 360	363 212	723 572	2,4	5,4	49,8	50,2
Ensemble des ménages	15 191 968	6 717 192	21 909 160	100,0	100,0	69,3	30,7

Source : Enquête sur les Revenus fiscaux de 1990

Le graphique n° 3 et le tableau n° 3 indiquent que les écarts de niveau de vie moyen entre ces six catégories restent limités. Le revenu disponible moyen annuel par unité de consommation s'établit un peu au-dessus de 90 000 francs pour les ménages âgés au sein desquels on compte un actif. Il est peu supérieur au niveau de vie des personnes seules actives jeunes. Viennent ensuite les couples jeunes avec deux actifs, les couples âgés avec deux inactifs, les personnes seules inactives, enfin les couples jeunes comprenant un seul actif. Ainsi, si la situation des personnes âgées isolées, souvent veuves, est peu favorable, comme on l'a vu plus haut, elle reste cependant meilleure que celle des couples jeunes qui ne comprennent qu'un seul actif.

Graphique n° 3

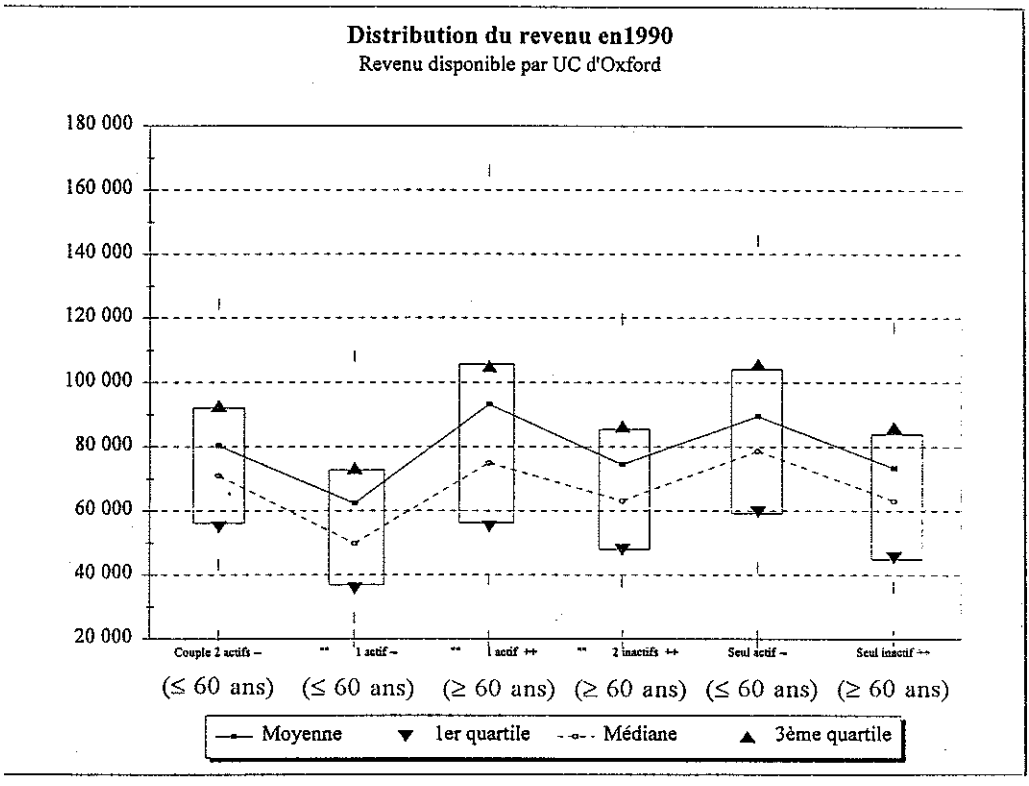


Tableau n° 3

Revenu disponible par UC d'Oxford des ménages selon le type et l'âge de la personne de référence

		Moyenne	Centiles : 10	25	50	75	90	D9 / D1
Couple 2 actifs --	<= 60ans	80 384	43 210	54 955	70 960	92 689	124 419	2,9
"" 1 actif --	<= 60ans	62 329	26 426	35 635	49 816	73 324	108 129	4,1
"" 1 actif ++	> 60 ans	93 118	38 556	55 147	74 956	105 005	166 078	4,3
"" 2 inactifs ++	> 60 ans	74 524	37 779	47 910	63 148	86 314	119 605	3,2
Seul actif --	<= 60ans	89 504	42 347	59 746	78 728	105 681	144 306	3,4
Seul inactif ++	> 60 ans	73 407	36 139	45 456	63 128	86 101	117 052	3,2
Ensemble	Ensemble	74 063	34 614	45 753	64 142	88 121	121 576	3,5

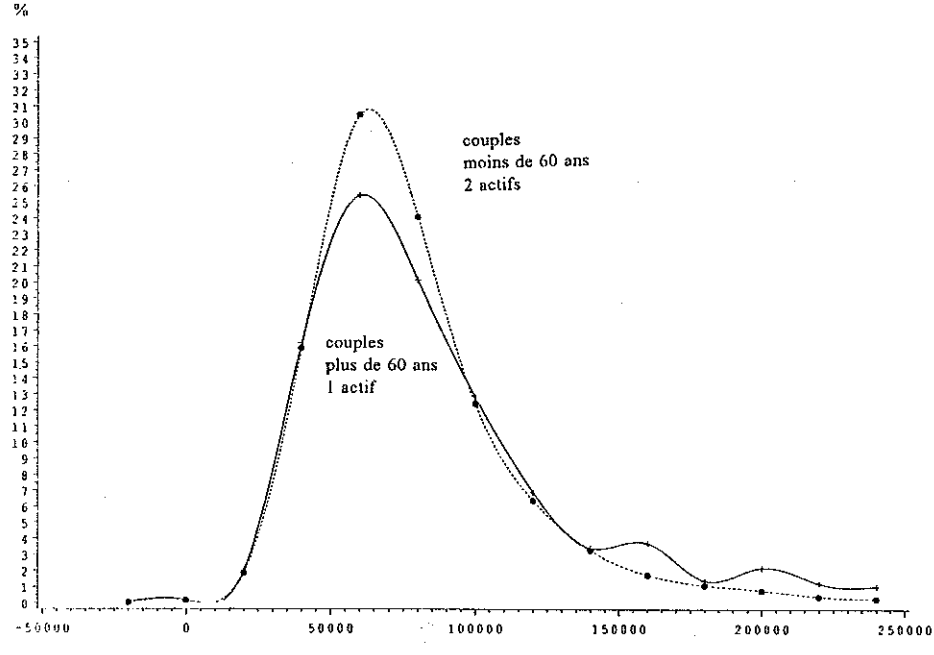
Source : Enquête sur les revenus fiscaux de 1990

On trouve confirmation de ces résultats en observant de plus près les distributions du revenu disponible par unité de consommation selon les différents types de ménage (voir les graphiques n° 4 à n° 8). Ainsi, la courbe estimée des fréquences de la distribution des niveaux de vie des couples âgés comprenant un actif est décalée vers la droite par rapport à celle relative aux couples jeunes comprenant deux actifs, et il en va de même de la courbe relative aux couples jeunes comprenant un actif par rapport à celle relative aux couples avec deux inactifs. La situation est toutefois inversée dans les cas des ménages composés de personnes isolées au sein desquelles ce sont les jeunes qui disposent d'un avantage.

Graphique n° 4

Distribution des revenus 1990 (Couples)

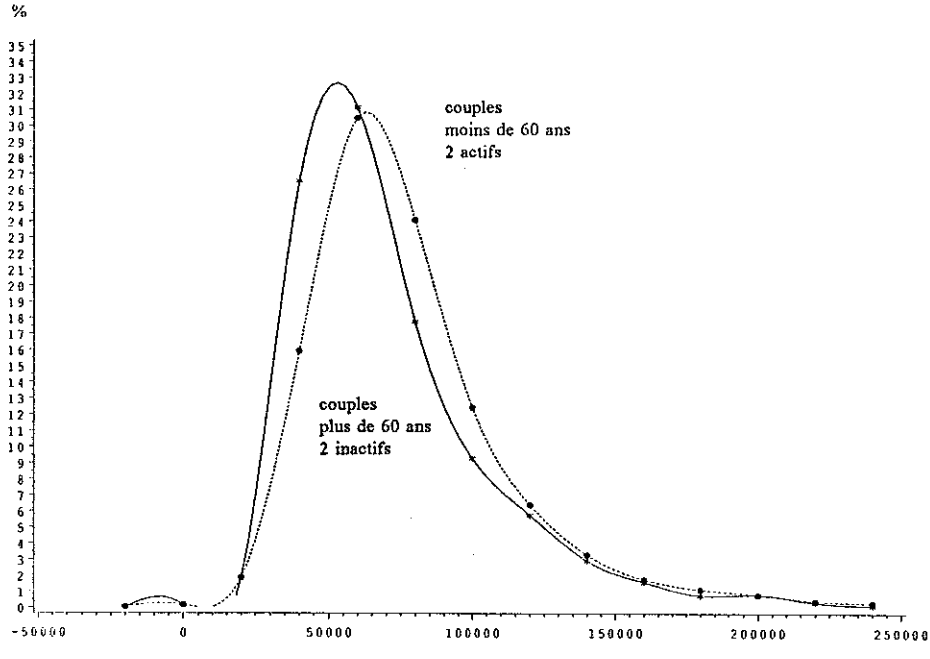
par unité de consommation d'Oxford



Graphique n° 5

Distribution des revenus 1990 (Couples)

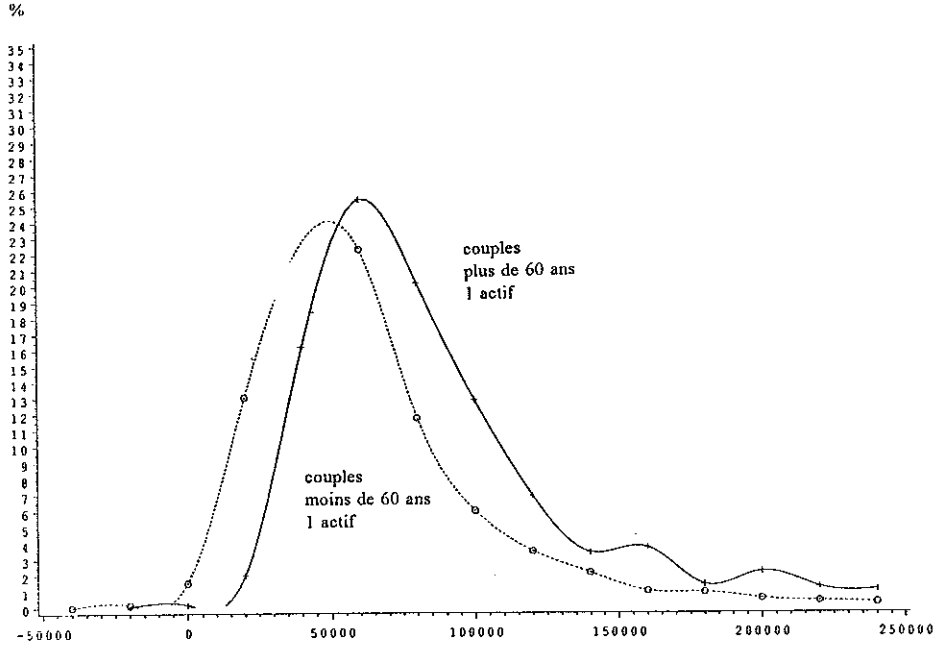
par unité de consommation d'Oxford



Graphique n° 6

Distribution des revenus 1990 (Couples)

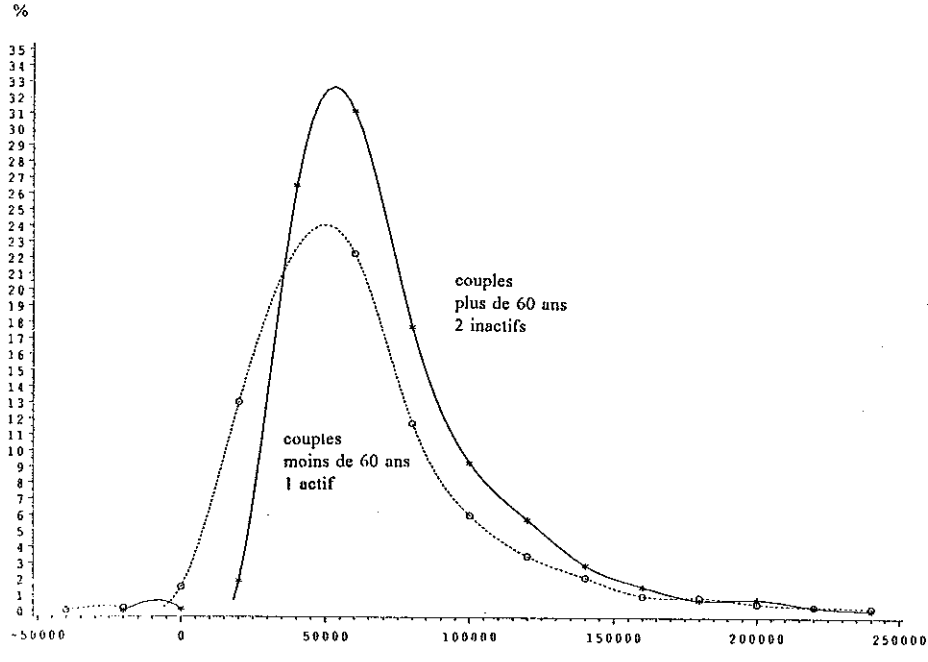
par unité de consommation d'Oxford



Graphique n° 7

Distribution des revenus 1990 (Couples)

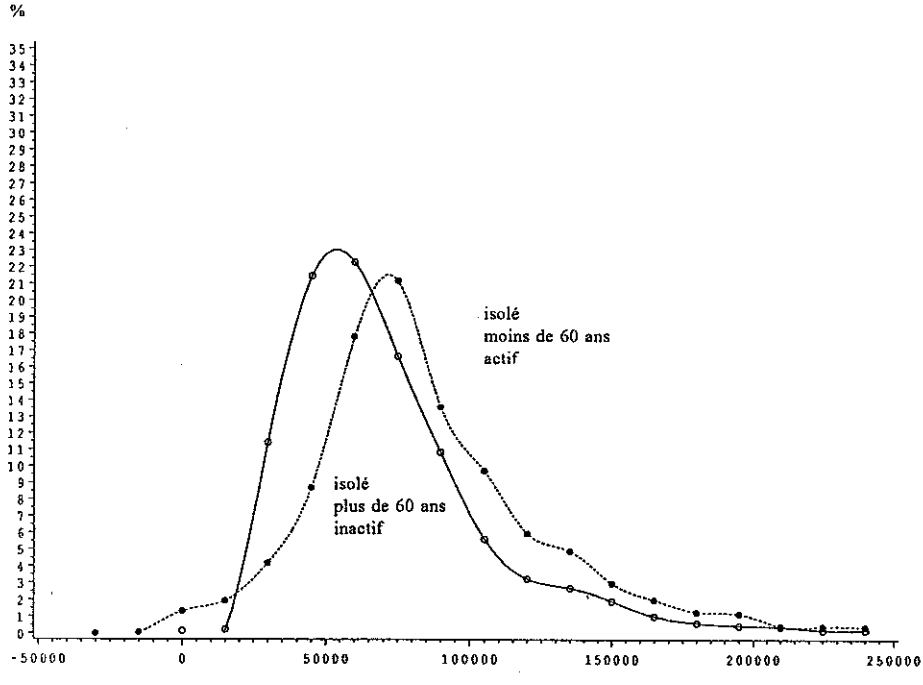
par unité de consommation d'Oxford



Graphique n° 8

Distribution des revenus 1990 (Personnes seules)

par unité de consommation d'Oxford



En tout état de cause, comme l'indique le tableau n° 3, les dispersions de chacune de ces distributions sont assez proches : les formes des courbes de fréquences sont identiques, et les rapports inter-déciles (rapports entre les niveaux de vie au-dessus desquels se trouvent 10 % des ménages et ceux au-dessous desquels se trouvent également 10 % des ménages) varient faiblement : ils sont très proches de 3 pour les types de ménages "couples jeunes avec deux actifs", "couples âgés avec deux inactifs", "personnes isolées jeunes et vieilles". Le cas des couples âgés avec un actif, dont la distribution des revenus par unité de consommation présente une plus forte dispersion s'explique par la variabilité importante des revenus d'activité des personnes âgées, selon qu'il s'agisse d'une activité à temps plein ou d'un cumul d'une activité rémunérée avec une pension de retraite.

3. Dispersion des retraites et dispersion des niveaux de vie des personnes âgées

D'où vient, dès lors, malgré ces distributions de niveau de vie peu différentes, qu'un soupçon d'inégalité pèse sur la distribution des revenus des ménages âgés ? Le tableau n° 4 permet d'avancer une réponse : en observant les rapports inter-déciles, on constate que cette mesure de dispersion se réduit fortement lorsque l'on passe du revenu total de retraites - rapport inter-décile égal à 5,7 - au revenu disponible par unité de consommation - rapport inter-décile égal à 3,3. Tentons d'expliquer ces fortes variations.

Tableau n° 4

Le rapport interdécile selon l'âge de la personne de référence

	Ensemble	La personne de référence a	
		60 ans au plus	Plus de 60 ans
Revenu d'activité	6,6	5,4	***20,6***
Pension et retraite	8,9	***12,5***	5,7
Revenu fiscal	6,2	5,7	6,1
Revenu disponible avant impôt	5,1	4,8	5,2
Revenu disponible	4,7	4,4	4,6
" par UC Oxford	3,5	3,9	3,3
" par UC modifiée	3,7	3,7	3,5

Source : Enquête sur les revenus fiscaux de 1990

En premier lieu, il est exact que la distribution des revenus de retraites est davantage dispersée que, par exemple, celle des salaires (rapport inter-décile égal à 3,1 en 1993) ou encore que celle des revenus d'activité des ménages jeunes. Ceci tient d'une part aux fortes inégalités qui existent entre salariés et non-salariés en matière de droits à la retraite, d'autre part, et surtout, à la fréquence encore importante dans le stock des retraites de carrières incomplètes. Ainsi se cumulent des inégalités de revenus individuels, des inégalités de législations sociales, et des inégalités de durées de carrière.

Toutefois, les revenus de retraite ne représentent qu'environ 75 % des revenus des ménages âgés. Si l'on ajoute les revenus du patrimoine et les revenus d'activité - du conjoint ou cumulé avec une retraite - pour parvenir au revenu fiscal, on aboutit à une légère augmentation de la dispersion : le rapport inter-décile passe à 6,1. De plus, la prise en compte des revenus de transfert produit une nouvelle baisse (5,2). Enfin, le jeu de la fiscalité, et notamment les allégements spécifiques bénéficiant aux personnes âgées à revenus modestes, réduit à nouveau la dispersion (rapport inter-décile égal à 4,6). Mais celle-ci reste encore supérieure à celle qui caractérise la distribution des revenus disponibles des ménages "jeunes".

En fait, c'est semble-t-il la prise en compte de la composition des ménages qui permet en définitive de rejoindre une distribution de niveau de vie des personnes âgées qui n'est pas plus inégale que celle des revenus disponibles des ménages "jeunes" (rapport inter-décile égal à 3,3 selon l'échelle d'Oxford). Cette sensibilité plus forte du revenu disponible des personnes âgées aux changements socio-démographiques s'explique par la forte dépendance existant entre les revenus et la présence ou l'absence du conjoint, notamment du fait des règles relatives à l'ouverture du droit à une pension de réversion et à son cumul avec des avantages de droit direct. Ceci confirme l'importance de l'événement que constitue la disparition du conjoint dans l'évolution du niveau de vie des personnes très âgées.

Annexe n° 13

DÉTERMINATION COMPTABLE ET FISCALE DE LA VALEUR AJOUTÉE ET SON CONTRÔLE

Parmi les différentes pistes évoquées de modification d'assiette des cotisations sociales (chapitre n° 2) l'une concerne une substitution possible pour les cotisations sociales patronales de l'assiette valeur ajoutée à l'assiette masse salariale.

1. Détermination comptable de la valeur ajoutée

Le plan comptable général (I.43) définit la notion de valeur ajoutée produite (brute) comme une création de valeur ou l'accroissement de valeur que l'entreprise apporte aux biens et services en provenance des tiers dans l'exercice de ses activités professionnelles courantes. Elle est mesurée par la différence entre la production de la période et les consommations de biens et services fournis par des tiers pour cette production.

Le compte de résultat lorsqu'il est présenté de façon développée (PCG II.96) fait apparaître des soldes intermédiaires de gestion parmi lesquels figure la valeur ajoutée. Elle est alors égale au solde du compte suivant :

Coût d'achat des marchandises vendues dans l'exercice	**Ventes de marchandises**
Achats de marchandises (a)	. Production vendue : - ventes - travaux - prestations de services.
Variation des stocks de marchandises (b)	. Production stockée (e) : - en cours de production de biens (e) - en cours de production de services (e) - produits (e)
	. Production immobilisée
Consommation de l'exercice en provenance des tiers	
. Achats stockés d'approvisionnements (a) - matières premières - autres approvisionnements	
. Variation des stocks d'approvisionnements (b)	
. Achats de sous-traitances (c)	
. Achats non stockés de matières et fournitures	
. Achats non stockés de matières et fournitures	
. Services extérieurs - personnel extérieur - loyers en crédit-bail (d) - autres services extérieurs	

(a) Y compris frais accessoires

(b) Stock initial moins stock final : montant de la variation en moins entre parenthèses ou précédé du signe (-)

(c) Achats d'études, prestations de services, équipements, travaux incorporés aux ouvrages et produits

(d) À ventiler, le cas échéant, en crédit-bail "mobilier" et "immobilier"

(e) Stock final moins stock initial : montant de la variation en moins entre parenthèses ou précédé du signe (-) (cas de déstockage de production).

Cette présentation développée n'a aucun caractère obligatoire, elle permet seulement aux entreprises de donner une meilleure lisibilité à leurs comptes. À ce titre, ce type de présentation est surtout utilisé par les grandes entreprises.

2. La valeur ajoutée en fiscalité

Le compte de résultat fourni chaque année par les entreprises à l'administration fiscale est reproduit selon un modèle normalisé qui ne fait pas apparaître les soldes intermédiaires de gestion.

Cela étant, la détermination de la valeur ajoutée demeure possible en reprenant les différents comptes concernés dans les documents produits (cf. imprimés 2052 et 2033 B ci-joints) par les entreprises relevant des bénéfices industriels et commerciaux, de l'impôt sur les sociétés ou des bénéfices agricoles, imposées selon un régime réel. Il en va différemment pour les très petites entreprises soumises au régime forfaitaire, pour lesquelles les renseignements comptables déclarés à l'administration sont, soit inexistants dans le cas des forfaits agricoles collectifs, soit fournis à titre purement indicatif en ce qui concerne les autres catégories de contribuables.

Par ailleurs, la situation des entreprises imposées dans la catégorie des bénéfices non commerciaux soulève un problème particulier. En effet, contrairement aux autres catégories d'entreprises dont le régime d'imposition est fondé sur le système de la comptabilité commerciale d'engagement (créances acquises et dépenses engagées), les professions libérales ne tiennent qu'une comptabilité de trésorerie. Dès lors, le calcul de la valeur ajoutée pour ces contribuables recouvre une réalité différente de celle des entreprises qui tiennent une comptabilité d'engagement.

Enfin, les banques et les compagnies d'assurance possèdent un plan comptable qui diffère sensiblement du plan comptable général applicable aux autres entreprises. La détermination de la valeur ajoutée pour ces sociétés demande donc des adaptations particulières.

Tous ces points ont été pris en compte pour le calcul du plafonnement de la taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée.

Celle-ci est définie par les dispositions du II de l'article 1647 B sexies du code général des impôts comme l'excédent hors taxe de la production sur les consommations de biens et services en provenance de tiers.

Pour la généralité des entreprises, la production de l'exercice est égale à la différence entre :

- d'une part, les ventes, les travaux, les prestations de services ou les recettes ; les produits accessoires ; les subventions d'exploitation ; les ristournes, rabais et remises obtenus ; les travaux faits par l'entreprise pour elle-même ; les stocks à la fin de l'exercice ;

- et, d'autre part, les achats de matières et marchandises, droits de douane compris ; les réductions sur ventes ; les stocks au début de l'exercice.

Les consommations de biens et services en provenance de tiers comprennent : les travaux, fournitures et services extérieurs, à l'exception des loyers afférents aux biens pris en crédit-bail, les frais de transports et déplacements, les frais divers de gestion.

La production des établissements de crédit, des entreprises ayant pour activité exclusive la gestion des valeurs mobilières est égale à la différence entre :

- d'une part, les produits d'exploitation bancaires et produits accessoires ;

- et, d'autre part, les charges d'exploitation bancaires.

En ce qui concerne les entreprises d'assurance, de capitalisation et de réassurance de toute nature, la production est égale à la différence entre :

- d'une part, les primes ou cotisations ; les produits financiers ; les produits accessoires ; les subventions d'exploitation ; les ristournes, rabais et remises obtenus ; les commissions et participations reçues des réassureurs ; les travaux faits par l'entreprise pour elle-même ; les provisions techniques au début de l'exercice ;

- et, d'autre part, les prestations ; les réductions et ristournes de primes ; les frais financiers ; les provisions techniques à la fin de l'exercice.

Les consommations intermédiaires comprennent également les commissions versées aux courtiers, agents et autres mandataires.

En ce qui concerne les contribuables soumis à un régime forfaitaire d'imposition, la valeur ajoutée est égale à 80 % de la différence entre le montant des recettes et, le cas échéant, celui des achats corrigés de la variation des stocks. Ces montants s'entendent de ceux retenus en définitive à la suite de la procédure d'imposition.

On remarque qu'à l'exception du traitement des redevances de crédit-bail et de la nécessaire adaptation à la situation des forfaitaires, la définition fiscale de la valeur ajoutée ne s'éloigne pas de celle retenue par le plan comptable général.

En définitive, la notion de valeur ajoutée peut être correctement appréhendée à partir des éléments fournis par les entreprises à l'appui de leur déclaration fiscale. Cela étant, le contrôle de ce solde de gestion suppose une vérification approfondie de la comptabilité, dès lors qu'un simple changement dans l'imputation d'une somme à un compte ou à un autre est susceptible d'en affecter le montant, ce qui peut être une difficulté majeure pour un changement d'assiette en faveur de la valeur ajoutée.

3. Le contrôle d'une cotisation assise sur la valeur ajoutée

3.1. Une telle cotisation soulèverait des difficultés liées à la définition de la valeur ajoutée

La définition de la valeur ajoutée telle qu'elle pourrait être retenue correspond donc pour la majorité des entreprises à une notion habituelle en comptabilité et résulte de l'analyse des informations comptables qui font l'objet d'un dépôt auprès de la Direction générale des impôts. Toutefois on ne peut en déduire que le contrôle de la valeur ajoutée s'insérerait aisément dans les missions confiées à la DGI. En effet, cette notion de valeur ajoutée comporte des difficultés.

La valeur ajoutée n'est pas en effet une notion utilisée par l'administration fiscale, ni pour asseoir l'impôt, ni pour le contrôler. Il en résulte que la valeur ajoutée n'apparaît pas en tant que telle dans les déclarations fiscales. En effet, la valeur ajoutée correspond à un solde intermédiaire de gestion qui relève de la technique comptable. À cet égard, il est observé que ce solde ne constitue pas l'assiette de la TVA dans la généralité des cas (il existe des exceptions telles que la taxation sur la marge des marchands de biens).

Par ailleurs, il est observé qu'une définition de la valeur ajoutée qui intégrerait des mécanismes correcteurs ou des effets de seuil (plafonnement par exemple) serait de nature à favoriser les montages juridiques visant à éluder les cotisations sociales, ce qui rendrait le contrôle plus complexe.

3.2. Les modalités de contrôle de la cotisation poseraient de redoutables problèmes d'ordre juridique et matériel

1) La nature du prélèvement devrait être déterminée puisqu'elle peut être sociale ou fiscale. Ce point n'est pas sans incidence, notamment au regard des procédures qui seraient applicables. Selon l'option retenue, le contrôle pourrait relever de l'administration fiscale ou des URSSAF.

S'agissant des URSSAF, on peut s'interroger sur les possibilités qu'auraient ces organismes pour effectuer dans les entreprises les contrôles approfondis de comptabilité qui seraient nécessaires, à la fois du point de vue du droit et des moyens humains et matériels.

Au plan fiscal, les procédures actuelles assurent des garanties étendues pour le contribuable, mais corrélativement sont d'autant plus longues et contraignantes pour l'administration. Une expertise devrait établir si ces procédures sont adaptées aux objectifs du contrôle des cotisations sociales.

Si la DGI était amenée à effectuer des contrôles concernant un prélèvement de nature sociale on se heurterait à des questions de frontières importantes s'agissant d'une cotisation destinée non à alimenter le budget de l'État mais les budgets sociaux.

Dans l'hypothèse de redressements fiscaux portant sur la valeur ajoutée on pourrait craindre des conflits d'intérêt entre les deux budgets, d'autant plus délicats si les définitions de la valeur ajoutée retenues au plan fiscal et au plan social divergeaient.

Le caractère novateur et complexe de la valeur ajoutée poserait la question de son contrôle simultanément avec celui des impôts et taxes ou d'un contrôle spécifique par des agents spécialisés. À titre d'exemple le seul calcul de la valeur ajoutée nécessiterait l'emploi de techniques comptables spécifiques voire de procédures différentes de celles utilisées en droit fiscal. La recherche de la qualité des contrôles pourrait conduire à dissocier les aspects sociaux et fiscaux au détriment de la cohérence d'ensemble.

2) Des obligations déclaratives à accomplir auprès de l'administration fiscale ou sociale chargée du contrôle devraient être créées. Les déclarations devraient comporter les informations nécessaires au calcul de la valeur ajoutée. La notion de valeur ajoutée, en tant que base de calcul des cotisations sociales, recouvre une population d'employeurs plus vaste que celle astreinte à la tenue d'une comptabilité (commerçants). Enfin, il est souligné que la création de nouvelles obligations déclaratives et comptables irait à l'encontre de la politique actuelle de simplifications des dites obligations.

Au-delà de ces obligations nouvelles, la nécessité de procéder à un contrôle de comptabilité approfondi pour le recouvrement d'un prélèvement nouveau qu'il soit de nature fiscale ou sociale et quelque soit l'organisme chargé de ce contrôle risquerait de se heurter à des difficultés très importantes s'agissant notamment des petites entreprises, tant au plan pratique qu'en opportunité.

Enfin, il paraît certain que la DGI ne pourrait assurer des contrôles de cette importance à moyens constants.

3.3. Le plafonnement de la valeur ajoutée en matière de taxe professionnelle ne pose pas les mêmes problèmes de contrôle

Trois raisons permettent d'expliquer cette différence :

- ne sont concernées qu'un nombre beaucoup plus limité d'entreprises (180 000 environ) et de taille moyenne ou importante ;

- ce sont les entreprises qui déclarent le plafonnement à l'administration fiscale : les formalités supplémentaires n'existent donc que lorsqu'elles bénéficient du plafond et ont intérêt à agir ;

- ce contrôle s'effectue dans le cadre strict du contrôle fiscal.

COMPTE DE RÉSULTAT FISCAL
pour ☐☐ mois*

N° 2035 B

ANNEXE A LA DÉCLARATION N° 2035

NE PORTEZ JAMAIS LES CENTIMES
NE PORTEZ QU'UNE SOMME PAR LIGNE

CADRE RÉSERVÉ A L'ADMINISTRATION

Code profession ☐☐☐☐

N° FRP | Recette | Numéro de dossier | Clé

1 Nom et prénom du déclarant ou dénomination .....
Adresse professionnelle .....
Activité : nature (1) ..... ☐☐ date de début ☐☐☐☐☐☐
Numéro de l'association agréée (2) ☐☐☐☐☐☐ ..... année d'adhésion ☐9☐
Montant des salaires perçus ☐☐☐☐☐☐☐
Nombre de salariés ☐☐☐ nombre d'associés (en cas de société) ☐☐

2 Recettes	1	Recettes encaissées y compris les remboursements de frais ①	AA	F	F
	2	A déduire : débours payés pour le compte des clients ②	AB		
	3	A déduire : honoraires rétrocédés ③	AC		
	4	Montant net des recettes			AD
	5	Produits financiers ④			AE
	6	Gains divers ⑤			AF
	7	TOTAL (lignes 4 à 6)			AG
3 dépenses professionnelles	8	Achats ⑥			BA
	9	Frais de personnel : Salaires nets et avantages en nature ⑦			BB
	10	Frais de personnel : Charges sociales sur salaires (parts patronale et ouvrière)			BC
	11	Impôts et taxes ⑧ : Taxe sur la valeur ajoutée			BD
	12	Impôts et taxes ⑧ : Taxe professionnelle			BE
	13	Impôts et taxes ⑧ : Autres impôts			BS
	14	Loyer et charges locatives			BF
	15	Location de matériel et de mobilier			BG
	16	Entretien et réparations			
	17	Personnel intérimaire			
	18	Petit outillage ⑨			
	19	Chauffage, eau, gaz, électricité			
	20	Honoraires ne constituant pas des rétrocessions ⑩			BH (TOTAL : TRAVAUX FOURNITURES ET SERVICES EXTERIEURS)
	21	Primes d'assurances			
	22	Frais de voiture automobile ⑪			
	23	Autres frais de déplacement (voyages...)			BJ (TOTAL TRANSPORTS ET DEPLACEMENTS)
	24	Charges sociales personnelles ⑫			BK
	25	Frais de réception, de représentation et de congrès			BL
	26	Fournitures de bureau, documentation, PTT			
	27	Frais d'actes et de contentieux			
	28	Cotisations syndicales et professionnelles			BM (TOTAL : FRAIS DIVERS DE GESTION)
	29	Autres frais divers de gestion			
	30	Frais financiers ⑬			BN
	31	Pertes diverses			BP
	32	TOTAL (lignes 8 à 31)			BR

4 Détermination du résultat	33	Excédent (ligne 7 - ligne 32)	CA		38	Insuffisance (ligne 32 - ligne 7)	CF
	34	Plus-values à court terme ⑭	CB		39	Frais d'établissement ⑰	CG
	35	Divers à réintégrer ⑮	CC		40	Dotation aux amortissements ⑱	CH
	36	Bénéfice Sté Civile de moyens ⑯	CD		41	Provision pour dépréciation des immobilisations non amortissables ⑲	CJ
					42	Moins-values à court terme	CK
					43	Divers à déduire ⑳	CL
					44	Déficit Sté Civile de moyens ⑯	CM
	37	TOTAL (lignes 33 à 36)	CE		45	TOTAL (lignes 38 à 44)	CN
	46	Bénéfice (ligne 37 − ligne 45) →					CP
	47	Déficit (ligne 45 − ligne 37) →					CR

5	- Montant des immobilisations hors T.V.A. déductible (total col. 5 du tableau de la page 2)		DA	
		Comptabilité tenue HORS TAXE		Comptabilité tenue TAXE INCLUSE
	- Montant de la T.V.A. afférente aux recettes	DB	F	DD F
	- Montant de la T.V.A. déductible afférente aux dépenses	DC	F	DE F

cerfa N° 30-2629

Formulaire obligatoire (article 53 A du Code général des impôts).

(3) COMPTE DE RÉSULTAT DE L'EXERCICE (En liste)

D.G.I. N° 2052 [1]
(1991)

Désignation de l'entreprise : _____

(Ne pas reporter le montant des centimes)*		Exercice N France 1	Exercice N Exportation 2	Exercice N Total 3	Exercice (N-1) 4
PRODUITS D'EXPLOITATION	Ventes de marchandises*	FA	FB	FC	
	Production vendue biens	FD	FE	FF	
	Production vendue services*	FG	FH	FI	
	Chiffres d'affaires nets*	FJ	FK	FL	
	Production stockée*			FM	
	Production immobilisée*			FN	
	Subventions d'exploitation			FO	
	Reprises sur amortissements et provisions, transfert de charges*			FP	
	Autres produits (1)			FQ	
	Total des produits d'exploitation (2) (I)			FR	
CHARGES D'EXPLOITATION	Achats de marchandises (y compris droits de douane)*			FS	
	Variation de stock (marchandises)*			FT	
	Achats de matières premières et autres approvisionnements (y compris droits de douane)*			FU	
	Variation de stock (matières premières et approvisionnements)*			FV	
	Autres achats et charges externes (3)*			FW	
	Impôts, taxes et versements assimilés*			FX	
	Salaires et traitements*			FY	
	Charges sociales			FZ	
	DOTATIONS D'EXPLOITATION — Sur immobilisations - dotations aux amortissements*			GA	
	DOTATIONS D'EXPLOITATION — Sur immobilisations - dotations aux provisions			GB	
	DOTATIONS D'EXPLOITATION — Sur actif circulant : dotations aux provisions			GC	
	DOTATIONS D'EXPLOITATION — Pour risques et charges : dotations aux provisions			GD	
	Autres charges			GE	
	Total des charges d'exploitation (4) (II)			GF	
1 - RÉSULTAT D'EXPLOITATION (I - II)				GG	
opérations en commun	Bénéfice attribué ou perte transférée* (III)			GH	
	Perte supportée ou bénéfice transféré* (IV)			GI	
PRODUITS FINANCIERS	Produits financiers de participations (5)			GJ	
	Produits des autres valeurs mobilières et créances de l'actif immobilisé (5)			GK	
	Autres intérêts et produits assimilés (5)			GL	
	Reprises sur provisions et transferts de charges			GM	
	Différences positives de change			GN	
	Produits nets sur cessions de valeurs mobilières de placement			GO	
	Total des produits financiers (V)			GP	
CHARGES FINANCIÈRES	Dotations financières aux amortissements et provisions*			GQ	
	Intérêts et charges assimilées (6)			GR	
	Différences négatives de change			GS	
	Charges nettes sur cessions de valeurs mobilières de placement			GT	
	Total des charges financières (VI)			GU	
2 - RÉSULTAT FINANCIER (V - VI)				GV	
3 - RÉSULTAT COURANT AVANT IMPÔTS (I - II + III - IV + V - VI)				GW	

(RENVOIS : voir tableau n° 2053) * Des explications concernant cette rubrique sont données dans la notice n° 2032.

1er EXEMPLAIRE DESTINÉ A L'ADMINISTRATION

N° 2052 Série G Imprimerie Nationale 14/0052 L 65 (49) Octobre 1990

cerfa N° 30-2649 (2) **COMPTE DE RÉSULTAT SIMPLIFIÉ DE L'EXERCICE (en liste)** D.G.I. N° 2033-B (1991)

Formulaire obligatoire (article 302 septies A-bis du Code général des impôts)

Désignation de l'entreprise _____

			Exercice N clos le (1)	Exercice N-1 clos le (2)
A — RÉSULTAT COMPTABLE	(Ne pas reporter le montant des centimes)*			
PRODUITS D'EXPLOITATION	Ventes de marchandises*	209	210	
	Production vendue : biens — dont export	215	214	
	Production vendue : services*	217	218	
	Production stockée* (Variation du stock en produits intermédiaires, produits finis et en cours de production)		222	
	Production immobilisée*		224	
	Subventions d'exploitation reçues		226	
	Autres produits	229	230	
	Total des produits d'exploitation hors T.V.A. (II)		232	
CHARGES D'EXPLOITATION	Achats de marchandises* (y compris droits de douane)		234	
	Variation de stock (marchandises)*		236	
	Achats de matières premières et autres approvisionnements* (y compris droits de douane)		238	
	Variation de stock (matières premières et approvisionnement)*		240	
	Autres charges externes* : (dont crédit bail : — mobilier : ..... — immobilier : .....)		242	
	Impôts, taxes et versements assimilés (dont taxe professionnelle)	243	244	
	Rémunérations du personnel*		250	
	Charges sociales (cf. renvoi 3801)		252	
	Dotations aux amortissements*		254	
	Dotations aux provisions		256	
	Autres charges (dont provisions fiscales pour implantations commerciales à l'étranger (1))	259	262	
	Total des charges d'exploitation (III)		264	
1 — RÉSULTAT D'EXPLOITATION (I − II)			270	
PRODUITS ET CHARGES DIVERS	Produits financiers (III)		280	
	Produits exceptionnels (IV)		290	
	Charges financières (V)		294	
	Charges exceptionnelles (VI)		300	
	Impôts sur les bénéfices* (VII)		306	
2 — BÉNÉFICE OU PERTE : Produits (I+III+IV) — Charges (II+V+VI+VII)			310	
B — RÉSULTAT FISCAL	Reporter le bénéfice comptable col.1, le déficit comptable col. 2		312	314
Réintégrations	Rémunérations et avantages personnels non déductibles*		316	
	Amortissements excédentaires (art. 39-4 C.G.I) et autres amortissements non déductibles		318	
	Provisions non déductibles*		322	
	Impôts et taxes non déductibles* (dont supplément d'impôt sur les sociétés)	326	324	
	Divers*		330	
Déductions	Abattement sur le bénéfice et exonération des entreprises nouvelles*			342
	Divers* (dont : Invest. dans les DOM-TOM)	344	créance due au report en arrière du déficit* 346	350
RÉSULTAT FISCAL AVANT IMPUTATION DES DÉFICITS ANTÉRIEURS			Bénéfice col. 1 / Déficit col. 2 352	354
Déficits	Déficit de l'exercice reporté en arrière : (Entreprises I.S. seulement)		356	
	Déficits antérieurs reportables : (Entreprises I.S. seulement)* ..... dont imputés sur le résultat :			360
	Amortissements réputés différés créés (col. 1) ou imputés (col. 2)		366	368
RÉSULTAT FISCAL APRÈS IMPUTATION DES DÉFICITS	Bénéfice col. 1 — Déficit col. 2		370	372
▶	numéro de centre de gestion agréé :		388	

Montant de la T.V.A collectée	374		Effectif moyen du personnel* :	376	(dont apprentis : — handicapés : —)
Montant de la T.V.A. déductible sur biens et services (sauf immobilisations) :	378		Cotisations personnelles de l'exploitant* :	380	
					Montant des prélèvements personnels de marchandises* 382

* Des explications concernant cette rubrique figurent dans la notice n° 2033 bis.

(1) Il s'agit des provisions prévues par les articles 39 octies B et 39 octies A-I bis et quater du CGI constituées sans accord ni agrément préalable.

1er EXEMPLAIRE DESTINÉ À L'ADMINISTRATION

N° 2033 B - Série G - Imprimerie Nationale 1403027 L 82 [49] - Novembre 1990

COMPOSITION DU GROUPE

Président :

M. de Foucauld (Jean-Baptiste), commissaire au Plan

Rapporteurs généraux :

M. Chadelat (Jean-François), directeur du Fonds de solidarité vieillesse

Mme Zaidman (Catherine), chargée de mission au Service des affaires sociales du Commissariat général du Plan

Membres :

M. Balmary (Dominique), délégué à l'Emploi

Mme Bouillot (Isabelle), directeur du Budget

M. Champsaur (Paul), directeur général de l'Institut national des statistiques et des études économiques

M. Gaudemet (Jean-Philippe), commissaire adjoint au Plan

M. Nasse (Philippe), directeur de la Prévision

Mme Ruellan (Rolande), directeur de la Sécurité sociale

M. Seibel (Claude), directeur de l'Animation de la recherche, des études et des statistiques

M. Taly (Michel), directeur du service de la Législation fiscale

Experts auditionnés et associés aux travaux du groupe :

M. Ducamin (Bernard), président de la section des Finances au Conseil d'Etat

M. Maarek (Gérard), chef du Département des études économiques et bancaires de la Caisse national de Crédit agricole

M. Marmot (Jean), Cour des Comptes

Personnes ayant participé aux travaux du groupe :

DARES : Mme Elbaum (Mireille), M. Gubian (Alain)

Délégation à l'Emploi : M. Welcomme (Dominique)

Direction du Budget : Mme Dennery (Charlotte), M. Morin (Eric)

Direction de la Prévision : M. Bensaïd (Jean), M. Ecalle (François)

Direction de la Sécurité sociale : Mme Guilhembet (Nathalie), M. Lagarde (François), M. Rey (Jean-Louis)

INSEE : M. Blanchet (Didier), M. Caussat (Laurent), M. Glaude (Michel), M. Mazodier (Pascal)

Service de la législation fiscale : Mme Fournier (Patricia), Mme Maréchal (Anne)

Secrétariat :

Mme Dechezelle (Françoise), Mme Mas (Nicole), Mlle Bourgoin (Nathalie), Mlle Denizet (Chrystelle)

Assistance technique :

Mme Roux (Marie-Françoise)

RÉSUMÉ

Le rapport constate que, sous l'effet de la crise économique, notre système de protection sociale, conçu pour fonctionner en période de forte croissance, est en bute à des problèmes financiers aigus. À partir des années 1980, la poursuite de la progression des prestations à un rythme supérieur à la croissance du PIB, dans un contexte où l'évolution de la masse salariale était ralentie, a largement pesé sur l'équilibre financier des comptes sociaux. Le rééquilibrage des comptes n'a pu alors être réalisé qu'a posteriori soit par une augmentation continue des prélèvements sociaux, avec la création ou l'affectation à la Sécurité sociale de nouveaux impôts, soit par des mesures d'économies.

Les différentes réformes du financement de la Sécurité sociale prises ces dernières années ont été perçues comme de simples mesures d'ajustement visant à réduire les déficits. L'objectif de solidarité, fondement initial du système de protection sociale français, a pu alors apparaître second alors même qu'il constituait un des axes majeurs de la politique gouvernementale.

Le rapport estime que le manque de lisibilité et la cohérence incomplète des mesures prises n'a pas permis une clarification des objectifs recherchés. La complexification du système s'est faite au détriment de sa lisibilité.

À terme une telle situation pourrait compromettre la pérennité du système.

Le rapport, après avoir rappelé les objectifs de notre système de protection sociale, souligne la nécessité de maîtriser les comptes sociaux. Il étudie ensuite les voies de réforme envisageables pour le financement de la protection sociale. Il en tire trois conclusions principales :

1. il n'existe pas d'assiette miracle et il n'y a donc pas d'alternative à la maîtrise de l'évolution de la dépense ;

2. l'équité du financement de la protection sociale peut et doit être renforcée par une harmonisation des prélèvements et un élargissement de leur assiette ;

3. le financement de la protection sociale peut être aménagé en vue de mener une action significative en faveur de l'emploi, le chômage constituant aujourd'hui la principale source d'inégalité et de risque pour la société française.

Les objectifs auxquels doit répondre le système pour assurer sa pérennité

Pour assurer sa pérennité le système de protection sociale doit pouvoir répondre à trois objectifs :

- il se doit tout d'abord de respecter la contrainte financière qui impose au système d'être équilibré. On ne peut concevoir de financer durablement la protection sociale par l'endettement et de reporter l'effort de son financement sur les générations futures ;

- il se doit ensuite, dans un contexte de croissance ralentie et de fort taux de chômage, de ne pas grever la croissance et de ne pas pénaliser l'emploi par une augmentation excessive et non justifiée des prélèvements obligatoires ;

- il se doit enfin de répondre au souci d'équité sans lequel le système perdrait son sens premier, celui de la solidarité professionnelle et nationale face aux différents risques de l'existence (maladie, vieillesse, chômage, pauvreté).

Les difficultés financières du système, les critiques formulées à son égard ainsi que l'importance des taux de chômage peuvent aujourd'hui conduire à revoir la hiérarchie de ces objectifs. Les modifications de l'environnement économique ont en effet transformé les règles du jeu et changé la perception que l'on pouvait avoir de l'équité.

Durant les "trente glorieuses" les problèmes financiers et d'emploi ne se posaient pas, le choix se portait alors sur le concept d'équité à retenir. La recherche d'une plus grande équité au sens de la justice distributive apparut dans ce contexte au centre des préoccupations : il s'agissait d'améliorer les droits des assurés et d'élargir progressivement à l'ensemble de la population la couverture sociale. Les français au cours de cette période ont ainsi été dotés d'un système de protection sociale de haut niveau. Cela a cependant été réalisé sans que soit portée une attention suffisante à l'efficacité globale du système.

Aujourd'hui en revanche, dans un contexte de croissance ralentie, la recherche d'une plus grande équité, ne peut se faire sans que l'on s'attache à limiter les sources d'inefficacité. Dans la mesure où l'accès à l'emploi devient une source majeure d'inégalité sociale, il ne s'agit plus tant d'améliorer continûment les droits des assurés les mieux couverts ; il faut trouver des modes de régulation qui permettent d'éviter les hausses de cotisations qui pèsent sur le coût du travail et sur l'emploi. Ainsi les trois objectifs d'équilibre financier, d'équité et d'emploi apparaissent indissociables.

La maîtrise des comptes sociaux à moyen terme doit être un objectif majeur

La session de la commission des comptes de la Sécurité sociale de Juillet 1994 a présenté une situation déficitaire des comptes du régime général, en dépit des mesures de redressement mises en œuvre dès le printemps 1993 et de la reprise de dette par l'État au 31 décembre 1993. Les perspectives à moyen terme sont contraintes par un déficit initial de 57 MdsF et par les tendances lourdes des dépenses de vieillesse.

Les déficits sociaux continueraient à se creuser, à législation constante, si la tendance des prestations n'était pas durablement infléchie. Ainsi, tout point d'écart entre l'évolution des dépenses et des recettes alourdit le besoin de financement du régime général d'environ 15 MdsF supplémentaires par an, soit 0,2 point de PIB.

Des voies de réforme

La pérennité du système est donc menacée à moyen terme si aucune réforme de structure n'est engagée. Or on ne peut espérer combler la tendance au déséquilibre par un changement d'assiette des prélèvements sociaux. Une meilleure maîtrise de la dépense est dans ces conditions prioritaires. Néanmoins, une amélioration de l'adéquation entre les modes de financement et les prestations servies permettrait probablement de confirmer l'accord des français avec leur système de protection sociale. Enfin la recherche d'une plus grande équité conduit à faire porter l'effort sur la réduction du chômage, source essentielle d'inégalité sociale.

Il n'existe aucune assiette miracle ; seule la maîtrise de la dépense évitera au déficit de se creuser

D'un point de vue économique mais aussi financier, le mode de financement n'exerce qu'un effet du deuxième ordre.

Les effets macro-économiques d'une substitution uniforme d'assiette restent limités et peuvent être annulés, à terme, par les changements de comportements des agents. Les gains en termes d'emplois que l'on pourrait en attendre sont modestes au regard de l'importance du chômage. Enfin, les dynamiques des diverses assiettes sont peu différentes à long terme.

Une substitution d'assiette pourrait, en revanche, avoir des effets redistributifs importants entre secteurs d'entreprises et entre ménages.

L'analyse détaillée des effets macro-économiques des différents modes de financement permet cependant de préférer, aux prélèvements sur les entreprises ou sur les consommateurs par l'intermédiaire de la TVA, les prélèvements directs sur les ménages, moins pénalisants pour la croissance et l'emploi. À cet égard, la CSG présente l'intérêt d'une assiette qui intègre les retraites. L'avantage n'est pas seulement

en termes d'équité mais aussi en termes financiers dans la mesure où les retraites ont une évolution dynamique et relativement stable.

Par ailleurs, les divers financements envisageables n'offrent guère de possibilités d'exercer une influence modératrice sensible sur le rythme d'évolution des prestations, que ce soit en tentant de modifier le comportement des assurés par une modulation des prélèvements individuels en fonction des risques pris, encourus ou constatés, ou en sélectionnant un financement adapté à la nature des prestations.

Ce n'est donc que par la recherche d'une régulation de la dépense que pourront être conciliés la contrainte financière, les objectifs d'emploi et le souci d'équité. Le choix d'une assiette différente pour financer le système de protection sociale ne saurait, en revanche, régler les difficultés auxquelles ce dernier est confronté : il n'existe pas d'assiette miracle.

Renforcer l'équité par une harmonisation du prélèvement

La recherche d'une plus grande équité conduit notamment à proposer une harmonisation des prélèvements et un élargissement de l'assiette du financement.

Le dépassement de la logique professionnelle par l'extension progressive des droits à l'ensemble de la population donne au système de protection sociale un caractère plus solidaire qui le rapproche de son fondement initial. Cette évolution, qui a conduit à dépasser la logique professionnelle, n'a cependant pas été accompagnée par une modification et un élargissement du financement. Les cotisations sociales sont demeurées le mode de financement principal. Dans ce contexte, l'élargissement de l'assiette du financement doit viser à renforcer le lien entre cotisations et prestations avec un plus large recours à la fiscalité générale ou à la CSG, pour financer les prestations familiales et l'assurance-maladie, qui conduirait notamment à une plus forte participation des retraités.

Dans un souci de renforcement de la cohésion sociale, une harmonisation des règles fiscales et sociales devrait aussi être recherchée ; elle concernerait plus particulièrement l'assujettissement aux prélèvements de certains revenus de remplacement et du capital et impliquerait une évaluation des effets économiques et financiers des différentes mesures d'exonération notamment en faveur de l'intéressement, de la participation et de la prévoyance.

En outre, la recherche d'une plus grande efficacité du système, mais aussi d'une plus grande équité, pourrait induire une plus forte taxation de certains comportements à risque.

Enfin, le transfert, sur le budget de l'État, de la charge de certaines prestations de solidarité, telles les prestations familiales, peut conduire à étudier diverses marges de manœuvres fiscales (taxe sur l'énergie, TVA, imposition des allocations familiales).

Mais il ne faut pas surestimer les marges de manœuvre financières susceptibles d'être ainsi dégagées. L'ensemble de ces sources potentielles de financement ne peut apporter que des recettes relativement faibles au regard des déficits actuels.

D'une part, la marge de manœuvre qui résulte de l'élargissement de la CSG, d'une participation plus élevée des retraités et d'une plus forte taxation du tabac et de l'alcool atteint moins de 1 % du PIB à moyen terme, aucune de ces recettes n'étant aisée à mobiliser. Ces sommes doivent être comparées au déficit du régime général de la Sécurité sociale prévu pour la seule année 1994, soit 0,8 point du PIB.

D'autre part, l'augmentation de la TVA, une taxation plus forte du gazole et l'imposition éventuelle des allocations familiales rapporterait à peine plus de 1 % du PIB. Ces sommes doivent être mises en regard du coût budgétaire de l'extension de l'abattement de cotisations sociales à la CNAF prévu par la loi quinquennale sur l'emploi et de la nécessité impérieuse de réduire le déficit du budget de l'État.

Envisager une action significative en faveur de l'emploi

L'existence d'un taux de chômage important et d'un niveau élevé du chômage de longue durée constitue un échec majeur de notre vie collective. Il est donc naturel de s'interroger sur les adaptations structurelles du mode de financement de la protection sociale qui contribueraient à améliorer notre performance globale en la matière. Même si d'autres facteurs peuvent y contribuer - effet de sélection et de file d'attente, surqualification à l'embauche - le taux de chômage élevé des personnes non qualifiées résulte également du niveau relatif du coût du travail. Un allégement de charges sociales permanent, d'ampleur significative et ciblé sur les bas salaires pourrait ainsi être favorable à l'emploi. Cela nécessiterait toutefois le déplacement de masses financières importantes.

Or l'allégement du coût du travail des salariés faiblement rémunérés ne peut être financé par les recettes nouvelles susceptibles de provenir de l'harmonisation des assiettes, qui a été examinée ci-dessus et qui devrait être affectée, en priorité, au comblement des déficits dans l'hypothèse où la maîtrise des dépenses n'y suffirait pas. Dès lors, cet allégement devrait être opéré au travers d'un effort de redistribution de la charge sociale, mettant clairement en évidence la capacité de la société française à assumer le coût de la préférence pour l'emploi. La question de l'intégration de cet allégement dans un processus de négociation mobilisant et responsabilisant les partenaires sociaux en faveur de l'emploi doit donc être posée.

Des choix sont nécessaires

L'ensemble des voies de réforme étudiées ne constitue pas un scénario global cohérent : des choix sont nécessaires car toutes ces pistes ne peuvent être suivies parallèlement. En particulier, les possibilités d'augmentation de la CSG sont limitées et ne permettent pas d'utiliser cet impôt à tous les financements envisagés. En outre, nombre de mesures sont susceptibles de concerner les retraités dans un contexte où la réforme des retraites du régime général limite d'ores et déjà la progression de leur revenu.

L'enjeu est d'importance : les différentes pistes ont pour objectif commun la pérennité du système de protection sociale. La réflexion proposée doit donc être soumise au débat le plus large afin que puisse être établi un nouveau "contrat" unissant les français à leur régime de protection sociale.

Rapport d'audition

Jean-Baptiste de Foucauld

Rapporteur
Catherine Zaidman

Sommaire

Rapport d'audition 329

1. La synthèse des auditions 329

1.1. Les enjeux 330
1.2. Les fonctions du système et leur financement 334
1.3. La répartition des responsabilités 341

2. Les choix à effectuer 343

2.1. Les choix globaux 344
2.2. Les choix risques par risques 349

Liste des organisations et personnalités auditionnées 355

Liste des contributions 359

RAPPORT D'AUDITION

Le financement de la protection sociale

Introduction

Le Commissariat général du Plan a procédé à un ensemble d'auditions, tant auprès des partenaires sociaux que de différents experts auxquels avaient été adressés l'essentiel des documents qui figurent dans le rapport technique [1]. La liste en est fournie en annexe. La position de ceux qui le souhaitaient est résumée dans de brèves notes contributives qui sont également jointes.

Le présent rapport a pour but d'une part de présenter une synthèse des points de vue qui ont été exprimés à l'occasion de ces auditions et d'autre part de faire une présentation des différents arbitrages qui devront être effectués pour améliorer les conditions de financement de la protection sociale.

1. La synthèse des auditions

Le premier constat qui résulte des consultations qui ont été menées est un incontestable attachement à une protection sociale de haut niveau.

Fondé en 1945, le système français de protection sociale répondait à un besoin de sécurité auquel l'ensemble des français aspirait (sécurité contre les aléas de la vie dus à la maladie, à la vieillesse, à la pauvreté, au chômage...), mais exprimait également une volonté forte de solidarité (entre générations, entre malades et bien portants, entre salariés et travailleurs privés d'emploi etc...). Résultant, par son mode d'organisation et de financement, d'un compromis entre ceux qui souhaitaient un régime universaliste et ceux qui étaient plutôt favorables au maintien de régimes professionnels distincts, il constitue un des éléments déterminants de la société française d'aujourd'hui et reste, notamment pour l'ensemble des représentants des salariés, un facteur déterminant de la cohésion sociale.

---

(1) Ces documents ont été précisés et complétés sur quelques points compte tenu des remarques qui avaient été faites lors des auditions et une conclusion a été ajoutée.

Durant ces quarante dernières années, la société française s'est dotée en effet d'un système de protection sociale de grande ampleur. L'amélioration continue des droits et leur extension progressive à l'ensemble de la population ont permis que soit donnée à tous une protection de haut niveau. Ce système est considéré comme un des rouages essentiel de notre développement et un puissant amortisseur en période de ralentissement économique. Les français y sont donc très attachés.

Pour les représentants syndicaux des salariés, il ne saurait être question, sous l'effet des modifications intervenues dans l'environnement économique et social, de recentrer le système sur la protection des plus pauvres et des plus défavorisés, en ouvrant notamment les champs de la protection contre le risque maladie et de la préparation de la retraite au secteur privé. Parmi les experts cependant une position plus favorable à de telles évolutions a été enregistrée.

Tous sont cependant conscients des enjeux et défis auxquels le système a à faire face (paragraphe n° 1.1). Des voies de réforme ont été suggérées ; toutes ne sont pas compatibles, aussi convient-il de dégager les différentes orientations possibles (paragraphe n° 1.2), afin de mieux préciser les responsabilités de chacun (paragraphe n° 1.3).

1.1. Les enjeux

Sous l'effet de la crise économique, un consensus apparait sur deux points :

. d'une part, le système de protection sociale, construit pour fonctionner en période de forte croissance, rencontre de nombreuses difficultés pour répondre aux besoins d'une fraction de la population. Certains droits reconnus, comme le droit au logement, à la santé, à la dignité, ne sont que partiellement garantis et très difficilement satisfaits pour les plus démunis. Certains risques, comme la dépendance ou l'aléa thérapeutique, ne sont pas pris en charge. Enfin le droit au travail apparaît comme de plus en plus difficile à assurer ;

. d'autre part, à ces insuffisances, s'ajoute à terme un problème majeur : celui du vieillissement marqué de la population. Les réformes envisagées ne sauraient donc en faire abstraction. L'équité intergénérationnelle se trouve ainsi au centre des débats et conduit aujourd'hui l'ensemble des partenaires sociaux et des personnes auditionnées à s'interroger sur les fonctions que doit assurer le système, sur celles qui doivent être privilégiées et sur celles qui ne répondent pas à des besoins sociaux prioritaires. Une mise à plat des différentes prestations servies est dans ce contexte très vivement demandée.

L'analyse faite sur le rôle et les raisons des déficits récurrents du système est en revanche relativement différente selon les personnes interrogées.

1.1.1. La nécessité pour modérer les dépenses d'assurance-maladie, d'une maîtrise de la dépense de santé est largement reconnue, mais le débat reste ouvert sur les causes et les remèdes

Si tous s'accordent sur l'indispensable maîtrise de l'évolution des dépenses de soins, dont il n'est pas sûr qu'elles soient toujours synonymes d'amélioration de la santé, les modalités proposées marquent les divergences d'analyse quant aux raisons profondes de la dérive constatée par rapport aux recettes.

Pour les uns, cette dérive tient aux modalités de financement du système et aux insuffisances de sa gestion : système public obligatoire fonctionnant à guichet ouvert sans régulation et ne distinguant pas ce qui relève de la solidarité, qu'elle soit professionnelle ou nationale, et ce qui correspond à la couverture d'un risque, il est victime de l'irresponsabilité collective et individuelle. Le comportement dit "de passager clandestin" devient la règle, chacun faisant reporter sur la collectivité la charge de ses dépenses. Plusieurs exemples sont généralement cités, celui de l'entreprise qui externalise la gestion de son personnel en licenciant massivement et/ou en recourant au système de préretraite, celui du malade qui fait du nomadisme médical, ou celui du professionnel de la santé qui multiplie des actes dont l'utilité n'est pas avérée... Maîtriser la dépense revient alors à introduire des incitations à la rationalisation : pour l'assurance-maladie, cela peut être, par exemple, un ticket modérateur d'ordre public et une évolution vers des modes de rémunération forfaitaires des professionnels ; pour l'assurance chômage, cela peut être une assiette de cotisations moins sensible aux effectifs de l'entreprise. Limiter la croissance des dépenses de santé peut aussi conduire dans ce contexte à introduire dans le système une "concurrence tempérée" entre différentes caisses sur la base de cahiers des charges définis par l'État, caisses auxquelles pourraient s'affilier librement les assurés et qui, grâce à un système de réassurance, ne seraient pas tentées par une sélection des risques.

Pour d'autres, en particulier les organisations syndicales et mutualistes, cette dérive est essentiellement le résultat d'une organisation défaillante et d'une réflexion insuffisante sur la politique de santé et ses priorités, la prévention notamment. Selon ces organisations on pourrait en effet "économiser par la dépense" en multipliant les actions de prévention (à l'école, au travail...). Il faudrait aussi avoir une action sur l'offre de soins en développant les outils de la maîtrise médicalisée (codage des actes, évaluations médicales, dossier et carnet médical...) et la formation initiale et continue des médecins ; en ayant une politique de restructuration hospitalière visant à obtenir un maillage hospitalier de base et la création de services hautement spécialisés ; en se préoccupant de la démographie médicale.

1.1.2. La nécessité d'établir un lien entre les dépenses de protection sociale et le PIB n'est pas admise par tous

Cette reconnaissance du caractère impératif d'une maîtrise de la croissance de la dépense n'implique pas automatiquement pour tous l'acceptation d'une référence au PIB. Si elle apparaît indispensable pour certains, elle est pour d'autres difficile à réaliser, pour la retraite notamment, voire illégitime.

Cette différence d'appréciation trouve son explication essentielle dans la difficulté d'évaluer les incidences économiques et sociales du système de protection sociale, compte tenu notamment des positions divergentes exprimées par les économistes, comme l'indique E. Malinvaud dans sa contribution : "Malheureusement ne se dégagent de leur travaux que peu de conclusions opératoires unanimement acceptées. L'accord se fait cependant sur deux propositions qu'il ne faut négliger ni l'une ni l'autre. D'une part nos régimes assurent bien, même à long terme, une meilleure équité que celle à laquelle aboutirait sans eux le libre jeu des forces de marché. D'autre part, les dispositifs de redistribution modifient les incitations des personnes et des entreprises ; ils interfèrent ainsi dans les comportements, cela d'une façon qui nuit aux performances économiques comme à la réalisation de leurs objectifs d'équité. Choisir la meilleure voie ne dépend dès lors pas seulement de la priorité donnée par les uns à l'économique, par les autres au social (qui ne sont d'ailleurs pas indépendants entre eux). Cela dépend aussi de la connaissance précise des effets favorables ou défavorables des divers dispositifs de redistribution".

Des niveaux de prélèvements obligatoires pénalisants ?

Ainsi, pour certains, le taux actuel de prélèvement obligatoire est trop élevé. Il constitue un frein au développement et un handicap pour la compétitivité. Toute augmentation serait pénalisante : elle entraverait l'initiative individuelle, renchérirait les coûts de production et par voie de conséquence pèserait sur la croissance et l'emploi.

Ne pas contraindre le social à l'économique ?

Pour d'autres, en revanche, les difficultés financières du système de protection sociale ne sont que le révélateur d'une crise économique plus profonde. Il ne saurait être question de contraindre le social sous des contraintes économiques. Bien au contraire, reconstruire le lien social, redonner une plus forte cohésion sociale à notre société pourrait être facteur de croissance car les prélèvements obligatoires financent des dépenses publiques qui, par les externalités positives qu'elles génèrent, sont source de croissance.

1.1.3. Les relations coût du travail, emploi, financement du système de protection sociale font l'objet de plusieurs analyses

La question de l'emploi est un des enjeux majeurs auquel doit faire face la société française. La montée du chômage de masse et de longue durée est source de fractures sociales. Dans les chapitres soumis aux partenaires sociaux "L'enjeu d'une réflexion sur le financement : contribuer à la pérennité du système" et "Pistes de réflexion", des hypothèses de modification d'assiette du prélèvement social étaient évoquées ; elles tendaient à alléger le prélèvement social effectué auprès des personnes faiblement rémunérées, l'élévation du coût du travail étant jugée pénalisante pour l'emploi de ces catégories de salariés.

Les points de vue, sur ce thème, apparaissent divergents : les argumentaires des différentes organisations ou personnalités auditionnées dépendent en effet largement du diagnostic qu'elles portent sur les causes de la montée et de la pérennité du chômage.

Trois positions se dégagent :

. pour ceux qui mettent l'accent sur les effets négatifs en terme de croissance et donc d'emploi de prélèvements obligatoires trop élevés, l'allégement des charges des entreprises sur les bas salaires avec un transfert de financement sur les ménages qui aboutit en fait à un report de la charge sur les salariés les plus qualifiés ne constitue pas une solution au problème posé, car les incitations productives de ces derniers seraient diminuées d'autant. Le problème français ne réside pas tant dans ses coûts salariaux élevés pour les personnes faiblement rémunérées comparés à ceux des pays en voie de développement (aucune baisse ne pouvant être suffisante pour les rendre compétitifs), que dans la difficulté des entreprises françaises, par insuffisance de flexibilité et de capacité d'adaptation, à développer de nouveaux marchés. Dans ce contexte différentes voies de réforme sont suggérées : la première consiste à limiter globalement les prélèvements obligatoires, la seconde à développer la formation professionnelle, la troisième à favoriser l'insertion dans une vision dynamique en développant les incitations à l'entrée sur le marché du travail et les perspectives de carrière ;

. d'autres centrent leur analyse sur les pertes de compétitivité dues à un coût du travail trop élevé et en particulier à des charges sociales trop fortes, qui obligerait les entreprises à opérer des ajustements en termes d'emploi, les rémunérations étant insuffisamment flexibles, notamment pour les personnes à faible qualification. Dans cette situation, l'allégement des charges des entreprises est susceptible d'être créateur d'emplois. Les exonérations trop ciblées sont cependant à éviter, car elles faussent la concurrence, permettent le maintien d'entreprises peu performantes et créent des effets de seuil. À l'inverse, une franchise de cotisations sociales, telle que proposée dans le document "pistes de réflexion", semble intéressante ; proposer qu'elle fasse l'objet d'une négociation entre les partenaires sociaux

donnant lieu à un accord collectif national est inutile ou illusoire pour certains, mais envisageable pour d'autres. Cette négociation pourrait prendre la forme d'un accord cadre national décliné par branches et qui ne pourrait lier que les entreprises volontaires. Dans ces accords, toutefois il ne serait pas réaliste d'acter un nombre précis de créations d'emplois (qui reste largement déterminées par le niveau d'activité), les engagements devant porter en revanche sur la formation, l'organisation du temps de travail, les salaires, et, plus généralement sur tout paramètre susceptible d'influencer positivement l'évolution de l'emploi ;

. pour la majorité des organisations syndicales de salariés enfin, le coût du travail ne paraît pas être la variable clé, explicative de la montée du chômage. Les problèmes essentiels seraient ceux de l'inadaptation des politiques macro-économiques (pression sur les salaires, politiques budgétaires restrictives, surévaluation des taux de change, forte montée des taux d'intérêt réels...) et de l'excès des politiques d'entreprises qui externalisent la gestion de la main d'œuvre. Les organisations syndicales reconnaissent néanmoins pour la plupart qu'il existe un problème de coût salarial pour les salariés les plus faiblement rémunérés ; mais elles restent largement opposées à toutes nouvelles mesures d'exonérations des charges des entreprises pour les bas salaires. Selon elles, les exonérations ciblées de charges ont des effets pervers trop importants (substitution de main d'œuvre, effets de seuil...) ; quant à la franchise de cotisations, il ne serait pas prouvé qu'elle permettrait des créations nettes d'emploi. Si de nouvelles mesures de ce type devaient cependant être envisagées, elles devraient, pour certaines organisations, faire à tout le moins l'objet de négociations visant à définir des contreparties "emploi" de la part des entreprises. Mais la piste privilégiée par les organisations syndicales pour favoriser le développement des emplois à plus faible productivité est celle d'un infléchissement du prix relatif du travail au capital par la fiscalité qui permettrait de ralentir la substitution du capital au travail. Le choix de la valeur ajoutée [1] comme assiette des cotisations sociales est alors préconisé. Cette proposition vise tout à la fois à alléger la charge des entreprises de main d'œuvre généralement faiblement qualifiée, et à responsabiliser les entreprises face à l'emploi, ce que ne fait pas l'assiette actuelle.

1.2. Les fonctions du système et leur financement

La recherche d'une plus grande équité conduit aussi à s'interroger sur les modalités actuelles de financement et leur adéquation à la nature des prestations servies.

Le mouvement d'unification des régimes de Sécurité sociale, le renforcement progressif de l'État, le dépassement de la logique assurantielle par la mise en place

---

(1) Intégrant les amortissements ce qui la différencie de la TVA avec laquelle elle ne doit par conséquent pas être confondue.

de prestations non-contributives, l'extension de la couverture sociale sans lien avec une activité professionnelle ont en effet remis en cause la logique professionnelle sur laquelle étaient assis les régimes. Ainsi l'extension à l'ensemble de la population de certaines prestations servies initialement sous conditions d'activité professionnelle tend à rapprocher le système de protection sociale de sa vocation universaliste originelle, alors que la mise en place de systèmes de compensation démographique et l'alignement de certains régimes sur le régime général (régime de retraite des non salariés non agricoles) contribuent à élargir à l'ensemble des actifs (salariés et non-salariés) la mutualisation des risques et les mécanismes de solidarité. Parallèlement, le système de protection sociale doit s'adapter aux transformations économiques que connaît notre système productif : la notion d'entreprise a évolué, tendant à distendre le lien entre l'entité économique et sociale par le développement de la sous-traitance et la constitution de sociétés écrans ou de holdings. Le statut de salarié s'est modifié et les différences sociales opposent autant ceux qui sont intégrés au marché du travail et ceux qui en sont exclus que les salariés aux dirigeants d'entreprise (surtout lorsqu'il s'agit de PME-PMI) ou les catégories socio-professionnelles entre elles.

Prendre en compte ces évolutions est une nécessité reconnue par l'ensemble des personnes auditionnées : l'immobilisme n'est plus de mise. Les réponses données sont cependant très difficiles à concilier, selon que l'on entend ou non séparer les différents risques couverts et distinguer ce qui relève de l'assurance et de la solidarité, selon que l'on recherche de nouvelles modalités d'exercice pour la solidarité nationale et selon la manière selon laquelle on traduit les différents choix dans les assiettes à retenir.

1.2.1. La part respective à accorder aux mécanismes d'assurance et aux mécanismes de solidarité font l'objet d'une gamme étendue de propositions

Si l'ensemble des personnes auditionnées reconnaissent que le système actuel exerce simultanément des fonctions d'assurance, de solidarité et de report dont l'importance respective diffère selon les risques couverts (chapitre "pistes de réflexion"), la volonté partagée de clarifier les financements pour une meilleure régulation et une plus forte transparence les conduit cependant à proposer des réformes relativement différentes les unes des autres.

Quatre positions alternatives sont ainsi proposées :

. La première, développée par certaines personnalités auditionnées, repose sur la volonté d'une meilleure maîtrise de la dépense grâce à une responsabilisation plus forte des assurés. Elle suggère que soit clairement séparé ce qui relève de l'assurance, du report et de la solidarité ; les risques à caractère assurantiel (assurance-maladie notamment) devraient être pris en charge par des systèmes privés auxquels adhéreraient librement les assurés. Pour la plupart cependant l'adhésion à un contrat d'assurance-maladie devrait rester obligatoire et la

concurrence entre sociétés d'assurance tempérée et encadrée par l'établissement d'une réglementation spécifique et de cahiers des charges, toute sélection et participation financière des assurés en fonction du risque encouru devant être évitée ; des mécanismes de réassurance pourraient également être introduits, le système public intervenant à titre subsidiaire pour les gros risques et les plus démunis.

. La seconde vise à clarifier les financements en les répartissant entre ceux qui relèvent de la solidarité nationale et donc de la responsabilité de l'État et ceux qui doivent être gérés par les partenaires sociaux. Pour les tenants de cette thèse, tendre vers un système universel de protection sociale, prenant acte de sa généralisation progressive à l'ensemble de la population, et proposer un régime unique fiscalisé revient en fait à évincer les partenaires sociaux de la gestion et conduit à faire dépendre de contraintes budgétaires les financements qui lui sont alloués. Dès lors, le risque est grand que le système se transforme en un dispositif minimal laissant le champ libre aux assurances privées. En fait, c'est la transparence des financements et des responsabilités qui doit être recherchée, l'État prenant à sa charge les dépenses relevant de la solidarité nationale et les assurances sociales, gérées par les partenaires sociaux, les dépenses financées par les cotisations sociales. Dans ce cadre, l'État prendrait à sa charge à la fois les prestations non contributives et généralement admises comme relevant de la solidarité nationale (famille, FSV) et les contributions financières de certaines catégories sociales (RMI, AAH) ; la question du reclassement des ressources correspondantes est dans ce cas indirectement posée.

. La troisième établit une distinction entre la nature des risques couverts. Pour la famille, le caractère solidaire du régime justifie un financement fiscalisé. Pour la vieillesse, la création du FSV a permis que soit établie une distinction entre les prestations contributives relevant d'un financement par cotisations sociales et les prestations non-contributives relevant d'un financement par l'impôt. Pour la maladie enfin, le caractère universel du risque et l'affirmation d'un droit fondamental aux soins indépendant des capacités contributives justifie pleinement que soit recherché aujourd'hui un financement à caractère universel. Vouloir distinguer en la matière ce qui relève de l'assurance et de la solidarité c'est en effet prendre le risque de voir se développer une prise en charge des soins à deux vitesses. Refuser au nom de la solidarité nationale que soient progressivement autonomisés les frais de santé des allocataires du RMI, des adultes handicapés, des étudiants... c'est s'interdire d'entrer dans une logique destructrice où on demanderait des financements particuliers pour les personnes âgées, les maladies graves... et où à terme on attendrait du système qu'il égalise les cotisations sur les prestations de chacun. S'engager au contraire sur la voie d'un régime universel c'est mieux répartir la charge entre les différentes sources de revenus pour assurer au système une plus grande équité, et garantir à tous, sans exclusive, l'accès à des soins de qualité.

. La quatrième enfin se concentre sur l'objectif premier de solidarité assigné au système. Cette solidarité doit s'exprimer dans toutes ses dimensions ; il faut notamment réaffirmer la responsabilité de l'entreprise dans son environnement économique et social et renforcer le lien entre l'emploi et la protection sociale. La spécificité de chaque branche si elle doit être affirmée ne peut cependant conduire à une spécialisation des ressources qui risquerait de fragiliser les régimes dont les recettes seraient assises sur des assiettes plus fluctuantes ; il faut donc à la fois rechercher des financements plus larges assis sur l'ensemble des revenus pour certains risques, maintenir des financements assis sur les entreprises, et assurer la solidarité financière entre les différentes caisses.

1.2.2. Les modalités de la solidarité nationale doivent être étendues, mais plusieurs aires de solidarité sont concevables

La mise en œuvre de la solidarité nationale pose aujourd'hui trois sujets majeurs : celui de la solidarité inter-générationnelle, celui de la solidarité entre ménages et celui enfin de la solidarité entre les différents agents économiques.

La solidarité inter-générationnelle

La diagnostic porté dans les documents de travail remis aux partenaires sociaux quant à la situation respective des actifs et des retraités, que ce soit en termes de revenu ou de participation financière au système de protection sociale, conduit à étudier une plus forte contribution de ces derniers tant en ce qui concerne l'assiette (cotisation et CSG) que les taux eux-mêmes. Cette plus forte contribution s'inscrit ainsi dans une logique de solidarité nationale qui tend aujourd'hui à harmoniser les financements de chacun en fonction de ses capacités contributives.

Cette analyse a donné lieu à de nombreuses réactions. S'il apparaît légitime pour la majorité des personnes et organisations auditionnées de demander à chacun un effort contributif équivalent à ses capacités, des réserves ont cependant été émises : y a-t-il aujourd'hui réellement parité de revenus entre actifs et retraités ? qu'en sera-t-il demain avec la réforme du régime général qui se traduira par une baisse des taux de remplacement ? avec cette proposition n'est-on pas en train de rompre la solidarité intergénérationnelle en aboutissant à une réduction des revenus des retraités ? Cependant certains font remarquer que le principe d'une contribution financière égale au regard des capacités de chacun est fondamental pour qui attache de l'importance à la citoyenneté : les retraités doivent être considérés comme des membres à part entière de la collectivité nationale et non comme des personnes assistées, étant admis que l'on ne peut faire l'impasse sur les disparités existantes et que des solutions spécifiques doivent être maintenues pour les retraités disposant de faibles ressources.

Accroître la contribution "maladie" des retraités, alors que parallèlement la recherche d'une parité de revenu entre actifs et retraités conduirait à modifier les règles de

calcul des pensions, apparaît cependant très artificielle pour certains économistes, les revenus des retraités étant en tout état de cause eux-mêmes prélevés sur les actifs.

La solidarité entre les ménages

Si le champ de la solidarité nationale est perçu différemment selon les personnes et organisations auditionnées, toutes s'accordent néanmoins pour proposer que son financement soit assis sur une assiette large consistant à faire contribuer l'ensemble des revenus qu'il s'agisse des revenus salariaux, des revenus non-salariaux, des revenus de remplacement, des revenus du capital et de la propriété.

Pour certains, ce mode de financement ne peut être cependant retenu que pour les prestations clairement identifiées comme étant des prestations de solidarité. Sont généralement reconnues comme telles les prestations familiales, les prestations non-contributives des régimes de retraite et prises en charge par le Fonds de solidarité vieillesse, et la couverture maladie d'une partie de la population (RMIstes, adultes handicapés...) ; les autres prestations, qui relèvent davantage de l'assurance des personnes (retraite contributive et maladie) seraient alors financées plus librement ou prises en charge par des assurances sociales professionnelles.

Pour les autres en revanche, le champ de la solidarité est plus large et la séparation entre "assurance" et "solidarité" pour la maladie dangereuse : le principe organisateur de la maladie doit être celui de la solidarité entre bien portants et malades quel que soit l'âge des uns et des autres, tous les revenus quels qu'ils soient devant y contribuer.

La CSG comme l'impôt sur le revenu, parce qu'ils s'appliquent à la totalité des revenus, traduisent bien cette notion de solidarité. Mais leur montée en charge ne peut se concevoir que dans le cadre d'une réforme fiscale globale intégrant la dimension familiale pour certains, la volonté de faire participer l'ensemble des français (et non 50 % d'entre eux pour l'IR et 70 % pour la CSG au financement de la solidarité) pour d'autres - on ne se sent citoyen que si l'on paye l'impôt - et remettant à plat l'ensemble des mécanismes actuels d'exonération et les bases fiscales qui leur sont associées.

La solidarité entre les agents économiques

Système solidaire universel, ne veut cependant pas dire pour autant financement exclusivement assis sur les revenus des ménages. Pour les organisations syndicales porteuses de cette idée, l'entreprise comme les autres agents économiques doit contribuer en effet au financement d'un tel système et donc conserver une responsabilité importante dans la protection sociale. Pour certains, l'entreprise doit donc rester présente dans toutes les branches, y compris dans la branche famille.

D'autres récusent en revanche cette idée. L'entreprise n'ayant pas de revenu indépendant de ses facteurs de production - le travail et le capital - la solidarité ne peut en réalité s'exercer qu'entre les ménages qui possèdent ces facteurs de production et bénéficient des prestations. Ils admettent toutefois que la participation financière des entreprises est un indispensable gage de responsabilité et une incitation dans différents domaines : chômage, accident du travail, maladie professionnelle...

1.2.3. S'il n'y a pas d'assiette miracle, plusieurs assiettes peuvent être privilégiées

Les documents remis aux partenaires sociaux ont clairement mis en évidence qu'il n'existait pas et ne pouvait exister d'assiette miracle.

En ce qui concerne la "TVA dite sociale", malgré ses qualités de neutralité économique, les risques inflationnistes qui lui sont associés ainsi que les contraintes européennes qui pèsent sur le niveau de ses taux conduisent à ce qu'elle soit rejetée par la majorité des personnes auditionnées. Seules quelques organisations ou personnes auditionnées ont émis des doutes quant à l'importance des risques inflationnistes d'une augmentation des taux de TVA et ont donc suggéré que ces derniers puissent être remontés dans la limite des contraintes européennes.

Dès lors l'essentiel des discussions a porté sur deux types d'assiette : l'assiette CSG et l'assiette valeur ajoutée, assiettes largement associées à la recherche d'une plus grande équité dans le prélèvement d'une part et supposées plus favorables que les revenus du travail à l'emploi d'autre part.

En ce qui concerne la CSG

Différentes critiques ont été formulées à son égard, conduisant certaines organisations à proposer différentes réformes destinées à la rendre plus équitable :

- les assiettes retenues sont différentes pour les salariés, les non-salariés et les retraités (95 % du salaire brut pour les premiers, revenu - y compris cotisations sociales - pour les seconds, 100 % du montant de la pension pour les troisièmes avec exonération totale des pensions des retraités non imposables) ;

- la base de calcul de la CSG est différente pour les entreprises individuelles et les entreprises constituées sous forme de sociétés ; celle-ci tient compte dans le premier cas des bénéfices réinvestis alors qu'elle les exclut dans le second ;

- la déduction des 42 francs pour les actifs n'est plus justifiée ;

- tous les revenus ne sont pas inclus dans l'assiette, il faut donc élargir sa base, ce qui doit conduire notamment à un traitement fiscal équivalent pour l'ensemble des revenus du capital ;

- la CSG devrait être prélevée au 1er franc quelle que soit la situation de la personne (il ne devrait, par exemple, pas y avoir d'exonération pour les retraités non-imposables) ce qui impliquerait une compensation pour les revenus les plus faibles ou l'instauration d'un mécanisme de franchise ;

- elle devrait, comme l'IR, intégrer la dimension familiale ;

- ayant pour certains vocation à être l'instrument privilégié de financement des prestations sociales ouvertes à tous, dans un cadre élargi de solidarité nationale, elle devrait se voir reconnaître le statut de cotisation et, comme toute cotisation, être déductible du revenu imposable.

En ce qui concerne l'assiette valeur ajoutée

Deux positions alternatives ont été émises :

Pour certaines des personnes auditionnées, retenir une telle assiette ne ferait qu'accroître la confusion : les cotisations sur la valeur ajoutée accréditeraient l'idée que l'entreprise dispose d'un revenu indépendamment de ses facteurs de production et empêcheraient que soient posées clairement les conditions de l'arbitrage entre revenu direct et revenu socialisé. Une telle taxation entraîne par ailleurs des distorsions de prix : pour avoir un prélèvement identique sur le travail et le capital il suffit en effet selon certains, de taxer le travail, le capital n'étant rien d'autre que du travail accumulé. Si l'on veut modifier les prix relatif du travail et du capital pour favoriser l'emploi, il est préférable de le faire explicitement et indépendamment du financement de la protection sociale.

Pour les organisations syndicales de salariés, la valeur ajoutée apparaît en revanche comme la meilleure assiette permettant à la fois de ralentir la substitution du capital au travail et de responsabiliser l'entreprise vis à vis de l'emploi. Le financement par les entreprises, qu'il soit justifié par le maintien d'un système d'assurance sociale à base professionnelle ou par une vision de la solidarité nationale étendue à l'ensemble des agents économiques, doit donc, pour l'ensemble des organisations syndicales de salariés être assis sur la valeur ajoutée.

Ce financement serait en outre selon certains un instrument de réorientation des stratégies des entreprises dans un sens plus favorable à l'emploi, qui supprimerait l'avantage dont bénéficieraient indûment les gestions à caractère délibérément financier, voire spéculatif. Alors que la contribution patronale actuelle, assise sur la masse salariale, favorise les entreprises fortement capitalistiques ou substituant du capital au travail au détriment des entreprises de main d'œuvre, une assiette portant sur l'ensemble de la valeur ajoutée rééquilibrerait, selon les organisations syndicales, la contribution des unes et des autres.

1.3. La répartition des responsabilités

Si les différentes propositions de réforme du financement s'inscrivent toutes, à des degrés divers, dans une démarche globale visant à assurer à la fois la pérennité financière du système, par une meilleure maîtrise de la dépense, et une plus forte équité, par un rééquilibrage des prélèvements et par une action en faveur de l'emploi et de la croissance, le poids accordé aux différents objectifs ainsi que l'approche privilégiée - responsabilisation des usagers ou clarification des financements - n'est pas sans conséquences sur les modes d'organisation proposés.

1.3.1. La responsabilisation des usagers

Ce thème est clairement privilégié pour certaines des personnes auditionnées qui suggèrent que soient distinguées les prestations d'assurance et de solidarité dans le but de redonner une plus grande "liberté" de choix aux usagers. Ces derniers devraient alors pouvoir recourir plus librement à des systèmes d'assurance privée, ce qui éviterait qu'ils se comportent en "passagers clandestins".

La responsabilisation des usagers peut toutefois être abordée sous des angles différents. Certains ont été peu discutés par les partenaires sociaux - il s'agit notamment de la taxation plus forte des comportements à risques - alors que d'autres ont donné lieu à débats - il s'agit notamment de l'approche par la "citoyenneté" et du caractère incitatif d'un ticket modérateur d'ordre public -.

La reconnaissance de la citoyenneté

De nombreuses organisations ont en effet regretté que les usagers soient très peu responsabilisés, parce que non reconnus comme citoyens à part entière - seulement 50 % des ménages sont soumis à l'impôt sur le revenu - et parce que non considérés comme des acteurs du système de protection sociale - les dernières élections remontent à 1983 alors que la responsabilité des usagers pourrait être favorisée par le système électif.

Dans cet esprit, il faudrait revoir la base fiscale de l'IR, élargir l'assiette de la CSG et organiser des élections pour la gestion des Caisses de Sécurité sociale.

Le ticket modérateur d'ordre public

Sur ce point, les avis sont partagés. Si certains voient dans son instauration un moyen efficace de responsabilisation, il serait, pour la grande majorité des organisations syndicales, sans efficacité et générateur d'exclusion. Pour une fraction de la population supportant le ticket modérateur et non couverte par des assurances

complémentaires, les dépenses ambulatoires peuvent se trouver limitées en dessous du seuil souhaitable d'un point de vue médical, générant ainsi à terme un surcroît de dépenses hospitalières.

Limiter la croissance des dépenses de santé ne peut alors se concevoir que dans une démarche globale intégrant la prévention, l'organisation de l'offre de soins mais aussi la lutte contre l'exclusion sociale. L'accès aux soins ambulatoires n'est pas seulement limité par une insuffisance de revenus et de couverture sociale mais aussi largement dépendant de facteurs psychologiques. La santé passe, au moins en partie, par la réinsertion dans l'échange économique.

1.3.2. Le partage des rôles entre l'État, les Collectivités locales et les partenaires sociaux

L'organisation actuelle se caractérise par une extrême confusion des rôles et des responsabilités exercés par l'État, les Collectivités locales et les partenaires sociaux. Cette confusion contribue largement à la croissance de dépenses inefficaces.

Un principe simple de partage des responsabilités souvent retenu est celui qui consiste à attribuer la gestion du système à celui qui le finance.

C'est sur cette grille de partage que certains partenaires sociaux fondent leurs propositions de réforme ; ils sont en cela contredits par d'autres qui suggèrent quant à eux de dissocier nettement ces deux critères.

Redéfinir la ligne de partage des responsabilités entre l'État et les partenaires sociaux sur la base du principe : celui qui paye décide

Selon ce critère, il faut redéfinir les modalités de gestion selon la logique de financement retenue. Ainsi, dans un régime universel - maladie par exemple - financé par l'ensemble des revenus, les partenaires sociaux n'auraient plus guère de légitimité à intervenir dans la gestion ; seul l'État définirait les grandes orientations et aurait la responsabilité de la gestion du système.

En revanche, le maintien de régimes professionnels - avec compensation par l'État des prestations de solidarité nationale - légitimerait la présence des partenaires sociaux dans la gestion du système (notamment pour la retraite et la maladie) et justifierait d'associer les Collectivités locales qui financent la carte santé et interviennent dans les domaines de la dépendance et du handicap.

Redéfinir la ligne de partage des responsabilités entre l'État et les partenaires sociaux sans se préoccuper des modes de financement

Dans cette optique inverse, la mise en place d'un système universel pour le régime maladie notamment ou la fiscalisation des prestations familiales ne veulent pas dire pour autant éviction des partenaires sociaux de la gestion du dispositif.

Certes, la représentation nationale, aujourd'hui peu présente dans le débat, devrait voir son rôle accru pour redonner à la société une réelle maîtrise de l'évolution de sa protection sociale, ce qui nécessiterait probablement une réforme constitutionnelle permettant au Parlement de définir les objectifs, les grandes orientations en matière budgétaire et les conditions d'accès aux prestations. L'exécutif aurait alors à charge, dans le cadre d'objectifs pluriannuels de préciser les modalités de gestion. Mais celles-ci resteraient du ressort des représentants des usagers, au premier rang desquels les partenaires sociaux.

Parallèlement, rechercher une réelle démocratie dans la gestion de la Sécurité sociale conduit à redonner aux salariés qui sont au centre de la démarche de solidarité le pouvoir d'élire leurs représentants au sein des caisses, ce qui n'exclut pas la participation d'autres composantes (mutuelles, professions de santé, représentants des employeurs).

2. Les choix à effectuer

Le large spectre des attitudes et positions des uns et des autres concernant la réforme du financement du système de protection sociale montre qu'un consensus sera difficile à réunir et que des arbitrages devront être faits pour préciser les solutions à retenir.

Cependant, sous le kaléidoscope des positions et avis exprimés, quelques traits communs importants apparaissent qui témoignent d'un accord implicite des principaux acteurs pour maintenir une protection sociale de haut niveau, pour considérer que l'immobilisme n'est plus de mise, pour garantir la pérennité et l'équité du système par une meilleure maîtrise de la dépense et par un élargissement de l'assiette du financement, pour orienter les réformes nécessaires en vue de permettre une meilleure performance collective en matière d'emploi enfin. Il n'est pas certain qu'un tel constat eût pu être fait il y a quelques années.

Pour donner corps à ces aspirations, des choix doivent être effectués. Ils sont possibles, plus sans doute aujourd'hui qu'hier. Ils ne sont pas pour autant faciles. C'est à en explorer les principaux contours que sont consacrés les développements qui suivent.

2.1. Les choix globaux

Les auditions ont permis de faire ressortir cinq questions, pour lesquelles des choix devront être faits, qui relèvent largement des instances politiques :

. quelle est l'ampleur de la maîtrise de la dépense qui doit être effectuée ?

. quelle importance doivent prendre les mécanismes concurrentiels, notamment pour assurer une meilleure régulation de la dépense ?

. le partage entre solidarité et assurance est-il pertinent et, si oui, quel partage doit être effectué entre ces deux fonctions ?

. faut-il engager une action significative en faveur de l'emploi et laquelle ?

. quel partage des pouvoirs doit-on envisager entre les différents partenaires ?

Certaines de ces questions, soulevées au cours des auditions, n'ont pas été étudiées dans le rapport technique. En effet, même si elles ne sont pas sans lien avec le problème du financement, elles n'apparaissent pas directement relever du mandat confié par le Premier ministre. Il s'agit notamment de celles concernant les mécanismes concurrentiels et l'organisation des pouvoirs.

2.1.1. Quelle est l'ampleur de la maîtrise de la dépense qui doit être effectuée ?

Ce débat délicat ne peut être esquivé, mais n'est pas aisé à trancher. En effet, aucune étude ne permet de déterminer le niveau optimum de dépenses publiques dans l'allocation des ressources nationales. Toute dépense publique, même si elle procure du bien-être à son bénéficiaire direct, n'est justifiée que si elle permet d'accéder à un bien-être supérieur pour l'ensemble de la collectivité ; or elle exerce parallèlement des effets désincitatifs sur les agents économiques, notamment par les prélèvements auxquels elle donne lieu. Une meilleure conscience de cette double nature de la dépense publique serait déjà un facteur de rationalisation des dépenses. Mais il est particulièrement difficile de déterminer dans quelle mesure les effets positifs l'emportent sur les effets négatifs.

On peut toutefois éclairer les arbitrages à faire par les éléments suivants :

- l'allocation actuelle des dépenses sociales, à enveloppe donnée, ne paraît pas optimale si l'on en juge par l'ampleur des besoins non couverts et l'inefficacité ou le peu d'efficacité de certaines dépenses effectuées ;

- plus le niveau des prélèvements obligatoires s'élève, plus les effets désincitatifs risquent de l'emporter sur les effets de bien être ou d'externalité ;

- le changement démographique après 2005 et particulièrement le vieillissement de la population entraînera une forte pression sur la dépense et un risque de réduction de l'assiette actuelle. Il serait donc imprudent d'aborder cette période avec un niveau trop élevé de prélèvement sans s'être efforcé, au préalable, d'économiser des dépenses ;

- si la priorité à l'emploi devait conduire à effectuer des changements d'assiette des contributions sociales et à redistribuer des charges, il ne serait pas possible en même temps d'accroître les prélèvements pour faire face à un surcroît de dépenses. On ne peut simultanément prélever pour financer et prélever pour redistribuer. Les changements d'assiette représentent d'ailleurs une priorité de second rang par rapport à l'absence de prélèvement supplémentaire et par rapport à la maîtrise de la dépense.

2.1.2. Quelle importance doivent prendre les mécanismes concurrentiels, notamment pour assurer une meilleure régulation de la dépense ?

L'ouverture à des mécanismes concurrentiels - pour la retraite et la maladie notamment - est apparu, au travers de plusieurs auditions, comme une voie possible en vue d'une meilleure régulation de la dépense [1].

Cette proposition s'appuie sur l'idée qu'un taux de prélèvement obligatoire trop élevé nuit aux performances économiques en pénalisant l'initiative individuelle et qu'un système obligatoire fiscalisé dans lequel les primes d'assurance sont calculées indépendamment des risques encourus risque d'être source de forte croissance de la dépense socialisée. L'élargissement du champ d'intervention des systèmes concurrentiels, qui peuvent être publics ou privés, permettrait ainsi pour certains d'éviter de tomber dans deux écueils :

. celui d'une augmentation non maîtrisée de la dépense qui pénaliserait à terme la croissance et donc le bien être - y compris des plus démunis - ;

. celui d'un rationnement de la dépense qui limiterait la couverture sociale de l'ensemble de la population.

---

(1) Cette question, qui n'était pas dans le mandat du groupe de travail inter-administratif, n'a pas été étudiée dans le rapport technique.

À l'opposé, les organisations syndicales s'opposent à toute limitation au profit d'assurances privées du champ des systèmes collectifs d'assurance obligatoire, qu'ils considèrent comme la seule garantie au maintien d'un système de protection sociale de qualité pour tous.

Les choix à faire en la matière doivent prendre en compte l'efficacité économique respective des deux systèmes ainsi que leurs avantages et inconvénients en termes d'équité sociale. Cette appréciation ne comportant pas de résultat général simple doit être effectuée risque par risque.

En ce qui concerne la branche vieillesse, les systèmes par répartition (systèmes collectifs) ou par capitalisation (systèmes collectifs ou systèmes privés) n'offrent que des garanties virtuelles. Les premiers, directement sensibles aux évolutions démographiques et à la croissance économique, reposent sur le contrat social implicite passé entre les générations, l'ajustement des prestations et des cotisations étant à réaliser chaque année en fonction des capacités contributives des actifs et des niveaux de vie comparés des actifs et des retraités. Les deuxièmes, moins directement dépendants des évolutions démographiques, sont plus sensibles à l'inflation et à l'évolution des marchés financiers. On peut dès lors s'interroger sur l'intérêt de développer une certaine complémentarité entre mécanismes de répartition et mécanismes de capitalisation, la capitalisation venant alors compléter les systèmes existants par répartition ; cette complémentarité ne devrait-elle pas être recherchée au sein même des systèmes collectifs ? doit-elle être aussi complétée par le développement de fonds de pension privés ?

Le développement de la capitalisation (collectives ou individuelles) peut également être souhaité à deux titres ; tout d'abord pour limiter l'augmentation des prélèvements obligatoires inévitable à long terme pour faire face au choc démographique, et ensuite pour favoriser la transition d'une économie d'endettement à une économie de fonds propres moins sensible aux aléas conjoncturels.

En matière d'assurance-maladie, s'il appartient à l'État, pour des raisons de santé publique et de solidarité notamment, de garantir à chacun l'accès à une protection sociale suffisante, il ne semble pas, en théorie, que cela doive préjuger de l'organisation optimale du système. Le débat peut être éclairé par les éléments suivants :

- d'une part, même s'il était fait recours à l'assurance privée, l'assurance de base ne pourrait qu'être obligatoire et interdire la sélection du risque. En effet, si cette dernière était admise, des coûts de recherche d'information élevés apparaîtraient, et certaines catégories de population ne seraient pas couvertes, ce qui aboutirait à un système coûteux et inéquitable. Il s'ensuit que, même si l'on faisait appel à l'assurance privée, la tarification devrait être reliée au revenu sous une forme ou

sous une autre, afin que chacun puisse être couvert ; cela impliquerait au minimum une règlementation stricte de l'assurance privée dans le champ de l'assurance-maladie ;

- d'autre part, l'assurance collective comporte des risques de déresponsabilisation des assurés, des professionnels de la santé et des gestionnaires auxquels il convient de remédier. Cela peut ainsi justifier d'introduire des mécanismes d'incitation dans le système public d'assurance et/ou d'attribuer au système privé une part, qui reste à délimiter, de la gestion du risque. Cette intervention doit se faire cependant sur la base de cahiers des charges définis par l'État, interdisant notamment toute sélection des risques.

En tout état de cause ce débat ne peut faire abstraction du contexte social et culturel dans lequel s'inscrit notre système de protection sociale. Il ne peut être question de plaquer brutalement et de manière artificielle un modèle qui, trop éloigné de notre système actuel, n'aurait, par ailleurs, pas indiscutablement fait la preuve de ses avantages. Cette nécessaire prudence dans la réforme implique qu'une régulation efficace de notre système soit mise en place.

Ainsi, la recherche d'une responsabilisation plus forte des usagers par la mise en place de mécanismes d'intéressement ou de taxation plus forte des comportements à risques pourrait être explorée. En outre, l'intéressement des professionnels de la santé à une gestion plus efficace du risque pourrait être développé en s'appuyant sur des procédures de contractualisation collective et/ou individuelle, dont les conventions actuelles constituent une première amorce.

2.1.3. Le partage entre solidarité et assurance est-il pertinent, si oui quel partage doit être effectué entre ces deux fonctions ?

Cette question, largement abordée par les personnes auditionnées, ne peut trouver de réponse simple car, à l'évidence, le système actuel ne repose pas sur une logique d'assurance au sens strict, où chacun paierait en fonction du risque qu'il représente. Financé pour l'essentiel sur la base du revenu professionnel, il assure de fait des fonctions de redistribution dont l'importance s'est progressivement accrue avec l'extension du champ de la protection sociale à l'ensemble de la population et le développement des prestations de solidarité. Mais on ne peut cependant lui dénier toute fonction d'assurance et de report. Celles-ci sont en fait très largement imbriquées et la partition que l'on peut opérer, selon le risque couvert, résulte alors de compromis historiquement datés et évolutifs (cf. rapport technique).

Sur ce thème, des quatre positions alternatives exposées ci-dessus [1], deux idées force se dégagent : celle consistant à affirmer le rôle essentiel que le système de protection sociale doit jouer pour assurer la cohésion sociale ; l'autre insistant sur la nécessité d'une clarification des financements selon les risques.

Loin d'être antagoniques ces deux idées apparaissent en fait largement complémentaires. Par la première, il s'agit d'affirmer le caractère universel et solidaire du système pris dans sa globalité ; par la seconde, il s'agit de trouver des modes de financement et de gestion qui permettent de le rationaliser et d'assurer ainsi sa pérennité.

La recherche de financements spécifiques selon les différentes fonctions - report, solidarité, assurance - ne signifie donc pas un éclatement du système de protection sociale. Aujourd'hui le manque de transparence dans les financements et la gestion limite les possibilités d'arbitrages entre les différentes fonctions collectives. Un débat est pourtant nécessaire sur les priorités que la société est prête à retenir en matière de santé, de retraite ou de politique familiale ainsi que sur les actions qu'elle serait susceptible d'engager pour résorber le chômage, éviter l'exclusion, favoriser l'accès au logement.

2.1.4. Faut-il engager une action significative en faveur de l'emploi, et laquelle ?

Si la question de l'emploi est désormais ressentie comme cruciale et doit être prise en compte dans l'évolution du système de financement de la protection sociale, notamment en ce qui concerne les charges pesant sur les salariés faiblement rémunérés, les analyses portées sur les causes et remèdes au chômage de masse divergent, et un arbitrage devra être rendu entre les trois positions développées ci-dessus [2]. Il s'agit donc de s'interroger sur les possibilités d'une action significative en faveur de l'emploi dans le cadre d'un système de protection sociale dont le fondement est celui d'assurer une plus forte équité.

Sur ce point, un choix devrait être fait entre les positions suivantes :

- une maîtrise de la dépense suffit-elle pour agir significativement sur l'emploi ?

- si une redistribution de charges doit être effectuée, quelle doit être l'ampleur de celle-ci, et comment peut-elle ou doit-elle être étalée dans le temps ?

---

(1) paragraphe n° 1.2.1.

(2) paragraphe n° 1.1.3.

- celle-ci doit-elle prendre une forme unique (franchise de cotisation et augmentation de la CSG ou élargissement de l'assiette à la valeur ajoutée), ou peut-elle prendre simultanément plusieurs formes (par exemple franchise pour la maladie et la famille et valeur ajoutée pour le chômage) ?

- cette redistribution doit-elle être liée à un effort important de mobilisation sociale autour de l'emploi, et, plus particulièrement être conditionnée par des négociations sociales au sein des différentes branches ?

2.1.5. Quel partage des pouvoirs doit-on envisager entre les différents partenaires ?

Sur cette question, qui ne faisait pas l'objet du travail du groupe inter-administratif, là aussi, les appréciations divergent et nécessitent des choix politiques.

Les modalités d'orientation et de gestion des différents risques n'apparaissent pas devoir répondre au seul critère "qui paye décide". La recherche d'une plus grande efficacité peut justifier des réponses différentes selon les risques couverts. Trois cas de figures sont ainsi envisageables : on peut, en premier lieu, souhaiter que l'État décide et gère, tout à la fois ; en deuxième lieu, qu'il décide des orientations générales et délègue la gestion aux partenaires sociaux ou à tout autre organisme, l'État n'intervenant que de manière subsidiaire ; enfin, en troisième lieu, qu'il régule le système en établissant des cahiers de charge, et n'intervienne que pour veiller à leur application, les partenaires sociaux ou les organismes d'assurance assurant alors la gestion. Dans tous les cas la définition des orientations de politiques sociales ne peuvent qu'être du ressort de l'État. Celles-ci doivent en revanche être définies à la suite d'un débat national auquel participerait l'ensemble des acteurs économiques et sociaux.

2.2. Les choix risques par risques

Ces questions qui appellent des réponses globales dans le cadre d'un système de protection sociale unifié, peuvent être déclinées différemment selon les risques couverts.

2.2.1. La branche famille

Pour la très grande majorité des personnes et organisations auditionnées, cette branche relève aujourd'hui de la solidarité nationale. La généralisation de la couverture à l'ensemble des résidents en dehors de toute activité professionnelle justifie en effet une telle perception, la fonction de report qu'elle assure étant très peu prise en considération.

Dans ce contexte il semble légitime de proposer dans une logique de clarification des financements que cette branche soit financée par des prélèvements sur l'ensemble des revenus et non pour une grande part sur les revenus d'activité professionnelle.

Deux conceptions possibles pour le financement de cette branche sont présentées dans le rapport technique qui appellent des compléments en terme de gestion du risque :

1) La première qui consiste à proposer, à côté de la budgétisation partielle introduite par l'abattement de cotisations sur les bas salaires, la poursuite de la fiscalisation de la branche famille par l'affectation à la CNAF d'une recette propre se substituant aux cotisations est cohérente avec la préservation de la spécificité de gestion par rapport à l'État, comme prévu dans le cadre de la loi sur la famille. Une fois déterminées les ressources affectées à la branche famille, on pourrait maintenir le conseil d'administration de la CNAF dans sa configuration actuelle et lui garantir, à travers des règles de procédure, une concertation et une association effective aux décisions annuelles (revalorisation, barèmes) et aux modifications de législations.

2) La seconde qui réside dans la poursuite, après 1998, du processus de budgétisation enclenché par la loi quinquennale sur l'emploi, sans affectation de ressources budgétaires propres à la branche, conduirait à donner un rôle accru au Parlement, les partenaires sociaux restant cependant responsables de la gestion courante.

   Cette vision répond à une double cohérence dans la mesure où :

   * seule une budgétisation dans le cadre du budget général de l'État permettrait à de réels choix entre fonctions collectives de s'exprimer ;

   * le financement peut reposer sur l'impôt de droit commun et de ce fait être plus progressif, ce qui est logique s'agissant de prestations de solidarité. Un financement par l'impôt aurait de plus comme avantage de tenir compte des capacités contributives par unité de consommation des foyers imposables.

2.2.2. La branche vieillesse

Pour la branche vieillesse, les modes de financement des systèmes collectifs d'assurance par répartition ne semblent pas être devoir modifiés, un financement assis sur les salaires est largement admis par tous.

Les auditions ont aussi permis d'aborder un des problèmes majeurs que le système aura à affronter dans les années à venir, celui de son équilibre financier à long terme. Les évolutions démographiques mettent en effet le système sous tensions. Les

mesures structurelles décidées ont réduit les tensions jusqu'en 2005 en ce qui concerne le seul régime général, mais n'ont pas fait disparaître en totalité les besoins de financement potentiels de la branche après 2005 et surtout après 2010. La gestion à l'équilibre de cette branche prise isolément (en application du principe de séparation des risques) peut donc s'avérer particulièrement délicate.

Dès lors il s'agit de définir les différents choix possibles de financement et de gestion qui permettent de préserver au mieux l'équité intergénérationnelle.

Dans ce contexte, le choix du financement à retenir en ce qui concerne les systèmes collectifs d'assurance par répartition n'est pas la seule question. Il faut aussi s'interroger sur l'opportunité de développer la capitalisation, de manière complémentaire à la répartition et examiner les évolutions possibles dans ce contexte des modes de gestion des systèmes collectifs d'assurance par répartition.

1) Sur le premier point, des choix politiques doivent être faits. Plusieurs solutions sont possibles et peuvent d'ailleurs être combinées entre elles :

   . en premier lieu, on pourrait concevoir de lisser l'augmentation des taux de cotisations sociales nécessaire au financement futur des retraites en constituant dès à présent des réserves dans les systèmes collectifs d'assurances sociales ;

   . en deuxième lieu, on pourrait envisager la création de fonds de pension d'entreprises ou mutualisés ;

   . en troisième lieu, on pourrait favoriser l'épargne individuelle privée.

Ces différentes orientations, qui ne sont pas nécessairement exclusives les unes des autres, présentent toutes des avantages et des inconvénients qu'il s'agit d'apprécier en fonction de la situation économique et sociale présente et à venir. L'importance accordée à chacune doit résulter d'un contrat social clairement établi entre les différentes générations.

2) S'agissant du mode de gestion, cette branche est à l'évidence celle où, en théorie, une évolution vers une gestion strictement paritaire est la plus concevable - on est pleinement dans la logique de salaire différé - tandis que la mise en place toute récente du "Fonds de solidarité vieillesse" opère un partage solidarité/assurance propice à une responsabilisation accrue des partenaires sociaux sur la partie "assurance" dans le cadre de principes généraux fixés par l'État.

Mais s'il y a de bonnes raisons de penser que des évolutions substantielles dans cette direction sont possibles à terme, il est loin d'être assuré que les conditions soient aujourd'hui propices et les esprits suffisamment mûrs pour un basculement aussi radical :

. dès lors que les paramètres essentiels du régime viennent d'être redéfinis et la règle de revalorisation fixée pour 5 ans, l'espace laissé aux partenaires sociaux pour la gestion du régime paraît réduit, sauf à accepter que le Conseil d'administration puisse demain redéfinir librement ces paramètres. Il faut noter à cet égard qu'un régime en annuités comme le régime général laisse peu de place à ses gestionnaires pour un pilotage annuel fin : il n'y a ni salaire de référence, ni valeur du point, ni taux d'appel à fixer comme dans un régime en points. La seule décision à prendre annuellement concerne la revalorisation (qui vient d'être définie pour 5 ans) ;

. si la gestion des régimes en situation démographique équilibrée pourrait relever assez naturellement des partenaires sociaux, le déséquilibre démographique qui conduit à un vieillissement accéléré de la population implique des choix politiques qui relèvent de la responsabilité de l'État. Des décisions devront ainsi être prises pour assurer l'équilibre des régimes de retraite à l'horizon 2010. Elles ne peuvent être définies indépendamment des choix qui seront opérés en ce qui concerne la capitalisation ;

. les partenaires sociaux sont-ils dans leur majorité prêts à accepter la responsabilité de cette gestion au risque de voir peut-être un jour remise en cause la distinction entre régime de base et régimes complémentaires à laquelle ils sont très attachés ?

Dans ces conditions, les règles en vigueur actuellement pourraient devoir être maintenues. Pour amorcer l'évolution, on pourrait cependant concevoir qu'une conférence se réunisse annuellement pour examiner les projections à moyen et long terme des régimes de base et des régimes complémentaires. Par ailleurs le conseil d'administration de la CNAVTS pourrait être amené à expliciter sous deux ans ses souhaits quant au possible élargissement de ses responsabilités et la manière dont il entendrait gérer sur longue période le régime qui lui serait confié.

2.2.3. La branche maladie

C'est sûrement pour cette branche que les positions apparaissent aujourd'hui le plus contrastées. Deux scénarios de financement décrits dans le rapport technique, laissent plus ou moins de place à des mécanismes de responsabilisation des assurés et des professionnels.

1) *Dans une optique de clarification des comptes* on pourrait vouloir distinguer, comme pour l'assurance vieillesse, les prestations contributives qui relèvent des assurances sociales ou d'assurances privées, des prestations de solidarité nationale qui doivent être financées sur le budget de l'État.

L'essentiel du débat porte alors sur la répartition entre ces deux catégories des différentes prestations et cotisations et sur les modalités de compensation entre régimes et caisses. À ce titre, l'État pourrait prendre à sa charge les cotisations de certaines catégories sociales (étudiants, adultes handicapés...) sans ressources propres ; alors qu'a contrario - pour renforcer le lien cotisations/prestations - on pourrait proposer l'alignement des cotisations des retraités sur celle des actifs et la création de cotisations pour les ayants-droit (éventuellement prises en charge par les prestations familiales ou l'assurance chômage).

Le financement par la CSG ou l'impôt ne serait alors envisagé qu'en recours subsidiaire, ne se substituant pas aux cotisations existantes mais servant à faciliter, par des mécanismes de prise en charge appropriés, l'extension du système à certaines catégories d'assurés inactifs - titulaires de revenu de remplacement, titulaires de minima sociaux (RMI, API, AAH, etc.) - c'est-à-dire, de personnes étant actuellement dans une situation de contribution partielle ou nulle ; il existe en effet un domaine de solidarité pure dans l'assurance-maladie, qui correspond à la prise en charge des personnes non cotisantes.

2) *Dans une optique plus large de solidarité nationale*, considérant la santé comme un bien collectif dont la couverture doit être universelle et solidaire, un élargissement du financement à l'ensemble des revenus (revenus des ménages - revenus du travail, revenus du capital et revenus de remplacement - mais aussi revenus de l'entreprise) sans distinction entre les catégories sociales pourrait aussi être envisagé.

Les prestations servies par la branche maladie sont en effet aujourd'hui très largement déconnectées des revenus et de l'activité (cf rapport technique).

Le financement de la branche pourrait alors être élargi à l'ensemble des revenus alors que parallèlement l'affiliation se ferait sous simple condition de résidence.

Dans ce cadre, deux orientations peuvent être envisagées :

. la première reposerait sur un financement par l'impôt. Mais afin de maintenir, autant que possible un lien collectif entre les prestations et leur financement, cet impôt devrait être isolé et affecté ; la CSG pourrait répondre à ces conditions, des taxes tabac et alcool pouvant lui être ajoutées ;

. la seconde s'organiserait autour d'un financement mixte : cotisations employeurs d'une part et CSG étendue à l'ensemble des ressources se substituant progressivement à la cotisation salariée d'autre part ; cette proposition s'inscrit dans une démarche globale de solidarité à laquelle tous les agents économiques - ménages mais aussi entreprises - doivent participer.

Les marges d'accroissement de la CSG, compte tenu des contraintes propres à la fiscalité du capital (cf. rapport technique) obligent cependant à étudier globalement les propositions de réformes concernant les branches maladie et famille, celles-ci pouvant a priori être financées toutes les deux mais pas simultanément par la CSG.

La volonté d'engager une action collective en faveur de l'emploi pourrait par ailleurs conduire, quelle que soit la modalité de financement privilégiée, à alléger le poids des cotisations maladie pour les salariés faiblement rémunérés, la recherche de mécanismes de responsabilisation des entreprises face au chômage pouvant s'opérer dans la gestion du risque chômage proprement dit, ou dans le cadre d'une mobilisation pour l'emploi faisant largement appel à la négociation dans le cadre des branches.

3) Ces alternatives en terme de financement n'ont cependant que peu d'incidence sur la *gestion du risque maladie*. Celle-ci ne semble pas devoir répondre nécessairement au simple critère "qui paye décide".

Mais des mécanismes de responsabilisation des assurés - par une réforme du ticket modérateur incluant une modulation en fonction du revenu et une taxation plus forte des comportements à risque - et des professionnels - par la mise en place de mécanismes contractuels d'intéressement à la gestion du système impliquant l'ensemble des acteurs (État, partenaires sociaux, mutuelles, assurances privées, usagers, professionnels) - pourraient être développés. Quel que soit le schéma retenu, la nécessaire mobilisation de l'ensemble des acteurs pour assurer la qualité et l'efficacité du système implique que le pilotage et la gestion du système ne soient pas unilatéralement imposés par l'État.

Sur ce point, il convient de se reporter à la réflexion confiée à R. Soubie, J.L. Portos et C. Prieur qui ont remis récemment leurs propositions dans le cadre du Livre blanc sur le système de santé et d'assurance-maladie.

LISTE DES ORGANISATIONS ET PERSONNALITÉS AUDITIONNÉES

Organisations

- Assemblée des présidents des Conseils généraux de France (Paul de Viguerie)
- Caisse nationale du régime d'assurance-vieillesse, invalidité, décès des non salariés de l'Industrie et du Commerce (Jean-Jacques Jammet)
- Centre national des jeunes agriculteurs (Régis Jacobé)
- Comité national des retraités et personnes âgées (Maurice Bonnet)
- Confédération française démocratique du travail (Jean-Marie Spaeth)
- Confédération française de l'encadrement CFE-CGC (Jean-Luc Cazettes)
- Confédération française des travailleurs chrétiens (Jean-Paul Probst)
- Confédération générale des petites et moyennes entreprises (Pierre Gilson)
- Confédération générale du travail (Jacqueline Léonard)
- Confédération générale du travail Force ouvrière (Jean-Claude Mallet)
- Conseil national du patronat français (Bernard Boisson)
- Coordination des associations d'aide aux chômeurs par l'emploi (Georges Minzière)

- Fédération de l'Éducation nationale (Joël Oger)
- Fédération française des sociétés d'assurances (Denis Kessler)
- Fédération des mutuelles de France (Daniel Le Scornet)
- Fédération nationale des familles de France (Jacques Bichot)
- Fédération nationale interprofessionnelle des mutuelles (Michel Hermant)
- Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (Luc Guyau)
- Fédération syndicale unitaire (Michel Deschamps)
- Mutualité française (Jean-Pierre Davant)
- Organisation de coopération et de développement économiques (Peter Scherer et Mark Pearson)
- Union nationale des associations familiales (Roger Burnel)
- Union nationale interfédérale des œuvres privées sanitaires et sociales (René Lenoir)
- Union nationale des professions libérales (Guy Robert)
- Union professionnelle artisanale (Paul Letertre)

Personnalités

- Aunac (Pierre) président de la Commission "Économie", Union des indépendants
- Bérard (Marie-Hélène) conseiller à la Direction générale au Crédit commercial de France
- Chiappori (Pierre-André) directeur de recherches au Conseil national de la recherche scientifique
- Dupeyroux (Jean-Jacques) directeur de Droit social

- Dupuis (Jean-Marc) professeur à l'Université de Caen, Laboratoire d'études et de recherches économiques

- Fitoussi (Jean-Paul) président de l'Observatoire français de conjoncture économique

- Join-Lambert (Marie-Thérèse) inspecteur général des affaires sociales au ministère des Affaires sociales, de la Santé et de la Ville

- Laroque (Pierre) directeur général honoraire au Conseil d'État

- Lauré (Maurice) président d'Honneur de la Société générale

- Malinvaud (Edmond) professeur au Centre de recherche en économie et statistique

- Mercereau (François) directeur des Assurances de groupe AGF

- Mistral (Jacques) directeur scientifique à la Banque AXA-MAT

- Philip (Loïc) professeur à l'Université de droit, d'économie et des sciences d'Aix-Marseille

- Salin (Pascal) professeur à l'Université Paris-Dauphine

LISTE DES CONTRIBUTIONS

Organisations

- Assemblée des présidents des Conseils généraux de France (Paul de Viguerie)
- Centre national des jeunes agriculteurs (Régis Jacobé)
- Comité national des retraités et personnes âgées (Maurice Bonnet)
- Confédération française démocratique du travail (Jean-Marie Spaeth)
- Confédération française de l'encadrement CFE-CGC (Jean-Luc Cazettes)
- Confédération française des travailleurs chrétiens (Jean-Paul Probst)
- Confédération générale des petites et moyennes entreprises (Pierre Gilson)
- Confédération générale du travail (Jacqueline Léonard)
- Confédération générale du travail Force ouvrière (Jean-Claude Mallet)
- Conseil national du patronat français (Bernard Boisson)
- Coordination des associations d'aide aux chômeurs par l'emploi (Georges Minzière)
- Fédération de l'Éducation nationale (Joël Oger)
- Fédération française des sociétés d'assurances (Denis Kessler)

- Fédération des mutuelles de France (Daniel Le Scornet)
- Fédération nationale des familles de France (Jacques Bichot)
- Fédération nationale interprofessionnelle des mutuelles (Michel Hermant)
- Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (Luc Guyau)
- Fédération syndicale unitaire (Michel Deschamps)
- Mutualité française (Jean-Pierre Davant)
- Organisation de coopération et de développement économiques (Peter Scherer et Mark Pearson)
- Union nationale des associations familiales (Roger Burnel)
- Union nationale interfédérale des œuvres privées sanitaires et sociales (René Lenoir)
- Union nationale des professions libérales (Guy Robert)
- Union professionnelle artisanale (Paul Letertre)

Personnalités

- Chiappori (Pierre-André) directeur de recherches au Conseil national de la recherche scientifique
- Dupuis (Jean-Marc) professeur à l'Université de Caen, Laboratoire d'études et de recherches économiques
- Lauré (Maurice) président d'Honneur de la Société générale
- Malinvaud (Edmond) professeur au Centre de recherche en économie et statistique
- Philip (Loïc) professeur à l'Université de droit, d'économie et des sciences d'Aix-Marseille
- Salin (Pascal) professeur à l'Université Paris-Dauphine

ORGANISATIONS

ASSEMBLÉE DES PRÉSIDENTS DES CONSEILS GÉNÉRAUX DE FRANCE

Paul de Viguerie

La contribution des présidents des Conseil généraux à la réflexion générale sur le sujet du financement de la protection sociale ne peut s'entendre que dans la réflexion sur l'évolution globale du système d'assistance et de subsidiarité relevant de leur compétence, et du système d'assurance relevant de la compétence des organismes de protection sociale au regard du point d'équilibre ou de déséquilibre atteint aujourd'hui.

Elle doit, également, être complétée d'une approche par type de public, comme les bénéficiaires du RMI par rapport à l'accès aux soins, et les personnes âgées par rapport à la prise en charge des charges supplémentaires relatives à leur état de dépendance lié lui-même à l'accès au grand âge.

1. L'évolution des systèmes : la généralisation de la Sécurité sociale a entraîné la modification des champs d'intervention des collectivités publiques au titre de l'assistance

L'évolution, ces vingt dernières années, du système de protection sociale en France, a conduit les Conseils généraux à procéder à une analyse de l'évolution de leur rôle dans ce système, et à envisager des propositions de modifications, de nature à clarifier et à simplifier les dispositifs actuels qui poussent à conserver en parallèle des systèmes répondant à des logiques différentes : assistance et assurance.

Depuis 1978 et l'adoption des mesures de généralisation de la Sécurité sociale, système mutualiste d'assurance basé sur un dispositif économique de plein emploi, le recours à l'aide médicale en prise en charge complète s'est beaucoup raréfié, et s'est déployé par contre parallèlement sur la couverture complémentaire au titre du ticket modérateur en raison de la réduction des prestations couvertes par l'assurance-maladie.

La loi sur le RMI en 1989 et son complément de 1992 n'ont fait que renforcer ces tendances et ont ouvert une grande brèche par l'admission de plein droit à l'assurance personnelle et à la couverture complémentaire dans le système traditionnel de l'aide sociale, par définition subsidiaire.

Enfin, les récents assouplissements des conditions d'ouverture de droits à la couverture sociale font que le principe de la couverture à 70 % ou 65 % intéresse maintenant la quasi-totalité de la population française ou étrangère en situation régulière sur le territoire français.

De plus, la loi sur la protection sociale de juillet 1994 pose le principe de la présomption de couverture sociale des personnes résidant sur le territoire.

Face à ces évolutions successives vers un système de généralisation de la Sécurité sociale, le rôle des départements s'est trouvé largement modifié et leur pouvoir d'admission à l'aide sociale entamé, voire sans objet.

Si l'on envisage globalement la situation, les services d'aide sociale sont à mi-chemin entre des services d'immatriculation de Caisse de Sécurité sociale et des services financiers de prise en charge de décisions automatiques (RMI, jeunes, etc.), imposées par la loi.

Cependant, leurs difficultés de fonctionnement sont importantes en raison :

* de la non-compatibilité entre les systèmes informatiques des caisses et les systèmes informatiques des départements et des CAF ;

* de la difficulté de connaissance des conditions d'ouverture de droits en fonction de la situation des demandeurs ;

* des possibilités de changement de régime suite à insertion, bénéfice d'un statut spécifique ouvrant droit (CES, stages...) ;

* de la gestion rapide des dossiers dans l'intérêt de l'usager (délais d'immatriculation imputables aux Caisses et délivrance parallèle de bons ou autres formules transitoires nécessitant récupération ultérieure).

Dans ce contexte, et en souscrivant au principe de généralisation de la Sécurité sociale, les présidents de Conseils généraux souhaitent une simplification du système et sont prêts à étudier les modalités financières qui pourraient découler de la mise en œuvre effective d'un système généralisé, modalités financières qui prévoiraient bien évidemment leur contribution à la mise en place du système et au transfert de gestionnaire.

2. Protection sociale théorique et accès aux soins

Cependant, il faut bien être conscient, et les documents de travail soumis à la réflexion des présidents des Conseils généraux le mettent en valeur, qu'il reste à trouver par rapport aux usagers les moyens de passer du droit théorique à couverture sociale à l'accès aux soins en raison de la complexité des dispositifs et des démarches à entreprendre.

Dans cet espace, les Conseils généraux ont vu très largement se modifier le recours à l'aide médicale qui, depuis 1992, est un droit pour certains publics, en raison notamment de la diminution des remboursements des dépenses de santé et de l'équilibre précaire de certaines familles pour lesquelles une dépense de santé imprévue oblige à un recours quasi automatique à l'aide médicale, recours de plus en plus simplifié par la mise en place pour plus de la moitié des départements de systèmes de carte-santé délivrée comme les cartes d'assuré social pour une durée d'un an pour le bénéficiaire et ses ayants droit.

Cependant, un certain nombre de personnes restent encore en dehors des systèmes de protection évoqués ci-dessus, et un effort important de simplification des procédures doit être recherché.

3. La prise en charge de la dépendance

À de nombreuses reprises, l'APCG a fait connaître sa position sur les différents projets ou propositions de lois présentés au cours des dernières sessions parlementaires, et a mis sous forme de proposition de loi ses projets, quant à la définition et à la mise en œuvre d'une réforme globale de la prise en charge des personnes âgées.

Les présidents des Conseils généraux ont souvent rappelé leur volonté de voir aboutir une réforme globale de la prise en charge des personnes âgées, et fait savoir qu'en cas de création d'une allocation dépendance, compte tenu de leur implication actuelle dans l'action gérontologique, de la connaissance qu'ont leurs services des besoins des personnes âgées et de leur responsabilité sur les actions de proximité, ils souhaitaient avoir la pleine maîtrise du dispositif et ne voulaient en aucun cas d'un système de cogestion ou de partage des compétences, source de dilution des responsabilités.

Ils ont également fait savoir qu'ils étaient prêts à maintenir l'effort financier qui est le leur dans le domaine des personnes âgées, tant au titre du financement de l'allocation compensatrice qu'au titre de l'aide sociale en cas de prise en charge en établissement. Mais il a été de plus précisé qu'en l'état actuel aucun surcoût ne pourrait être supporté et qu'il conviendrait d'envisager des moyens de péréquation en fonction des disparités démographiques et économiques.

Compte tenu des orientations gouvernementales prises sur le financement possible de la future prestation, et qui n'ont nullement été remises en cause par les présidents des Conseils généraux, une proposition d'organisation a été élaborée dans le souci d'éviter la mise en place d'un dispositif de cogestion et permettant à la fois de respecter le principe d'un financement partagé entre les départements et les organismes de protection sociale, et de clarifier les compétences et les domaines d'intervention de chacun, et donc de favoriser une plus grande lisibilité des politiques mises en œuvre tout en préservant, pour les personnes âgées, un accès simplifié aux dispositifs d'aide.

L'architecture générale de la proposition vise à confier aux départements la gestion des dispositifs d'aide à la vie quotidienne en évitant, pour l'aide ménagère notamment, un éparpillement préjudiciable des aides entre différents financeurs, de confier aux organismes de protection sociale le financement de l'allocation dépendance, et donc la solvabilisation des intéressés et de procéder entre ces deux grands secteurs de compétence aux transferts financiers nécessaires.

Le financement des soins à domicile, en ambulatoire ou en établissement, reste bien évidement de la compétence de l'assurance-maladie.

4. Double financement et forfaitisation des dépenses d'assurance-maladie dans le domaine du handicap comme dans celui des personnes âgées

Le système de double financement mis en place, compte tenu du principe de forfaitisation des dépenses d'assurance-maladie, amène inévitablement les Conseils généraux à pallier les insuffisances de montant de la plupart des forfaits, et à souhaiter une clarification des compétences et une responsabilité de chaque financeur dans son domaine de compétence à la place du système actuel de financement par forfait, source de contentieux quasi systématique.

En conclusion, il ressort de l'exposé de ces quelques points, éclairés par la mise en œuvre de la décentralisation, qu'il est urgent de clarifier les compétences dans le domaine social entre les collectivités responsables et les organismes de protection sociale en privilégiant la complémentarité des interventions, chacun ayant par ailleurs un champ de compétence bien défini.

CENTRE NATIONAL DES JEUNES AGRICULTEURS

Régis Jacobé

Le Centre national des jeunes agriculteurs (CNJA) est interrogé sur l'avenir du financement de la protection sociale française.

Les difficultés de financement de la protection sociale française ont pour conséquence une charge en constante aggravation des cotisations sociales. Le travail s'en trouve de plus en plus lourdement pénalisé ce qui se traduit en partie par les difficultés que l'on connaît en matière d'emploi.

Il devient urgent de remettre à plat le système de financement de la protection sociale. Avant tout, les prélèvements sur l'activité économique doivent être allégés. Pour cela le CNJA propose de progresser vers une budgétisation des cotisations de maladie, prestations familiales et veuvage. En revanche, il est parfaitement logique que la retraite demeure une charge assise sur le travail.

1. Enjeux en agriculture

Notre agriculture est de plus en plus confrontée à la concurrence internationale (GATT). Cette situation difficile va se trouver aggravée par la prochaine concurrence des pays de l'Est dans son espace économique privilégié lui-même, avec leur possible intégration à l'Union économique.

Il devient urgent de rendre notre agriculture extrêmement compétitive face à ses adversaires.

Le meilleur moyen de restituer à l'agriculture française cette compétitivité passe par l'allégement de la pression sociale.

Les conséquences de cet allégement seraient extrêmement positives sur l'agriculture à plusieurs niveaux :

- il baisserait directement le coût social de sa propre protection ;

- il provoquerait une diminution du coût de la main-d'œuvre ;

- enfin, il générerait des coûts moindres d'approvisionnement et de fournitures car la baisse des cotisations sur le travail se traduirait directement par une baisse des prix.

2. Nouvelles modalités de financement

Le financement de la protection sociale doit donc être assuré par le budget de l'État.

Ces ressources nécessaires pourraient être obtenues de plusieurs façons :

- par une meilleure répartition de l'impôt sur le revenu ;

- par une augmentation de la CSG ;

- par l'instauration d'une "TVA sociale" ;

- et enfin, par une augmentation des taxes sur les produits nuisibles à la santé humaine (alcools forts, tabacs...).

Ces différents éléments s'ajoutent les uns aux autres en les modulant selon les besoins.

3. L'avenir des Caisses de mutualité sociale agricole

Les Caisses de mutualité sociale agricole constituent un véritable réseau qui favorise par sa proximité l'aménagement du territoire et le maintien d'habitants dans des zones fragiles. Elles ont prouvé leur nécessité par la densité de leur implantation et leur connaissance achevée du milieu rural.

Il est nécessaire de leur laisser la charge de la perception des cotisations liées aux retraites agricoles. De plus, la distribution et l'octroi de l'ensemble des prestations doit leur incomber.

Leur financement devrait être assuré grâce à des dotations versées à proportion de leurs besoins, ces dotations couvrant à la fois les prestations versées et leurs frais de fonctionnement.

À terme, la vocation des Caisses de mutualité sociale agricole doit s'étendre au-delà de l'agriculture afin d'embrasser l'ensemble de l'activité rurale.

COMITÉ NATIONAL DES RETRAITÉS ET PERSONNES ÂGÉES

Maurice Bonnet

1. Réflexions du CNRPA

Avant d'émettre un avis sur les mesures qui permettraient d'assurer la pérennité financière du système de protection sociale français, au regard des travaux menés à la demande du Premier ministre par le Commissariat général du Plan, le bureau du Comité national des retraités et personnes âgées (CNRPA) tient à affirmer :

- qu'il n'y a pas de cohésion sociale sans un grand système de protection sociale auquel il est profondément attaché, quels que soient les efforts financiers à fournir ou les efforts à faire en matière de maîtrise des dépenses ;

- que la cohésion sociale est le fondement même de notre société, de notre nation, tant à travers les générations qu'à travers ceux qui, exclus du marché du travail, vivent de revenus de substitution et ceux qui bénéficient d'un emploi ;

- qu'il est essentiel et indispensable de distinguer nettement d'une part les dépenses qui relèvent de l'assurance, d'autre part les dépenses qui relèvent de la solidarité et dont la charge doit être répartie entre tous ceux qui vivent sur le territoire national.

2. Pension de retraite

Le CNRPA a toujours pensé que la pension de retraite constituée par les cotisations doit être le reflet de la carrière des intéressés. Cette position n'a pas pour conséquence la suppression des prestations qui ne sont pas assises sur des cotisations mais le transfert de leur financement à la charge de l'État au titre de la solidarité. Il en est de même pour les allocations familiales qui, résultant d'un choix politique, n'ont pas de rapport avec le revenu du travail.

Le CNRPA regrette qu'une réforme globale et profonde du système de protection sociale ne soit pas entreprise et que seuls des remèdes partiels soient appliqués.

Il rappelle que lors de la mise en place de ces mesures partielles (allongement de la période de versement - modification du calcul de la pension en passant du salaire de 10 à celui de 25 années - indexation des pensions sur les prix) le CNRPA a exprimé son mécontentement parce qu'aucune réelle concertation n'a été réalisée avec les représentants qualifiés des retraités.

Il regrette aussi que seul le régime général de la Sécurité sociale ait été concerné par ces mesures alors qu'il aurait été préférable de procéder à une étude de tous les régimes ce qui aurait permis d'aboutir à une convergence équitable et de réaliser une réforme de la compensation financière entre régimes sauvegardant le principe de la compensation démographique.

Le CNRPA a toujours poursuivi et poursuit encore ses travaux avec trois impératifs :

- le renforcement de la solidarité entre les générations qui conforte la cohésion sociale du pays, indispensable au bon fonctionnement des institutions ;

- le maintien d'une protection sociale digne d'un pays industrialisé ;

- l'équité entre actifs et retraités, l'équité entre retraités.

Le CNRPA est prêt à apporter sa contribution au projet étudié par le Commissariat général du Plan. Il est très vigilant car il n'acceptera jamais que sous des prétextes financiers non fondés, il soit porté atteinte à la protection sociale.

Le CNRPA ne peut oublier les attaques concertées contre le système dit de "répartition", que ces attaques soient portées par des compagnies d'assurance, des banques ou certains hommes politiques.

Le CNRPA est fermement opposé à la substitution même partielle de la capitalisation à la répartition car elle constituerait une injustice et une imprudence envers les retraités actuels et futurs.

Dans la difficile période actuelle, chacun doit supporter équitablement sa part de sacrifice. Cette règle est valable aussi bien pour les retraités actuels que pour ceux de demain. C'est la raison pour laquelle le CNRPA considère qu'une réelle réforme fiscale est absolument indispensable.

La solidarité intergénérationnelle est le gage de la cohésion sociale qui assure la paix sociale dans une société ou, du fait de la mondialisation de l'économie, la compétition internationale est source de sérieuses difficultés.

3. Maladie

Le CNRPA estime que la prise en charge de la maladie doit couvrir tous les risques quel que soit l'âge de l'intéressé et quelle que soit sa situation.

Puisque le régime maladie ressort de la solidarité il faut :

- d'une part, mettre en œuvre une politique de santé sans rationnement mais avec le souci d'une meilleure utilisation des soins ;

- d'autre part, que les cotisations aient les mêmes bases pour tous les cotisants et que soit réalisée l'égalité des droits.

4. Financement

Le CNRPA confirme que la pérennité du système français de protection sociale ne peut être assurée que si son équilibre financier est durablement assuré.

La difficulté tient au fait que les deux éléments permettant de réaliser cet équilibre, à savoir d'une part l'augmentation des ressources (c'est-à-dire des prélèvements fiscaux ou sociaux), d'autre part la réduction des dépenses (c'est-à-dire une évolution défavorable des prestations en matière de pension ou de maladie) présentent l'un comme l'autre à la fois de graves inconvénients et des limites en raison de leurs conséquences sur la situation économique du pays confrontée à la concurrence et caractérisée par un taux de chômage très élevé. Cependant, on ne peut échapper à cette nécessité.

Pour les dépenses, l'effort doit porter sur tout ce qui permet leur réduction sans jamais introduire de quelque manière que ce soit (notamment par l'âge) un quelconque rationnement. La santé ne peut, en effet, être soumise aux règles habituelles du commerce.

La comparaison avec des pays comparables montre que le système de santé en France est plus coûteux alors que la santé de la population n'y est pas meilleure. Des économies sont donc possibles.

Pour les ressources, après avoir passé en revue la totalité des prélèvements, dont le taux pourrait être augmenté (impôt sur le revenu, TVA, TVA sociale, ISF, CSG, etc.) et ses conséquences, notamment sur l'emploi, on arrive à la conclusion suivante :

- pour ce qui relève de l'assurance, on ne peut échapper à un ajustement des cotisations au coût du risque assuré ;

- pour ce qui relève de la solidarité, le CNRPA considère que la CSG est préférable parce qu'en principe elle s'applique à la totalité des revenus, ce qui traduit bien la notion de solidarité.

  Mais, aucun relèvement de la CSG ne peut être admis avant que cet impôt ne soit rendu équitable, c'est-à-dire qu'à revenu égal, il soit égal pour tous, ce qui n'est pas actuellement le cas. En effet, il existe actuellement trois différences entre les actifs et les retraités :

  a. pour les actifs, le prélèvement de 1,1 % a été compensé par une diminution correspondante de la cotisation maladie. Il n'y a pas eu compensation pour les retraités ;

  b. pour les actifs, le prélèvement est effectué sur 95 % des salaires. Pour les retraités, il est effectué sur 100 % des pensions ;

  c. les actifs bénéficient d'une prime mensuelle forfaitaire de 42 francs. Cette prime n'existe pas pour les retraités.

  Par ailleurs, le caractère universel de la CSG étant loin d'être réalisé, il importe de l'améliorer.

Enfin, il convient de souligner que le système français suppose que tous ceux qui en bénéficient aient conscience de leur responsabilité.

Des abus sont souvent dus aux nombreuses personnes, qui ne payant pas d'impôt, savent que, pour eux, ces dépenses abusives n'augmenteront pas leurs prélèvements. Cela suppose une réforme fiscale dont on entend dire que c'est un autre problème alors qu'en réalité, les deux questions sont liées.

CONFÉDÉRATION FRANÇAISE DÉMOCRATIQUE DU TRAVAIL

Jean-Marie Spaeth

Quel financement pour la Sécurité sociale ?

La crise actuelle que traverse la Sécurité sociale, la plus grave qu'elle ait connue depuis sa création, est avant tout une crise des recettes.

Augmentation du chômage, stagnation voire même diminution de la masse salariale (- 0,3 % en 1993 dans le secteur privé), ont pesé lourdement sur la situation financière des Caisses, accentuant la divergence entre courbes d'évolution des recettes et des dépenses.

La profondeur de la crise a servi de révélateur à l'inadaptation de notre mode de financement de la Sécurité sociale.

Si, pendant longtemps, les difficultés ont été résolues par des augmentations ponctuelles des recettes, sans que l'on s'interroge réellement sur les modalités de prélèvement, il n'est plus possible aujourd'hui de se contenter de ce type de solution.

La contradiction entre des prestations dont certaines ont connu une légitime tendance à l'universalisation (famille, maladie) et une base de financement reposant essentiellement sur les revenus du travail n'est plus gérable.

Le fait que depuis les années 1980 l'essentiel de l'augmentation des salaires bruts ait été absorbé par les besoins croissants de financement des organismes de Sécurité sociale traduit la lourdeur de l'effort qui a pesé sur une seule (même si elle est importante) des sources de revenus.

Les réflexions de la CFDT l'ont conduit depuis de nombreuses années à s'interroger sur les voies permettant de mettre en place des modalités de financement plus équitables et plus larges.

Dans les années 1980, l'obtention du déplafonnement des cotisations maladie puis famille a été une première étape. Il est indispensable aujourd'hui d'aller plus loin, de mieux répartir entre les différentes sources de revenus, le financement des prestations ouvertes à tous, et d'établir une base moins pénalisante pour l'emploi aux contributions patronales. Pour répondre à ces objectifs, la CFDT se prononce en faveur de l'utilisation de la CSG et de l'élargissement de la contribution patronale à l'ensemble des richesses créées par l'entreprise.

1. La CSG

Pour la CFDT, la CSG est l'instrument privilégié du financement des prestations d'assurance sociale ouvertes à tous. Elle doit se voir reconnaître clairement le statut de cotisation. Comme toute cotisation, elle doit être déductible du revenu imposable.

Nous souhaitons notamment la voir utilisée pour élargir à l'ensemble des revenus le financement de l'assurance-maladie. Dans cet objectif, les points de cotisations dites salarié doivent être convertis en points de CSG. Nous sommes de plus favorables à l'introduction d'un plancher d'assujettissement, qui permettrait de lui conférer une certaine progressivité.

La philosophie qui était la sienne au départ (contribution portant sur l'ensemble des revenus) doit être conservée et se traduire dans les faits. Dans cette optique, il conviendrait de réexaminer les modalités d'exonération, notamment pour ce qui concerne les revenus du patrimoine et les revenus de remplacement.

Compte tenu de l'accroissement de la charge pesant sur les ménages (budgétisation en cours des prestations familiales, besoins de financement supplémentaires prévisibles notamment pour l'assurance-maladie et pour la mise en place d'une prestation dépendance), la CFDT ne souhaite pas que le financement de l'assurance-maladie soit l'occasion d'un transfert supplémentaire de contribution des entreprises vers les ménages. C'est pourquoi elle ne pourrait donner son aval à un transfert des cotisations patronales maladie en points de CSG.

Pour ce qui concerne le financement de la politique familiale, la solution historiquement adoptée par la France reposant sur des cotisations patronales n'est pas adaptée à une politique qui n'a plus depuis longtemps de lien essentiel avec le monde du travail et qui ne peut s'analyser comme un mécanisme d'assurance contre un risque classique (comme le sont par exemple le chômage, la vieillesse, la maladie ou l'invalidité), mais bien comme un élément d'une politique plus globale permettant aux parents, notamment les plus modestes, de pouvoir accomplir les projets familiaux qui sont les leurs.

Un autre mode de financement doit donc être envisagé. La solution retenue au niveau gouvernemental est la fiscalisation. L'utilisation de la CSG serait également possible.

Dans les deux cas, pour la CFDT, cette modification du mode de financement ne doit pas se traduire par un désengagement des entreprises du financement de la protection sociale.

Sauf à considérer que nos principaux concurrents sont les pays à faibles salaires et à protection sociale inexistante, on ne peut dire que le coût du travail constitue pour la France un obstacle majeur à sa compétitivité. Les différentes études faites sur le sujet s'accordent à la placer dans la moyenne des pays européens.

C'est pourquoi la CFDT ne croit pas qu'une politique massive de réduction des charges sociales soit de nature à apporter une solution au problème de l'emploi. Une véritable politique de l'emploi ne peut se résumer à des transferts toujours plus importants des entreprises vers les ménages, sans véritable évaluation de l'efficacité de telles mesures, et sans négociation claire en terme de contrepartie sur l'emploi.

Il n'est de plus pas envisageable de négliger les effets économiques qu'une telle pratique de transferts massifs de charges des entreprises sur les ménages ne manquerait pas de provoquer, tant au niveau de la consommation que de l'épargne.

D'autres mécanismes de transferts, d'entreprises à entreprises, peuvent d'ailleurs légitimement être envisagés.

2. Élargir l'assiette de la contribution patronale

Ainsi, une voie doit, selon la CFDT, être explorée, qui consisterait à mieux répartir entre les différents types d'entreprises la contribution patronale au financement de la Sécurité sociale. Aujourd'hui assise sur la seule masse salariale, elle pénalise les entreprises pour lesquelles celle-ci représente une part importante de la valeur ajoutée, au bénéfice des entreprises fortement capitalistiques (dans l'industrie pétrolière par exemple, la masse salariale représente moins de 10 % de la valeur ajoutée) ou de celles qui réalisent des investissements de substitution capital-travail.

En modifiant l'assiette de manière à ce que celle-ci comprenne l'ensemble de la valeur ajoutée, on rééquilibrerait la contribution des uns et des autres, les entreprises à forte main-d'œuvre (qui sont aussi celles où sont concentrés les plus bas salaires) bénéficiant de la diminution du taux de cotisation patronale rendu possible par l'élargissement de l'assiette.

Cette solution est donc tout à fait différente de celle qui pourrait résulter de l'utilisation d'une TVA dite "sociale" pour le financement de la Sécurité sociale. Il est indispensable que le rôle des politiques, du Parlement, des partenaires sociaux,

des Caisses, soit réhabilité dans le pilotage du système, qui souffre aujourd'hui d'un traitement trop administratif.

Pour la CFDT, la modernisation du mode de financement de la Sécurité sociale doit être également l'occasion d'une clarification de l'architecture du système, de la place et du rôle des uns et des autres, État et partenaires sociaux. Cela doit se faire en cohérence avec la nature des différentes prestations.

Ce qui est lié au contrat de travail (retraite, indemnités chômage par exemple) doit être décidé par les partenaires sociaux, dans le cadre des négociations, l'État gardant bien évidemment son rôle de garant en cas de carence. L'organisation des soins et leur prise en charge, la politique familiale, sont des domaines dans lesquels la représentation nationale, quasi absente aujourd'hui, doit définir les objectifs, les grandes orientations en matière budgétaire et les conditions d'accès aux prestations, à charge pour l'exécutif, dans le cadre d'objectifs pluriannuels, d'en préciser les modalités de gestion par les représentants des usagers, au premier rang desquels les partenaires sociaux.

Cette clarification des rôles, cette réintroduction d'une dimension politique, sont pour la CFDT des préalables indispensables, sans lesquels aucune amélioration véritable du fonctionnement de la Sécurité sociale ne pourra être entreprise.

CONFÉDÉRATION FRANÇAISE DE L'ENCADREMENT CFE-CGC

Jean-Luc Cazettes

La CFE-CGC est très attachée à notre système de protection sociale. Sa défense exige d'envisager sa pérennité sous les angles :

- de la maîtrise des déficits ;
- d'une clarification des modes d'organisation et de pouvoir et des modes de financement ;
- et de la prise en compte des répercussions de son financement sur le coût du travail.

1. Quelle maîtrise pour quels déficits ?

La CFE-CGC croit à la nécessité d'apurer les déficits par une maîtrise des coûts, même s'il ne faut pas sous-estimer les incidences de la situation économique et sociale sur notre protection sociale.

L'augmentation du nombre des chômeurs a provoqué une moindre rentrée de cotisations.

Nombreuses ont été les mesures pour l'emploi initiées par l'État et exonérant de charges sociales les entreprises. Pour autant, une partie non négligeable de ces exonérations n'est pas compensée. Cela représente quelque 12 milliards de francs en 1994 et 15 milliards pour 1995.

Ces constats devaient être rappelés.

Si maîtrise il y a, il faut distinguer selon les branches.

En ce qui concerne l'assurance-maladie, deux cas de figure sont apparents.

Lorsque les partenaires sociaux, par la voie d'une politique conventionnelle ambitieuse, font de la maîtrise médicalisée des dépenses de santé une réalité dans le domaine de la médecine ambulatoire, la CFE-CGC ne peut que s'en féliciter et poursuivre les efforts entrepris pour les consolider et les amplifier.

Lorsque les Gouvernements cherchent à jouer sur la demande par une politique de baisse des taux de remboursement (la multiplication des plans d'économies sur ces 15 dernières années), l'échec est flagrant.

L'action de la tutelle de l'État sur l'hospitalisation publique est aussi le reflet d'une incapacité à enrayer l'envolée des dépenses sans pour autant assurer une qualité de soins optimale aux malades.

La CFE-CGC préconise donc la poursuite à un rythme supportable de la maîtrise médicalisée des dépenses de santé et souhaite ardemment que la responsabilité des partenaires sociaux puisse s'exercer dans le domaine de l'hôpital public.

Selon le principe qui paie décide, la CFE-CGC demande que les relations entre les hôpitaux qui auraient une autonomie accrue vis-à-vis des pouvoirs publics et les Caisses de Sécurité sociale soient revues sur la base de la négociation de contrats d'objectifs.

En ce qui concerne la branche vieillesse, on peut s'attendre à l'avenir à une augmentation des déficits. En effet, deux facteurs majeurs, à savoir l'augmentation de l'espérance de vie et l'arrivée à l'âge de la retraite de populations du "baby boom", nous amèneront à revoir les paramètres de gestion de nos systèmes de retraite.

Pour la CFE-CGC, durant cette période intermédiaire d'attente de nouvelles réformes, il est urgent de conforter la participation financière de l'État dans l'ASF qui, à l'échéance de fin 1996 devra faire l'objet de nouvelles négociations.

Enfin, il sera nécessaire que les régimes spéciaux subissent eux aussi l'équilibre des contraintes supportées en juillet 1993 par le régime général.

2. Clarification des modes d'organisation et des financements

La CFE-CGC est très attachée à la logique professionnelle et interprofessionnelle de notre système de protection sociale.

Si ce dernier a été construit sur une logique bismarckienne, il a peu à peu été étendu à des catégories bénéficiaires de ses prestations sans toutefois lui apporter les ressources correspondantes (RMI, AAH, API, minimum vieillesse...).

Il est donc devenu urgent de réaffirmer la logique professionnelle de notre système pour les branches vieillesse et maladie.

Il s'ensuit, de facto, la consécration d'une véritable gestion paritaire et d'un financement de ces régimes pesant sur les entreprises et les salariés pour la part contributive.

En revanche, afin de remédier aux déficits liés à la dimension de solidarité nationale, il convient de faire contribuer l'ensemble des revenus, salariés et financiers, perçu par les personnes physiques et les *personnes morales*.

3. Financement de la protection sociale et emploi

À ce niveau aussi, la CFE-CGC ne peut que rappeler la réalité.

De 1980 à 1994, le personnel d'encadrement et les salariés (tous revenus confondus) ont subi une hausse de 66 % de leurs cotisations sociales. Toujours sur la même période, les entreprises, quant à elles, ont vu la part patronale de leurs cotisations baisser de 8 % pour les salariés au SMIC et augmenter de 3 % seulement pour les salariés au plafond de la Sécurité sociale sans tenir compte des exonérations qui se sont multipliées.

Les efforts des salariés ont été sans commune mesure par rapport à ceux des entreprises pour faire face à l'énorme défi de la montée de l'exclusion et pour contribuer à maintenir la cohésion sociale du pays.

Dans le même temps, de 1982 à 1992, la taxation du capital productif est passée en moyenne de 26 % à 18 %.

Il convient de rééquilibrer les prélèvements sur le capital par rapport à ceux des revenus du travail.

Au vu de ces chiffres, la CFE-CGC n'acceptera aucun prélèvement supplémentaire supporté par les seuls salariés.

De même, elle refusera tout transfert des entreprises vers les ménages, ou des salaires correspondant à des emplois non qualifiés vers les salaires de l'encadrement.

En revanche, la CFE-CGC est favorable à un redéploiement des modes de contribution des entreprises moins pénalisantes pour l'emploi.

Pour atteindre cet objectif, elle est prête à débattre avec les parties intéressées afin de trouver de nouvelles répartitions des assiettes de cotisation dans l'entreprise (la taxation du capital, des excédents bruts d'exploitation, de la valeur ajoutée, de l'accroissement des actifs autofinancés...).

CONFÉDÉRATION FRANÇAISE DES TRAVAILLEURS CHRÉTIENS

Jean-Paul Probst

L'ensemble des dépenses sociales se situe en France à un niveau sensiblement supérieur à celui du budget de l'État. Leur évolution constitue donc un enjeu majeur non seulement pour la cohésion sociale du pays, mais aussi pour sa bonne santé économique.

Or, depuis le milieu des années 1970, on constate une dérive constante des dépenses qui ne sont plus couvertes par des recettes suffisantes.

Ainsi le dernier rapport de la Commission des comptes de la Sécurité sociale souligne que, malgré les mesures prises, le déficit devrait être encore pour cette année de plus de 50 milliards de francs. Dans l'avenir, il est malheureusement à prévoir une aggravation de la situation et l'on ne pourra pas faire longtemps l'économie de nouvelles mesures de redressement.

L'ombre d'un scénario déjà bien rodé se précise sur la scène politique et prend la forme d'une dramatisation et d'une médiatisation d'une réalité difficile qui ne pourront aboutir qu'à la constatation qu'une augmentation des cotisations est indispensable.

Toutefois, une différence apparaît dans le discours d'aujourd'hui et qui se traduit par l'affirmation que les charges des entreprises doivent être allégées alors que les personnes physiques doivent être davantage mises à contribution.

La CFTC se positionne contre cette orientation, et estime que la démarche et le remède ne sont pas adaptés pour résoudre le problème.

Pourtant, les données du problème sont parfaitement connues :

. La protection sociale en se généralisant et en développant ses prestations a changé de caractère et nécessite un réexamen de son fonctionnement et de son contexte.

. L'offre et la demande des produits de la protection sociale sont a priori sans limite. Son coût a donc une tendance naturelle à croître quasi spontanément sans tenir compte des réalités économiques.

. La crise économique en réduisant les recettes basées essentiellement sur les salaires, alors que parallèlement le nombre des bénéficiaires augmentait du fait du chômage et des mises à la retraite, a entraîné le creusement de déficits d'une telle dimension qu'ils créent une situation insupportable à terme. En effet, la charge mise ainsi sur les épaules de la communauté nationale est susceptible d'entraver le développement économique de la nation et donc de compromettre la pérennité même de la protection sociale.

. La reprise espérée de l'activité économique aura des effets positifs sur le niveau des déficits, mais ces effets seront incapables de résorber la partie résultant de causes structurelles.

Avant d'envisager une augmentation des ressources de la protection sociale, la CFTC demande à ce que l'on procède à une analyse fine, à un nettoyage des différents dispositifs, et à une correction des outils de fonctionnement. Bien sûr, l'attention devra se porter en priorité sur l'assurance-maladie, branche qui gère à la fois le budget le plus important et le déficit le plus vertigineux.

Son évolution passée montre que toutes les mesures prises, essentiellement d'ordre financier, n'ont pas inversé la tendance générale et que toute tentative de réforme se heurte à de nombreuses forces de blocage issues de divers horizons. Jusqu'à présent la seule préoccupation semble avoir été de reporter les problèmes en espérant ne pas avoir à décider et à trancher.

Pour sa part, la CFTC estime que quatre objectifs semblent devoir être privilégiés :

. Connaître la réalité de la situation et mettre en place un dispositif de suivi adapté. En effet, l'absence d'appareils statistiques crédibles, notamment au niveau de l'appréciation des coûts, ne permet pas d'avoir une approche sérieuse des faits et de leurs implications.

. Se fixer comme règle d'évolution que la croissance des dépenses ne doit en aucun cas dépasser annuellement le pourcentage de variation du PIB.

. Admettre qu'aucune dépense nouvelle ne puisse être engagée si son financement n'est pas dans le même temps assuré.

. Responsabiliser tous les partenaires gestionnaires quant à la nécessité des résultats à atteindre.

Par ailleurs, les conclusions de différents travaux montrent qu'il n'y a pas "d'assiette miracle" et que toute augmentation des prélèvements finit toujours par peser sur l'emploi.

Pour certains, les charges des entreprises sont encore trop élevées et pénalisent l'activité économique et donc l'emploi. Cette situation justifierait leur allégement en les transférant à d'autres.

Si la CFTC est persuadée qu'il ne faut pas alourdir de façon excessive les prélèvements sur les entreprises, elle estime qu'on ne peut pour autant en faire une règle constante car :

- les entreprises ont une responsabilité sociale et partant ne peuvent s'en dispenser dans une société normale ;

- le lien entre charges sociales supportées et activité économique ou emploi n'est pas aussi évident que l'on veut bien le dire.

En effet, au cours des dernières périodes, les entreprises ont vu leurs charges allégées de plusieurs dizaines de milliards sans pour autant, et l'euphémisme est doux, que cela ait amélioré la situation de l'emploi.

La CFTC considère également que l'augmentation systématique et régulière des taux de cotisations des assurés bénéficiaires aboutit, lorsque les autres revenus, salaires ou retraites n'évoluent pas, à une réduction des capacités de consommation et d'épargne, et donc à un amenuisement des espoirs de croissance. La situation actuelle en France où la consommation des particuliers est très déprimée en apporte la preuve au moment où l'on compte sur elle pour alimenter le courant de la reprise.

Aussi, la CFTC pense-t-elle que toute recherche de nouveaux moyens de financement ne peut se dissocier d'une réflexion plus large sur le niveau de protection sociale à préserver, à consolider ou à instaurer.

Or, parler de réduction de charges sociales sans dire par quoi on les remplace revient donc à parler de diminution du niveau de couverture sociale. Il faut donc être conscient de cette réalité et se mobiliser pour éviter que l'on ne remette en cause à terme ce niveau de couverture sociale si péniblement atteint.

Pour autant, la CFTC s'élève contre le système actuel qui paradoxalement voit les cotisations augmenter lorsque les prestations diminuent.

Comme elle l'a déclaré récemment, la CFTC préconise un engagement collectif national portant simultanément sur le redressement de l'emploi et la qualité de la

protection sociale. En effet, faire des choix pour l'emploi qui se traduiraient par une dégradation de la protection sociale aboutirait à un marché de dupes notamment pour les plus faibles.

Il ne saurait donc être question d'envisager un nouvel accroissement de la contribution des salariés ou des ménages, sans un accord tripartite entre État, partenaires sociaux et professions de santé, sur un plan pluriannuel de maîtrise des prestations et des dépenses de l'assurance-maladie.

CONFÉDÉRATION GÉNÉRALE DES PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES

Pierre Gilson

Le débat sur le financement du système de protection sociale (régimes de Sécurité sociale et régime d'assurance-chômage notamment) est marqué du sceau de l'ambiguïté.

En effet, pour ses principaux promoteurs, il s'agit d'atteindre concomitamment plusieurs objectifs qui sont, à certains égards, contradictoires :

. trouver de nouvelles recettes pour faire face aux déficits conjoncturels et structurels de ces régimes ;

. favoriser l'embauche par un abaissement des charges sociales pesant sur les entreprises ;

tout en limitant l'accroissement du déficit budgétaire.

1. Dans ce contexte, nous pensons qu'il faut aujourd'hui remettre en évidence trois éléments fondamentaux

*** La situation des "régimes sociaux" français, essentiellement les régimes de Sécurité sociale, est grave :** ainsi, le seul régime général, qui ne représente que 58 % des dépenses de Sécurité sociale, devrait retrouver fin 1995 un déficit pratiquement identique à celui constaté fin 1993, de l'ordre de 105 milliards. À ce premier déficit s'en ajoutent d'autres, souvent proportionnellement plus importants, chez nombre de régimes spéciaux et particuliers, tant en matière d'assurance-vieillesse que d'assurance-maladie (Mines, SNCF, ouvriers de l'État, retraités des chemins de fer secondaires, BAPSA, ORGANIC...).

*** Le maintien, dans ses grandes lignes actuelles, du système français de protection sociale ne peut plus être lié à une augmentation indéfinie des cotisations sociales assises sur les salaires.**

*** Pour autant, ce maintien ne peut résulter de l'accroissement continu d'un prélèvement social obligatoire du type CSG s'ajoutant d'ailleurs, dans les faits, comme le passé l'a montré, aux cotisations sociales de type classique.**

En effet :

- d'abord, en accroissant le taux des prélèvements obligatoires français (supérieur de 4 à 14 points à celui des principaux pays développés), avec une part considérable des prélèvements sociaux obligatoires qui représentent 21,8 % dans le PIB en 1994 contre 15,8 % en 1975, on risque d'affaiblir à nouveau le pouvoir de consommation d'une part importante de la population, *avec les conséquences évidentes sur le niveau de l'activité économique et donc les possibilités de développement et notamment d'embauche ouvertes aux entreprises, en particulier celles sous statut individuel ;*

- ensuite, le recours aux prélèvements accentuera la déresponsabilisation de la plus grande partie de la population qui aura l'impression que, malgré tous les cris d'alarme, le système français de protection sociale, en particulier les régimes de Sécurité sociale, perdureront indéfiniment dans leur forme actuelle. Elle pourra aussi avoir le réflexe de considérer, puisqu'elle paye toujours plus, qu'elle doit "consommer" des prestations sociales pour se "rembourser".

Cette clarification est capitale car l'objectif semble-t-il recherché par certaines administrations et peut-être aussi par les pouvoirs publics n'est pas tant l'allégement des charges favorisant l'emploi que la justification théorique d'une nouvelle technique de financement facilement utilisable - dont la CSG est l'archétype - venant se surajouter aux cotisations obligatoires de type classique et qui permettrait d'apurer *provisoirement* les déficits qui apparaissent.

2. Devant ces constats, que faire ?

*** Selon nous, la solution principale, si l'on veut conserver l'architecture actuelle du système de protection sociale, notamment en matière de Sécurité sociale, réside, répétons-le, dans la maîtrise des dépenses. Celle-ci est techniquement possible et politiquement nécessaire.**

Elle devrait d'abord s'appliquer aux dépenses d'assurance-maladie, notamment en ce qui concerne le régime général

On notera que ces dernières dépenses devraient s'élever à 520 milliards de francs en 1994, soit le poste le plus important du régime général, et qu'elles connaissent depuis plusieurs années un rythme de progression de près de 7 % par an en moyenne

- même si les sept premiers mois de 1994 marquent une forte décélération -, soit une évolution plus de deux fois supérieure à celle des pays de la Communauté européenne. L'assurance-maladie du régime général devrait connaître un déficit de 60 milliards fin 1995.

S'il n'est ni possible, ni souhaitable de limiter le niveau global des dépenses de santé auquel chaque individu veut consentir, celles-ci résultant de son arbitrage propre, *il est par contre techniquement faisable* - comme d'ailleurs les résultats intervenus ces derniers mois commencent à le prouver - *de maîtriser les dépenses d'assurance-maladie, celles-là dépendant des régimes de Sécurité sociale.*

À cet égard, l'effort de rationalisation a un champ d'application considérable en matière d'hospitalisation publique et même de médecine ambulatoire, y compris, pour ce dernier domaine, en ce qui concerne le contrôle des consommateurs de soins (cf. note en annexe), sachant que des résultats intéressants, nous le rappelions, ont déjà été obtenus.

Au-delà de l'assurance-maladie, un champ d'action existe encore en matière d'assurance-vieillesse

Nous entendons bien, et nous avons salué l'action du Gouvernement pour cela, que des réformes structurelles (allongement de la durée de cotisation, calcul de la pension sur une période rendant mieux compte de la carrière) ont été faites en ce qui concerne la branche vieillesse du régime général. Toutefois, ces mesures structurelles devront, *à terme rapproché*, s'appliquer aux régimes spéciaux de salariés et aux régimes particuliers, sous peine de maintenir une situation d'inégalité qui finira par susciter de fortes réactions.

*** La voie prioritaire, avons-nous dit, est celle de la maîtrise des dépenses. L'avenir des régimes sociaux et notamment des régimes de Sécurité sociale est cependant lié également, nul ne peut le contester, à l'existence de recettes suffisantes.**

Mais, là encore, une ambiguïté doit être levée : la meilleure façon d'obtenir l'augmentation de ces recettes n'est pas, là aussi, d'accentuer les prélèvements sur une base de personnes qui se réduit ou au mieux augmente légèrement mais d'élargir cette base, ce qui permettrait de limiter et même d'abaisser ces mêmes prélèvements.

Le meilleur moyen d'atteindre ce but - c'est là où l'objectif d'augmentation des recettes rejoint celui de développement de l'emploi - est l'accroissement du nombre de salariés.

Pour la réalisation de cet objectif, un écueil majeur doit maintenant être évité : celui de mesures exagérément ciblées.

Les dispositions prises en la matière au cours des dernières années, *et cela a été justifié à l'époque*, ont visé, d'une part, parallèlement, l'insertion dans l'emploi des catégories les plus jeunes et la réinsertion dans le marché du travail de catégories de salariés plus âgés qui s'en étaient éloignées ; d'autre part, c'est le cas avec la budgétisation progressive des allocations familiales, la diminution pour les entreprises du coût salarial des emplois les moins qualifiés.

Aujourd'hui, sans revenir sur les mesures visant ces catégories, un nouvel effort significatif et d'application immédiate doit concerner un public plus large.

Dans cette double optique, il serait souhaitable, selon nous, si le choix politique ferme, en faveur d'un développement important de l'emploi était confirmé :

. d'instaurer un abattement à la base pour l'application des cotisations patronales de Sécurité sociale : il n'y aurait pas de cotisations de ce type sur les 1 000 premiers francs de tous les salaires.

Le coût de cette mesure, estimé par le Plan à environ 50 milliards de francs, pourrait par exemple être intégralement financé par une hausse de 1,4 point sur l'ensemble des taux de TVA. Cette mécanique aurait un triple avantage : elle nous ferait rester dans l'épure européenne puisque le taux maximal de TVA est de 20 % ; la hausse prévue frapperait de la même façon les produits importés et ceux fabriqués en France ; enfin, dans le contexte quasi déflationniste actuel, elle aurait peu de chances de participer à une relance de l'inflation.

Si cette hausse apparaissait trop importante, elle pourrait être limitée et complétée par un élargissement de l'assiette de la CSG, comme cela vient d'ailleurs d'être suggéré de plusieurs côtés ;

. parallèlement, d'accélérer la budgétisation des cotisations familiales pour les salaires inférieurs à 1,6 fois le SMIC : cette budgétisation devrait être achevée au 1er janvier 1997.

Annexe

La maîtrise des dépenses d'assurance-maladie

La maîtrise des dépenses d'assurance-maladie connaît un début de concrétisation depuis quelques mois à la fois du fait de la mise en application d'un certain nombre d'accords de maîtrise globale signés avec des catégories de professionnels de santé (comme par exemple l'hospitalisation privée) et de mesures d'économie prises en 1993, notamment en matière de ticket modérateur.

Par ailleurs, la mise en place progressive de nouveaux outils d'évaluation et de mesures de la pratique médicale, en particulier à travers la publication de références médicales opposables et le codage des actes (qui devraient être l'une et l'autre rapidement achevés), ainsi que l'instauration du dossier médical pour les patients de plus de 70 ans - *qui devrait d'ailleurs être rapidement étendu à l'ensemble des patients* - ont permis et vont permettre encore plus de limiter les dépenses en matière de médecine ambulatoire.

Dès lors, c'est dans le domaine de l'hospitalisation publique que l'effort de rationalisation a le champ d'application le plus considérable.

. *Les lits d'hôpitaux unanimement considérés comme excédentaires (au moins 50 000 lits) devraient, comme l'ont déjà préconisé de nombreux rapports depuis 1987, et tout dernièrement encore celui de la Mission interministérielle sur les hôpitaux, être supprimés dans les meilleurs délais.* Certains d'entre eux devraient être transformés en lits médicalisés de long séjour, notamment pour les personnes âgées dépendantes qui sont et qui seront de plus en plus nombreuses.

Ces suppressions de lits devraient être faites en prenant en considération une judicieuse répartition géographique mais aussi le taux d'activité des établissements et le problème des services souvent trop petits pour être bons.

C'est dans cette optique que la définition et surtout l'application des schémas régionaux d'organisation sanitaire (SROS) et de leurs annexes doivent être menées à terme rapidement.

. Une autre mesure indispensable s'impose en matière hospitalière : *établir rapidement un "profil hospitalier" permettant de cerner la formation des coûts et d'établir des comparaisons entre les établissements.* La connaissance des coûts par pathologie, par le profil hospitalier, permettrait de donner une base plus réaliste au budget des établissements.

Ce point est capital car il est urgent maintenant de doter les hôpitaux tout à la fois en fonction de leur activité médicale réelle et du rapport coût-efficacité des soins dispensés.

. *Il convient également d'engager un nouvel effort en faveur du développement rapide des formules alternatives à l'hospitalisation* (soins à domicile), développement dont on parle depuis plusieurs années mais que l'on ne voit pas concrètement intervenir [1].

- *L'importance des abus enregistrés nous amène à prôner aussi une vérification plus stricte qu'auparavant de la qualité d'assuré social des malades, notamment des étrangers.* Les modalités d'application des conventions internationales méritent une attention toute particulière.

Il convient de noter, à ce propos, que la révélation apportée l'année dernière selon laquelle l'Assistance publique de Paris avait enregistré 2 milliards de francs d'impayés cumulés n'a pas, semble-t-il, entraîné de "réforme" concrète.

En dernier lieu, nous voudrions aborder deux autres points :

- *D'abord, le contrôle des "consommateurs de soins".*

À côté de la mise en œuvre de mesures de responsabilisation, il est nécessaire de se donner les moyens d'exercer des contrôles efficaces.

Les Français sont, semble-t-il, très attachés à un système qui respecte leur liberté de choix et qui a porté leur protection sociale à un niveau exceptionnel. Cependant, il convient de ne pas laisser se transformer en droits les nombreuses possibilités qu'il offre d'abuser des facilités mises à la portée de chacun.

D'une façon générale, en effet, tout système libéral doit accepter le contrôle et la répression des excès sous peine de se condamner lui-même.

---

(1) Selon diverses sources, l'économie réalisable en transférant une personne âgée dans un lieu adapté différent de l'hôpital représentait, il y a déjà quelques années, 300 000 francs par an.

Dans cette optique, la mesure la plus significative devrait consister à utiliser les facilités pratiques de l'informatique afin de mieux cerner les cas de surconsommation des individus et des familles [1] et de permettre la réalisation de contrôles fondés et efficaces. Concrètement, c'est à partir d'un niveau de consommation largement supérieur aux moyennes que des contrôles particuliers devraient être alors effectués et suivis de sanctions si nécessaire.

- *Ensuite, le rôle que la médecine du travail pourrait jouer en matière de prévention.*

L'absence d'un réseau véritablement disponible pour les actions de santé publique en France constitue la cause essentielle des échecs constatés depuis plus de quarante ans dans ce domaine essentiel pour la maîtrise des dépenses médicalisées.

La médecine praticienne a toujours manifesté à ce propos des réticences majeures en raison des craintes qu'elle nourrit à l'égard de la prévention pour son propre exercice curatif.

La médecine préventive, quant à elle, ne saurait aujourd'hui être opérationnelle que sur la population pré-active (pré et péri-natale, scolaire...) et se trouve singulièrement handicapée par la faiblesse structurelle de ses moyens humains et matériels.

Faite de 5 500 spécialistes médicaux examinant annuellement plus de 13 millions de salariés dans les strictes limites d'un exercice préventif, la médecine du travail présente la plupart des qualités propres à constituer un véritable réseau de santé publique. On peut remarquer en outre que le concept nouveau de santé au travail se trouve en synergie avec celui de la santé publique.

Il reste que le financement de la médecine du travail est complètement à la charge des entreprises et, par conséquent, strictement dévolu à son objet réglementaire, interdisant toute action relative à la santé publique. On pourrait cependant concevoir de confier à la médecine du travail des missions de santé publique (prévention des risques majeurs : cardio-vasculaires ; vaccinations). La procédure à retenir devrait être celle de l'appel d'offre pour l'établissement de conventions prévoyant un financement issu du régime maladie.

---

(1) On sait que 10 % des "consommateurs" sont "responsables" d'au moins 70 % des dépenses mais il faut savoir aussi qu'une enquête du CREDOC, publiée il y a quelques années, avait montré que 13 % des familles avaient "consommé" 50 % des honoraires.
De même, les dépenses engendrées par la pratique exagérée des radiographies, sans doute proches du milliard de francs actuellement, sont maintenant très largement connues.
Il est enfin désormais prouvé que la consommation pharmaceutique par tête en France est une des plus fortes des pays industrialisés, notamment en matière de tranquillisants (selon l'OCDE, le Français consommait en moyenne, en 1987, 34 conditionnements achetés avec prescription sous les formes courantes alors que l'Allemand n'en consommait que 12,2, l'Italien 12,3, le Britannique 7,5 et le Japonais 1).

CONFÉDÉRATION GÉNÉRALE DU TRAVAIL

Jacqueline Léonard

Protection sociale : relever les défis des besoins, de la solidarité et de l'efficacité

Le système de protection sociale est aujourd'hui gravement menacé, par le chômage, le sous-emploi, l'insuffisance des salaires, le désengagement des entreprises de son financement, l'insuffisance de création de richesse disponible. Le retour à une croissance économique forte et régulière permettrait de desserrer l'étau actuel, mais ne serait sans doute pas suffisant à terme pour régler les problèmes structurels. Les déséquilibres financiers, comme les dysfonctionnements internes et les gâchis dans les politiques sociales, créent une situation d'urgence qu'il faut affronter d'autant qu'elle peut servir de justification à des mises en cause d'une extrême gravité. Des réponses apportées dépendra le profil de la protection sociale du XXIe siècle.

1. L'exigence d'efficacité implique de répondre aux besoins sociaux

Parallèlement à l'augmentation des prélèvements, tous les plans gouvernementaux successifs depuis 25 ans ont eu pour objectif, sous couvert de "maîtrise des dépenses" de rationner les crédits sociaux. Ces mesures non seulement n'ont pas sensiblement infléchi la progression des dépenses, mais ont généré des inégalités profondes, hypothéquant par ailleurs le développement du système de protection sociale.

De fortes inégalités persistent dans tous les domaines. Les disparités de l'espérance de vie continuent à diviser la France en deux. Plus grave, l'amélioration constatée en 25 ans est d'autant plus forte que l'espérance de vie initiale était déjà élevée. En d'autres termes, le fossé se creuse entre les différentes catégories sociales au détriment des plus défavorisées d'entre elles. L'accès aux soins reste discriminatoire et l'exclusion est accentuée par l'accroissement de la part de dépenses laissée à la charge des ménages (+ 20 % en 12 ans) Le sous-équipement en installations médicales et sociales s'étend à une partie de plus en plus importante du territoire,

affectant des régions entières. Si le montant moyen des retraites s'est élevé sensiblement au cours des 20 dernières années, 10 % des retraités touchent encore moins de 3 500 francs par mois.

Des besoins nouveaux apparaissent qui sont peu ou pas satisfaits. Le sort fait aux handicapés est toujours insatisfaisant. La politique de logement social ne répond pas aux exigences. Le défi de la grande pauvreté reste entier. L'effort de prévention, notamment en matière médicale, ne s'affirme que trop lentement. La couverture de la grande dépendance et plus globalement des besoins sociaux du 4e âge n'a jamais été assurée. Tous ces problèmes appellent des solutions qui seront forcément coûteuses mais qui sont directement partie prenante d'une conception du développement social et humain.

On ne peut donc s'enfermer dans le dogme sommaire, selon lequel la part des dépenses de protection sociale ne devrait pas s'accroître dans le produit intérieur brut. Celle-ci est passée de 16 % du PIB en 1960 à 20 % en 1970 et 30 % en 1990. Elle devrait atteindre 35 % en 2010 enregistrant à ce niveau une certaine stabilisation.

Le refus de s'inscrire dans une limitation dogmatique de la croissance des dépenses de protection sociale, n'interdit nullement de se poser la question de leur "régulation". Mais la maîtrise des dépenses n'est viable et acceptable que si elle s'appuie sur la recherche de la plus grande efficacité sociale et de la réponse la mieux adaptée aux besoins. Elle ne peut s'assimiler à un rationnement.

Cette croissance d'ailleurs doit être relativisée car certaines dépenses nouvelles viendront en remplacement d'autres dépenses telles celles consacrées au logement dont la part relative dans le budget des familles et de la nation devrait progressivement décroître.

2. Le système de protection sociale doit évoluer sur une base de solidarité

Bien qu'à fondement universaliste, le système mis en place à la Libération avait dû tenir compte tout à la fois d'une logique professionnelle préexistante forte et du refus de certaines catégories sociales de s'inscrire dans le schéma proposé.

L'objectif d'universalité fut globalement réalisé pour les salariés et leur famille avec la création du régime général. Ce dernier n'assure cependant plus que 43 % des prestations versées alors que les salariés représentent 80 % de la population active.

Durant ces trente dernières années, ce système a connu une double évolution :

- l'élargissement de la couverture sociale aux non-salariés (agriculteurs, commerçants, artisans, professions libérales...) sur la base de droits diversifiés. Le régime général, pour l'essentiel et le budget de la nation pour partie contribuent à l'équilibre ;

- le développement des droits sociaux non liés à une contribution : les allocations familiales ont été étendues à toutes les familles, un droit minimum à la retraite a notamment été reconnu. L'ampleur de dégâts humains a conduit à une hausse des dépenses d'aide sociale. La création du RMI est le type même de mesure d'assistance.

L'extension de ces fonctions de solidarité ne peut conduire à la transformation du système sur des bases d'assistance a minima.

À partir de là, la CGT récuse deux schémas d'évolution dangereuse :

- l'éclatement entre les fonctions d'assurance et de redistribution qui ne peut avoir aucune justification concrète tant sont désormais imbriquées les différentes dimensions du système (assurance, solidarité, redistribution...) ;

- la distinction tout aussi artificielle entre risques mutualisables par un système de protection sociale et ceux qui relèveraient de l'initiative privée et de mécanismes financiers et marchands. Cette voie ouvrirait sur la sélectivité, les inégalités et la fragilisation du système public de couverture des besoins.

Le système de la compensation a dans son fonctionnement actuel atteint ses limites. Conserver une structure globale unitaire de la protection sociale qui est donc un impératif de solidarité suppose de travailler à un nouvel équilibre entre la dimension professionnelle et l'égalité et l'universalité des droits qui s'imposent désormais.

De la même manière les solutions adoptées en matière de financement doivent intégrer ce souci de justice et de solidarité. Le financement de la protection sociale n'est pas un problème technique, mais relève bien de choix touchant à l'organisation sociale ainsi qu'à la responsabilité des différents acteurs, au premier rang desquels l'entreprise : la part de la masse salariale dans la richesse produite par les entreprises n'a cessé de décliner depuis quinze ans. Pendant le même temps le chômage a plus que triplé. L'essentiel des coûts du sous-emploi a été transféré sur les salariés et la société. Il ne suffit pas de s'interroger pour savoir comment les financer au mieux. Les différentes études montrent de ce point de vue qu'il n'y a pas de recette miracle. L'évolution sur le long terme des différentes assiettes alternatives aux salaires (la valeur ajoutée, les revenus, la consommation) est quasi identique. Un changement d'assiette n'apporterait pas en soi de réponse au problème du financement. Celui-ci

est en effet indissociable du problème du retour à une croissance économique forte et durable, prenant appui sur le développement de l'emploi et des salaires. Il convient donc de mettre en place un système de financement qui favorise la croissance, l'emploi et les salaires. Telle est la démarche de la CGT.

3. Travailler à un financement qui confirme la responsabilité des entreprises et traduise une réelle solidarité nationale

Au cours de ces dix dernières années les salariés ont été massivement mis à contribution pour couvrir les besoins nouveaux de la protection sociale. Les entreprises ont elles été exonérées de tout effort depuis 1984. Toute amputation supplémentaire du pouvoir d'achat des salariés serait injustifiée et inacceptable. Par contre l'ampleur des déséquilibres de contribution relative entre secteurs de l'économie, est à nouveau mise en lumière. L'augmentation des taux de cotisation dans la période 1975-1984 n'a fait qu'accentuer le phénomène. La part des contributions dans la valeur ajoutée peut ainsi varier du simple au double suivant les branches.

Les différentes études menées ces derniers mois montrent par contre que les mesures d'exonération de cotisations sociales pour les entreprises n'ont que des effets très limités sur l'emploi et génèrent des besoins de financement plus qu'elles ne contribuent à l'équilibre ultérieur de la protection sociale.

Seule la taxation du capital des entreprises en accroissant sensiblement le coût du capital par rapport à celui du travail serait susceptible de créer à moyen terme des emplois. Si l'on fait l'hypothèse que pour une production donnée, le renchérissement du coût du capital provoquerait une substitution équivalente en emplois, le gain serait à dix ans de plus de 400 000 emplois pour 50 milliards de francs de transfert de prélèvements [1].

Deux orientations émergent qui devraient retenir l'attention dans un débat sur les réformes indispensables :

- pour rendre le tissu économique plus solidaire, le besoin de rééquilibrer les contributions sectorielles. La CGT souhaite que la réflexion sur une différenciation des taux de cotisations patronales ou une diversification de l'assiette suivant les branches soit menée à son terme. Elle permettrait de traiter de la question des bas salaires et des emplois non qualifiés, qui se concentrent dans certaines branches,

---

(1) Étude DARES, partenaires sociaux dans le cadre de l'accord UNEDIC 1993, ministère du Travail, novembre 1994.

d'une manière plus positive qu'au travers de mesures de baisse spécifique des charges qui ont montré leur inefficacité et leur danger ;

- la nécessité d'inciter l'entreprise à une "gestion responsable" de l'emploi. La CGT estime qu'il faut différencier la contribution individuelle de l'entreprise qui sacrifie l'emploi en la pénalisant relativement à une entreprise qui développe l'emploi ou évite les licenciements par des efforts de gestion prévisionnelle, de formation, de qualification. La taxation du profit brut des entreprises pourrait en être l'instrument.

L'intérêt de desserrer la contrainte financière par une taxation appropriée du capital est évident. La CGT est favorable à un prélèvement sélectif assis sur la part de valeur ajoutée de l'entreprise hors salaires y compris les actifs financiers. Ce serait un moyen d'inciter à une plus grande efficacité productive tout en enrichissant le contenu en emploi de la croissance et en favorisant la création de richesse disponible pour la couverture des besoins sociaux.

D'autre part la CGT réaffirme sa critique de la CSG. Il est nécessaire de faire contribuer les revenus issus du capital et de la propriété sachant que ces derniers subissent un prélèvement moyen de 8 %, c'est-à-dire trois fois moins élevés que celui qui affecte le revenu du travail [1]. Dans le cadre d'un plan d'urgence la CGT propose une cotisation forfaitaire égale à la contribution des salariés. Mais au-delà elle se prononce pour l'intégration de ces revenus après déduction de la contribution dans le barème progressif de l'impôt sur le revenu auquel ils échappent actuellement pour la quasi totalité d'entre eux. Des moyens supplémentaires pourraient ainsi être dégagés pour contribuer à l'équilibre de la protection sociale. Ce nouveau rôle de l'impôt sur le revenu consacrerait une réelle solidarité puisque fondée sur la faculté contributive des ménages qui n'est pas proportionnelle aux revenus mais croissante avec ceux-ci.

4. Promouvoir un système de protection sociale pour tous et avec tous

Qui dit universalisation des droits et solidarité accrue ne dit pas nécessairement qu'il faut ouvrir la voie à un régime unique de protection sociale ou a fortiori à une reprise par l'État de la gestion de la protection sociale comme peuvent le souhaiter certains milieux patronaux. Couvrir les besoins de tous, assurer une participation de tous aux décisions peut prendre d'autres formes.

---

(1) Par revenus du capital et de la propriété il faut entendre l'ensemble des revenus tirés de la propriété immobilière et mobilière (placements, actifs financiers...) à l'exclusion des formes spécifiques de placement de l'épargne populaire (Livret A, CODÉVI, LEP).

La CGT est fondamentalement attachée à la préservation d'institutions sociales indépendantes dotées de budgets spécifiques. C'est d'abord la condition pour que puissent s'exprimer jusqu'au niveau le plus global les besoins sociaux des salariés et de la population. Le pouvoir de ces institutions doit être élargi dans ce but, jusqu'au droit de présenter dans le débat politique national leurs propres projets de dépenses et de recettes annuelles et leurs prévisions à moyen terme.

Cela implique forcément une refonte des règles de fonctionnement des institutions en donnant aux administrateurs, notamment ceux élus par les assurés sociaux, de réels moyens de travail et d'études et des pouvoirs d'investigation et en confirmant la place des partenaires sociaux notamment celle des organisations syndicales représentant les assurés sociaux. Le rôle de ceux-ci n'est pas en effet limité par la nature juridique des ressources affectées au financement de la protection sociale mais trouve sa justification dans la nécessité de renforcer des institutions non étatiques ayant pour vocation de répondre à un certain nombre de besoins fondamentaux des salariés et de la société.

L'identité de chaque régime doit dans ce cadre être affirmée sans que cela se traduise par une rupture des solidarités notamment financières. Pour cette raison la CGT est contre la séparation financière des branches de la Sécurité sociale et une spécialisation du mode de financement selon "les risques" qui accentuerait le cloisonnement et fragiliserait les régimes dont les contributions seraient assises sur les assiettes les plus fluctuantes et les moins dynamiques en terme de rendement.

Au-delà se pose le problème du débat national sur les priorités que définirait la société elle-même en matière de santé, de retraite, de politique familiale... Ce débat doit être le plus large possible. Il est nécessaire de revaloriser le rôle des Caisses et des administrateurs élus pour ne pas en faire de simples instruments de gestion et leur donner un réel pouvoir d'initiative. Pour ce faire on ne peut laisser le seul exécutif gouvernemental, au travers du pouvoir réglementaire, décider en dernier ressort des moyens alloués. Il apparaît indispensable, ne serait-ce qu'en raison du statut juridique de certains prélèvements complémentaires au profit de la protection sociale, d'y impliquer le Parlement.

Mais l'expérience du débat budgétaire tend à prouver que la marge de jeu actuelle des Assemblées est nulle. Si l'on veut aller au-delà, une réforme institutionnelle est nécessaire redonnant à la société une réelle maîtrise de l'évolution de sa protection sociale.

Un plan d'urgence

La CGT veut créer les conditions d'un débat approfondi, impliquant salariés et citoyens, sur ce que doit être la réforme du système de protection sociale. Elle apportera sa contribution à ce débat sur la base des réflexions exposées ci-dessus. Cependant pour faire face aux besoins immédiats de financement de la Sécurité sociale tout en laissant le temps nécessaire à ce débat, elle propose l'adoption d'un plan d'urgence.

La situation de crise du financement de la protection sociale justifie la mise en œuvre de prélèvements spécifiques et l'action immédiate contre certains gâchis insupportables.

La CGT propose les mesures suivantes :

- suppression de toutes les exonérations de cotisations accordées aux entreprises et réintégration dans l'assiette des cotisations des revenus du travail liés à l'intéressement ;

- action sur les dettes patronales : il faut créer une cotisation d'assurance de 0,3 % qui alimenterait un fonds de garantie destiné à couvrir une fraction des impayés des entreprises (gain escompté 5 milliards de francs) ;

- un rééquilibrage des régimes des non salariés est possible. Il est nécessaire de demander un effort contributif plus important aux gros commerçants, industriels, aux professions libérales, et aux entreprises agro-alimentaires qui spéculent sur la production des exploitations familiales agricoles ou maritimes. Ainsi peut-on diminuer les besoins de compensation (gain escompté 8 à 10 milliards) ;

- taxation des revenus financiers. Une contribution à hauteur comparable à l'effort fourni par les salariés pour la Sécurité sociale rapporterait 45 milliards de francs brut. Mais avec la déductibilité de l'impôt sur le revenu le rendement réel est estimé à 35 milliards de francs ;

- déplafonnement des cotisations et des prestations retraites. Celui-ci, étalé sur quinze ans, procurerait environ 4 milliards de recettes supplémentaires au régime général chaque année pendant la montée en charge du nouveau régime ;

- l'élargissement du champ des maladies professionnelles et leur reconnaissance par le patronat français permettraient un rééquilibrage financier entre le régime des accidents du travail et des maladies professionnelles et le régime d'assurance-maladie gérant le risque général ;

- un strict contrôle du marché de la santé vis-à-vis des industriels et des professionnels sur des bases démocratiques et transparentes devrait permettre de ré-allouer des ressources vers des besoins non couverts tels que les prothèses auditives, dentaires et les lunettes.

C'est donc plus de 70 milliards de francs de ressources en terme annuel qu'il serait possible de mobiliser dans des délais très brefs.

CONFÉDÉRATION GÉNÉRALE DU TRAVAIL FORCE OUVRIÈRE

Jean-Claude Mallet

Pour la Confédération générale du travail Force ouvrière, il est impossible d'aborder la question de la protection sociale collective et de son financement sans avoir la discussion sur la nature de la politique économique menée. De ce point de vue, l'arrimage à une politique économique restrictive axée sur le respect des critères de convergence européens tels qu'ils sont définis convient à traiter de manière subsidiaire le social, donc l'avenir de la protection sociale collective. D'une manière générale on constate d'ailleurs que le libéralisme économique s'accompagne d'un dirigisme social de plus en plus marqué.

Actuellement, notre système de protection sociale collective est remis en cause au nom de son déficit et de la croissance importante de ses dépenses, supérieure à la croissance du PIB. Pour Force ouvrière, le fait de contingenter l'évolution des dépenses du régime général n'est pas concevable. La protection sociale ne répond pas prioritairement à une logique économique, mais à une logique de besoins sociaux où le niveau et la qualité de la couverture doivent prévaloir sur le reste.

Aujourd'hui, les partisans de la remise en cause du système arguent le fait que le lien entre cotisations et prestations n'est plus évident et que la multiplicité des régimes nuit à la prise en charge des exclus. Certes le lien entre cotisations et prestations s'est quelque peu distendu ces dernières années, notamment pour l'assurance-maladie : de plus en plus de personnes sont couvertes par le régime général sans que ce dernier ne reçoive une contrepartie de financement. C'est le cas par exemple des adultes handicapés dont la couverture maladie est entièrement à la charge du régime général alors qu'aucune cotisation n'est versée. Mais ce phénomène ne relève pas, comme on veut trop souvent le faire croire, d'une évolution inéluctable de l'assurance-maladie vers un régime universel. C'est la simple résultante du désengagement progressif de l'État qui ne peut ou ne veut financer la politique qu'il entend mener.

Si l'on reprend l'exemple de la couverture maladie des adultes handicapés, l'article 43 de la loi d'orientation de 1975 instituait une cotisation forfaitaire affectée au financement de leur assurance-maladie. Cette cotisation était mise à la charge des

départements au titre de l'aide sociale. Cette situation est demeurée inchangée jusqu'en 1984, date à laquelle le coût de la cotisation forfaitaire a été transféré sur l'État dans le cadre des lois de décentralisation. En 1986, l'État a purement et simplement abrogé l'article L. 381-29 du code de la Sécurité sociale instituant la cotisation dont il s'agit sans jamais payer ce qu'il devait à ce titre au régime général. En 1993, cette charge représentait près de 22 milliards de francs.

Ces mesures (on peut citer également les exonérations de cotisation non compensées par le budget de l'État ou les rémunérations sous forme d'intéressement ou de participation non soumises à cotisations) ont conduit à distendre progressivement le lien entre financeurs et bénéficiaires de la couverture sociale. La confusion des responsabilités et financements entre l'État et la Sécurité sociale qui en résulte porte atteinte à la notion même de protection sociale collective. Pour la seule année 1993, Force ouvrière a ainsi évalué à 72 milliards de francs le montant global de ce que nous appelons les transferts et charges indues, montant ne prenant pas en compte l'effet négatif sur les recettes du chômage et du blocage des salaires.

Le fait d'utiliser l'argument que la Sécurité sociale avait été créée, en 1945, dans le but d'être un régime unique, et de revenir, 50 ans après, sur cette ambition d'après-guerre est avant tout un argument destiné à promouvoir, pour des raisons économiques, un régime unique fiscalisé. En effet, un régime unique suppose un mode financement homogène pour toute la population qui ne peut être que l'impôt. Les partenaires sociaux n'ayant pas vocation à gérer l'impôt (que ce soit l'impôt sur le revenu, la CSG ou la TVA), la Sécurité sociale serait gérée par l'État. Les travailleurs salariés perdraient ainsi toutes les garanties de leur couverture sociale actuelle, l'impôt ne pouvant en effet être réservé à la protection sociale comme le sont les cotisations. Dès lors la Sécurité sociale se trouverait écartelée entre un système fiscalisé a minima et un appel accru aux assurances privées.

Pour toutes ces raisons Force ouvrière considère que la priorité est la transparence des responsabilités et financements, l'État prenant en charge les dépenses relevant de la solidarité dite nationale. À charge pour les pouvoirs publics de définir le financement correspondant.

En ce qui concerne le problème charges sociales-emploi, Force ouvrière considère que celui-ci relève du débat sur le partage du travail et des revenus qui s'exprime aujourd'hui dans le débat salaire-emploi. Force ouvrière y est fermement opposée, l'augmentation des salaires constituant une nécessité sociale et économique déterminante pour lutter contre le chômage. Les cotisations sociales font partie de la rémunération des travailleurs salariés, c'est leur salaire différé mis en commun pour se protéger, eux et leur famille, contre la maladie, assurer leur retraite et supporter leurs charges familiales. Largement expérimenté par des biais divers l'allégement du coût du travail, notamment au travers de l'allégement des cotisations patronales, n'a pas eu d'effets notables sur l'emploi. Il s'inscrit dans la logique prioritaire de la

compétitivité-prix résumée à la variable d'ajustement coût du travail. Les exemples et comparaisons avec l'étranger montrent d'ailleurs largement les limites d'une telle analyse. En témoignent notamment les travaux du CERC sur les salaires et coût de la main-d'œuvre dans les principaux pays industriels.

La volonté affichée depuis une vingtaine d'années de faire baisser le coût du travail soit en accordant des exonérations de cotisation, soit en diminuant le salaire lui-même, n'a fait que précariser l'emploi et remettre en question les droits des travailleurs salariés.

La fiscalisation progressive du financement des allocations familiales est l'exemple flagrant de la remise en question des acquis des travailleurs salariés. Le fait de transférer les cotisations familiales (entièrement à la charge des entreprises) vers la CSG (payée à 86 % par les salariés) ne s'est traduit que par un abaissement du coût du travail au détriment des salariés.

L'économie souffre actuellement d'une crise de la consommation, ce n'est pas en appliquant une politique salariale a minima que nous relancerons l'emploi, au contraire, les effets de la reprise économique doivent s'accompagner d'une hausse des salaires sans quoi celle-ci restera sans effet sur la consommation et sur l'emploi.

CONSEIL NATIONAL DU PATRONAT FRANÇAIS

Bernard Boisson

Le CNPF estime que l'on ne peut pas aborder le problème du financement de la protection sociale, sans étendre la réflexion à son efficacité et aux changements qui permettront de sauvegarder, dans une société en profonde mutation, les valeurs et les objectifs qui ont été à l'origine de la construction de nos différents systèmes.

Les dispositions concernant le financement n'ont de sens que si elles sont accompagnées de mesures permettant de rendre plus performants chacun de nos systèmes. Ce sera l'un des débats majeurs des prochains semestres. Il ne paraît pas opportun pour le moment d'anticiper sur ses conclusions.

COORDINATION DES ASSOCIATIONS D'AIDE AUX CHÔMEURS PAR L'EMPLOI

Georges Minzière

Quelques observations au regard des documents examinés

Le système de prélèvements sociaux obligatoires affecte aujourd'hui la source emploi et pénalise donc prioritairement les entreprises de main-d'œuvre.

La spéculation financière est plus attractive pour le capital que les investissements productifs, et de surcroît elle renchérit le coût de l'argent.

Le rapport - *total des exonérations de charges de l'entreprise/total des charges de l'entreprise* - permet d'estimer le taux de participation à l'effort d'insertion ; l'instauration d'un taux progressif d'exonération récompenserait les entreprises "insérantes". À l'inverse une surtaxation des heures supplémentaires pourrait être envisagée.

La régulation micro-économique par la responsabilisation des usagers suppose d'une part et prioritairement la prise en charge de la formation des usagers par l'éducation permanente et d'autre part une incitation privilégiant les pratiques préventives (remboursement de vaccins par exemple) et une pénalisation des pratiques à risque (malus type assurance automobile).

Quelques pistes de réflexion et propositions

La recomposition de l'emploi - voire de l'organisation économique - rendue nécessaire par les gains de productivité suppose une valorisation de l'emploi comme "apport en industrie" dans l'échange économique et non une simple charge de fonctionnement.

La ressource humaine et les investissements faits par l'entreprise pour valoriser en interne ou en externe cette ressource humaine devraient pouvoir bénéficier de règles équivalentes aux investissements matériels, incitation fiscale notamment.

Notre réseau, qui a pragmatiquement contribué à l'émergence de la pédagogie de l'insertion par l'activité économique qu'on peut résumer par la formule : *faire faire pour apprendre à apprendre,* veut réaffirmer la nécessité de traiter la lutte contre l'exclusion comme moyen de contribution privilégié à un meilleur financement de la protection sociale.

Cette volonté d'augmenter le nombre des citoyens actifs suppose :

1. la requalification sociale et professionnelle des personnes,
2. l'émergence et la consolidation de services et d'emplois nouveaux,
3. la mobilisation citoyenne dans des projets de développement local,
4. la reconnaissance des apports du bénévolat et du volontariat comme composantes de l'échange économique,
5. la répartition plus équitable des richesses et de l'activité.

1. Un droit heuristique pour libérer l'initiative individuelle et travailler autrement [1]

Les deux siècles de "citoyenneté" écoulés nous ont fait faire une révolution (retour au point de départ) qui confirme notre capacité collective à produire de plus en plus de richesses et notre insuffisance à les répartir équitablement.

À propos de l'organisation sociale et économique

La mutation économique et sociale engendrée par les progrès techniques et technologiques est irréversible. Comment en faire profiter l'ensemble des citoyens ?

La recherche de la productivité maximum est une logique d'entreprise qui s'appuie sur la souplesse du marché de l'emploi et l'adaptation des personnes. Comment optimiser ces paramètres sans porter atteinte à la cohésion sociale ?

L'ajustement des effectifs productifs, s'il peut paraître nécessaire du seul point de vue de la rentabilité immédiate pour le capital, génère pour la collectivité un gâchis de ressources humaines. Comment préserver la capacité des individus à conserver une activité productive ?

---

*(1) **Heuristique** ou euristique (origine grecque, eurêka) : pédagogie consistant à faire découvrir par l'expérience. Ici droit des individus à découvrir leurs richesses potentielles par l'initiative.*

L'exclusion et le chômage portent atteinte à l'égalité de droits des citoyens ; ce sont les citoyens actifs (professionnellement parlant) qui imposent à ceux qui n'ont pas de travail leurs conditions de vie, voire de survie. Comment, au-delà des tentatives solidaires (insertion, RMI, CES...), quitter une approche "curative" de reconversion ou de réinsertion, pour une approche prévisionnelle et préventive de projets de vie ?

La prolongation de la durée de la vie active, la difficulté de financement des retraites, l'inadaptation du principe "d'assurance chômage" portent atteinte et peuvent remettre en cause (si la charge en est trop lourde pour les "productifs") les principes de solidarité si chèrement acquis par nos aînés. Comment en préserver l'existence ?

Des citoyens acteurs dans des entreprises citoyennes ?

Les dirigeants d'entreprise affirment : aujourd'hui il n'est plus possible de concevoir une carrière professionnelle se déroulant dans une même entreprise. Comment faire accepter cette nouvelle donne sociale et économique ?

A contrario rares sont les personnes qui considèrent leur entreprise comme un "tremplin" vers une autre entreprise ou la réalisation d'un projet personnel. Comment transférer les apprentissages du quotidien vers un projet interne ou externe à l'entreprise ?

La pression du chômage, l'horizon restreint des choix professionnels, installent les individus dans une situation "d'otages" au regard de leur contrat de travail et de leur activité professionnelle. Comment enrayer cette spirale implosive ?

Conjointement les individus développent d'autres compétences et qualités que celles valorisées dans leur entreprise. Une compétence particulière mise en œuvre par un salarié hors de son entreprise n'est-elle pas génératrice de richesses potentielles pour l'entreprise ou pour fonder un projet nouveau ?

Les individus ont un portefeuille repérable de compétences, de qualités, de qualifications ; certaines d'entre elles ne sont jamais utilisées ou valorisées. Comment les prendre en compte pour en faire une source de richesses pour l'entreprise, la nation ou la mise en œuvre d'un projet pour un individu ?

Certaines compétences ou qualités ne peuvent pas être objet d'enseignement, elles ne peuvent se révéler qu'à l'occasion de mises en situation autour de projets, de changements. Comment les valoriser ?

Les apports de l'insertion par l'activité économique

Depuis une dizaine d'années les associations du COORACE, par la pratique cumulée auprès de personnes exclues par l'organisation économique actuelle, prouvent concrètement que :

- le salariat apporte une reconnaissance sociale,
- chaque individu a potentiellement les moyens d'un projet individuel,
- la formation n'est qu'un outil au service de ce projet individuel,
- mieux vaut aider financièrement à la réalisation de ce projet, que d'indemniser l'inactivité,
- les micro-projets génèrent le partenariat nécessaire à la pérennisation,
- la mise en cohérence des acteurs, des institutionnels et des politiques sur un territoire donné, sont source de développement.

Les réponses apportées à la lutte contre l'exclusion, si elles sont satisfaisantes sur le plan qualitatif, demeurent *insuffisamment efficaces* sur le plan quantitatif.

La volonté politique du mouvement COORACE

Notre congrès de Boulogne-sur-Mer a affirmé, du fait de notre objectif fondamental d'aide aux chômeurs par l'emploi, la nécessité de nous positionner au-delà des préoccupations de l'insertion par l'activité économique en intervenant dans le débat public concernant la lutte contre l'exclusion.

C'est pourquoi, nous affirmons qu'il faut aborder conjointement les quatre aspects suivants :

- le droit des citoyens : favoriser le droit à l'initiative ;
- les besoins de la nation : développer la compétence et les mobilités ;
- la dispersion des moyens : regrouper les différents acteurs emploi-formation à l'échelon régional avec soutien de l'État ;
- la mise en cohérence des politiques : favoriser l'initiative plutôt que l'inactivité.

Notre proposition : négocier une autre organisation de la vie professionnelle et sociale par l'instauration d'un droit heuristique.

Les intérêts de la nation et des entreprises sont indissociables de l'efficacité de chaque citoyen, dans ou hors l'entreprise. Cette efficacité est directement liée au bien-être de chaque individu et toute action en renforçant la perception est utile à l'entreprise comme à la société.

L'évolution des entreprises et de la société nécessitent modifications, transformations, améliorations d'attitudes et d'aptitudes des individus afin que connaissance, adaptabilité, mobilité, entraînent un bonus personnel et professionnel.

Le développement d'aptitudes et de capacités des individus à s'adapter, à apprendre, à être mobiles géographiquement mais aussi professionnellement, ces aptitudes, précisées par le Bureau international du travail, devront être développées tout au long de la vie active et supposent la mise en place d'un principe permanent de formation en alternance facilitant pour chaque citoyen la découverte de ses potentialités au travers de l'expérimentation (démarche heuristique).

2. Un droit heuristique pour permettre à chaque citoyen de gérer, dans le meilleur souci de son *bien-être*, les ressources potentielles découvertes et développées durant sa vie adulte

Moyens législatifs : institution d'un droit heuristique - période rémunérée égale par exemple à 1/8e du temps d'activité professionnelle (ou assimilée) écoulé, soit une année au bout de 7 ans, 6 mois au bout de 3,5 ans... Durant l'exercice du droit il y a suspension du contrat de travail, si nécessaire. Cette disposition se substituerait au congé sabbatique, au congé pour création d'entreprise.

Moyens financiers : création d'un fonds régional mutualisé percevant l'équivalent des ressources de l'ASSEDIC, de la formation professionnelle (FAF), des subventions de l'État (ACRE, FDIJ...), des régions, du fonds social européen, des contributions des entreprises et des actifs (salariés ou travailleurs indépendants).

Moyens juridiques : constitution d'une Union d'économie sociale pour la gestion de ce droit, la collecte du fonds, la gestion et la rémunération des bénéficiaires du droit heuristique.

Quelques illustrations possibles

1er exemple : valider un projet individuel combinant compétences professionnelles et savoir-faire développés à titre personnel. Un salarié, chef d'équipe dans une

menuiserie industrielle et par ailleurs trésorier d'une association intermédiaire disposera d'une année pour démarrer une entreprise d'insertion spécialisée dans la pose et le remplacement de fenêtres et vérandas.

2e exemple : développer les capacités à entreprendre et la mobilité professionnelle. Un jeune technicien souhaitant développer un service après-vente spécialisé de son entreprise, va assurer le remplacement d'un technicien après-vente d'un fournisseur de l'entreprise qui a pris lui-même une année heuristique pour développer une spécialisation.

3e exemple : aménagement du territoire et mobilité géographique. Une commune rurale des Pyrénées accueille un ouvrier boulanger francilien et sa famille pour maintenir une boulangerie et créer un multiple-rural.

4e exemple : transfert de savoir-faire et tutorat. Un ouvrier qualifié proche de la pré-retraite, dont le poste de travail est remis en question par un plan social fait un essai comme tuteur encadrant technique dans une entreprise d'insertion.

5e exemple : décloisonner les activités professionnelles et d'utilité sociale. Un technicien forestier d'une entreprise de forestage désirant se reconvertir dans l'environnement encadre un chantier CES d'intérêt général assurant la plantation de haies vives et l'aménagement de zones détruites par le feu, et durant l'autre mi-temps suit une formation complémentaire. Une équipe de techniciens de l'armement spécialisés dans les matériaux composites travaillent avec un groupe d'associations et d'entreprises d'insertion à la transférabilité de techniques et de savoir-faire dans des applications civiles.

6e exemple : exercice de missions heuristiques. Un éducateur parlant espagnol encadre pour une mission humanitaire en Amérique du Sud, un groupe de 4 jeunes, contrats de qualification "force de vente", recrutés par une entreprise languedocienne souhaitant s'implanter en Espagne. Un cadre responsable du développement d'une fédération d'associations est mis à disposition d'une région pour animer la mise en place de l'aménagement du territoire.

Les mécanismes à mettre en place

Le principe d'intérim social développé dans le cadre de l'insertion par l'économique semble, par extension, adapté à la mise en œuvre du droit heuristique. Le salarié étant rémunéré en fonction de la qualification de sa mission, l'Union d'économie sociale d'intérim social facturera ou pour le moins valorisera comptablement auprès de l'État, la collectivité, l'entreprise ou l'association utilisatrice.

Dans le cadre de l'aménagement du territoire et du nécessaire déplacement des individus et des familles, un bonus incitatif sera recherché ; ce pourrait être par exemple un droit heuristique renforcé de façon inversement proportionnelle au PIB/département, un congé acquis d'un an dans les Hauts-de-Seine serait porté à 2 ans pour la Creuse ou la Corse avec l'aide de l'État.

FÉDÉRATION DE L'ÉDUCATION NATIONALE

Joël Oger

La Fédération de l'Éducation nationale a hautement apprécié la qualité des documents qui lui ont été présentés. Cependant, une remarque préalable s'impose : ce "rapport" ne concerne pas une réforme globale des financements de la protection sociale, mais présente les solutions permettant de faire supporter par les ménages l'allégement des cotisations patronales.

La FEN regrette que les documents ne contiennent aucun élément sur la contribution des entreprises, comme si la seule question à poser était celle d'un transfert de charges vers les ménages et non d'une éventuelle modification d'assiette (prise en compte de la notion de "valeur ajoutée" au lieu de la masse salariale). Nous mesurons certes la complexité de la chose, en particulier quant à ses incidences économiques. Mais les entreprises, comme les autres agents économiques, doivent contribuer, dans un système solidaire et universel, au financement de la protection sociale.

1. Précisions liminaires

La protection sociale inclut, en comptabilité nationale :

- les divers régimes de Sécurité sociale (assurance-maladie/maternité, accidents du travail/maladies professionnelles, famille, vieillesse) ;

- les régimes de retraites complémentaires obligatoires ;

- les prestations de type "chômage/inactivité" (UNEDIC, RMI...).

Les problèmes posés en termes de financement diffèrent fortement d'une catégorie à l'autre. Les solutions à apporter présentent une spécificité selon les régimes ou les systèmes prestataires.

Cependant, ces spécificités ne sauraient dispenser d'une approche globale des problèmes. Les mesures prises au titre d'une branche ou d'un système prestataire peuvent avoir des conséquences réelles sur d'autres branches ou systèmes. D'autre part, nous refusons toute distinction entre les notions de solidarité et d'assurance individuelle.

La FEN se bornera, dans ce document, à évoquer les questions concernant le financement de ce qui correspond aux branches du régime général de la Sécurité sociale (branche "accidents du travail - maladies professionnelles" exceptée).

2. Les problèmes branche par branche

Ils se posent différemment d'une branche à l'autre, l'évolution des prestations et les besoins de financement étant spécifiques.

2.1. La vieillesse

Le régime général a fait l'objet, en juillet et août 1993, de modifications substantielles, mais progressives, des paramètres permettant de calculer la pension de retraite (augmentation du nombre de trimestres ; augmentation de la période de référence ; revalorisation fondée sur l'évolution des prix).

Force est de constater que ces mesures produiront à terme des effets incontestables sur l'évolution des dépenses en réalisant des économies considérables au détriment du niveau des pensions. Sur une longue période, les évolutions démographiques et les tensions qu'elles génèrent permettaient de prévoir les besoins de financement de façon relativement fiable. Une solution alternative avait été envisagée début 1993, avec la création d'un fonds de garantie des retraites alimenté par une partie des actifs des entreprises nationalisées. Cette mesure eût permis d'éviter les régressions décidées pendant l'été 1993.

Avec un souci de clarification des comptes de la Sécurité sociale, un fonds de solidarité vieillesse (FSV) a été créé pour financer les prestations non contributives grâce à une partie de la CSG. Ce fonds est aujourd'hui détourné de son but originel puisqu'il sert à bien d'autres choses, y compris servir de support pour le remboursement des intérêts de la dette de l'ACOSS à l'État.

2.2. La famille

Rien ne justifie plus que le financement de la branche "famille" repose essentiellement sur des cotisations assises sur la masse salariale. En effet, chaque résident peut être "ayant droit", indépendamment de sa qualité de salarié ou non-salarié et, pour certaines prestations, indépendamment de ses conditions de ressources. L'accès aux prestations étant universel, le financement doit avoir une base universelle (cf. *infra* assurance-maladie).

Il est à noter que l'exonération actuelle d'une partie des cotisations patronales génère des effets de seuil pervers puisqu'elle est dégressive et disparaît à partir de 1,2 fois le SMIC dans le cas le plus général. Elle pose en outre des problèmes de fond. Le rapport lui-même (chapitre "*Bilan des exonérations de cotisations sociales*") montre la complexité des dispositifs, les difficultés de leur évaluation et la fragilité de leurs effets. En tout état de cause, il serait préférable de soumettre toute baisse de cotisation patronale à une négociation visant à conclure préalablement un accord sur les contreparties "emploi" comme l'a exprimé le Conseil économique et social dans son avis sur la conjoncture adopté le 9 novembre 1994. En ce sens, la FEN rejoint les remarques du rapporteur (chapitre "*Pistes de réflexion*", p. 12, 3e alinéa).

2.3. Assurance-maladie/maternité

La FEN partage l'idée contenue dans le rapport selon laquelle il ne s'agit pas de faire coïncider les financements avec des évolutions non maîtrisées des dépenses.

Depuis 1967, les différents plans censés sauver l'assurance-maladie ont tous visé, par des mesures comptables, à résorber le déficit pour tenter d'équilibrer les comptes. Chaque mesure se voulait à effet immédiat par l'augmentation des cotisations et contributions et/ou la diminution des prestations. Ces plans ont tous échoué, chaque échec générant la mise en œuvre du plan suivant, parfois la même année.

Le dernier en date (été 1993) n'a même pas permis d'équilibrer les comptes de l'année suivante ! Les causes de cet échec ont une double origine :

- le financement a subi de plein fouet les effets du chômage et des politiques salariales restrictives : dans le secteur privé, la masse salariale a diminué de 0,3 % en 1993 ;

- le système de distribution de biens et soins médicaux n'étant pas régulé, il génère des dépenses incontrôlées que l'assurance-maladie est contrainte de rembourser.

La FEN estime qu'il faut à la fois réformer le financement et maîtriser l'évolution des dépenses de santé.

2.3.1. La réforme du financement

Il faut réformer le financement de la protection sociale sur des bases équitables, mettant à contribution l'ensemble des revenus dans la mesure où, de fait, on est pratiquement passé d'un système fondé sur l'assurance sociale professionnelle à un système universel ouvert à tous. Un tel type de financement permettrait de limiter les incidences des aléas de la conjoncture et d'avoir un effet positif sur le coût salarial, en particulier pour les emplois non qualifiés.

Pour diversifier le financement, en élargir l'assiette actuelle, le recours à la contribution sociale généralisée est le moyen socialement le plus juste et le plus équitable. Aux cotisations fondées sur le revenu (d'activité ou de remplacement) et à la CSG "formule actuelle", on pourrait substituer une CSG "nouvelle formule" en différenciant son assise sur les revenus de capitaux de celle sur les revenus du travail ou de remplacement (pour ces derniers revenus, la CSG pourrait être déductible de l'impôt sur le revenu). S'agissant des revenus de capitaux, l'assiette soumise à CSG pourrait être élargie très sensiblement. Certaines pistes du rapport sont intéressantes à cet égard (chapitre *"CSG : possibilités d'élargissement d'assiette et d'élévation du taux"*).

2.3.2. Politique de santé - maîtrise médicalisée

Une véritable politique de santé publique, intégrant pleinement la dimension "prévention, dépistage, éducation à la santé" doit être définie. C'est une priorité absolue.

D'autre part, le système de distribution des soins doit être régulé et conduire à une maîtrise médicalisée des dépenses de santé. Les outils de cette maîtrise existent, mais n'ont été utilisés que très timidement ou très partiellement (évaluations médicales ; programme médicalisé des systèmes informatisés ; références médicales opposables ; dossier et carnet médical...).

L'organisation du système de santé et de distribution de soins devra reposer sur le médecin généraliste. Ceci implique la remise en cause du système de rémunération actuel exclusivement fondé sur l'inflationniste paiement à l'acte. La formation initiale et continue des médecins devra prendre en compte les dimensions nouvelles de l'exercice de leur métier.

Une remise en ordre des structures hospitalières et des modalités d'attribution des budgets hospitaliers est également nécessaire : le système comptable du budget global avec un taux directeur fixé sans évaluation médicale ou sanitaire fine a montré ses limites.

Cela n'exclut pas d'ailleurs d'autres pistes (politique du médicament, etc.).

FÉDÉRATION FRANÇAISE DES SOCIÉTÉS D'ASSURANCES

Denis Kessler

La question du financement de la protection sociale est importante mais elle est seconde par rapport aux réformes en profondeur qu'appelle notre système de protection sociale. Celui-ci fait face à des difficultés croissantes et remplit de moins en moins les missions qui sont les siennes.

Le social ne peut être dissocié de l'économique. Chacun connaît les conséquences des dysfonctionnements de la protection sociale sur l'emploi, sur la compétitivité, sur le partage des gains de productivité. Le système de protection sociale, dans son état actuel, nourrit des effets pervers économiques qui, non maîtrisés, minent la protection sociale elle-même. Ce n'est pas en injectant de nouvelles ressources dans le système que l'on parviendra à le réformer.

Il devient donc impératif de procéder à une vaste réorganisation (reingeneering) de notre protection sociale.

Le diagnostic est connu :

- tandis que les dépenses globales de l'État sont en baisse, l'effort social de la nation ne cesse d'augmenter. Les cotisations sociales représentent désormais près de 50 % des prélèvements obligatoires ;

- le système est en situation de déficit chronique en termes de flux. En stock, c'est-à-dire si on tient compte de la valeur actualisée des droits sociaux créés, il est en situation d'insolvabilité ;

- la productivité du système est décroissante. Malgré la hausse continue des cotisations, il n'a pas réussi à éliminer les tares sociales que sont la pauvreté, l'exclusion, les inégalités devant la maladie et la mort...

Un débat sur cette situation, ses causes et les moyens d'y remédier mérite d'avoir lieu. Mais les pesanteurs du système, dans son organisation et sa gestion, n'ont pas permis jusqu'à présent que ce débat soit ouvert dans toute son ampleur.

Il faut être clair sur la finalité. Il ne s'agit absolument pas de désagréger la protection sociale, qui est un facteur indispensable de cohésion sociale, mais de l'établir sur des bases plus saines.

Citons seulement quelques orientations possibles, afin de dégager le système de la logique de déficit dans laquelle il se trouve.

. Les risques sociaux, vieillesse et maladie, sont des risques qui croissent avec l'âge. Le vieillissement de la population introduit une contrainte qui ne peut être ignorée.

Il faudra provisionner plus largement les droits sociaux si on veut pouvoir les honorer le moment venu sans créer des charges insupportables pour les générations futures, dont les effectifs seront moins nombreux.

. Dans la gestion de l'assurance sociale la couverture du risque et le financement du risque sont découplés. L'absence quasi-totale de prise en compte du coût du risque dans la tarification de l'assurance sociale fait obstacle aux comportements de prévention et crée un phénomène omniprésent de hasard moral.

Des correctifs sont nécessaires qui passent par la réintroduction d'éléments de risque dans le coût de la protection, à prestations uniformes (par exemple une différenciation des taux de cotisations, comme cela existe en accidents du travail).

. Le système est très centralisé. La concurrence en est pratiquement absente. La gestion de l'interface entre les organismes payeurs d'une part et les producteurs, prescripteurs et distributeurs de soins et biens médicaux d'autre part repose sur des conventions nationales dont le maniement est difficile. La maîtrise des dépenses, de ce fait, est nécessairement administrée.

Des partenariats entre les fournisseurs de soins et les financeurs, au sein d'ensembles soumis à une concurrence organisée et tempérée, permettraient de créer une dynamique de modération des dépenses plus saine, parce que fondée sur des convergences d'intérêt entre les acteurs du système.

. 50 ans après la création de la Sécurité sociale, bien des évolutions se sont produites, qu'il s'agisse des techniques médicales, des conditions de vie, du niveau de la richesse nationale et de sa répartition... Pourtant on ne s'est pas vraiment demandé si la protection sociale est toujours en cohérence avec l'état de la société française.

La part respective de la solidarité publique et des solidarités professionnelles et privées face aux risques sociaux mériterait d'être actualisée, de manière à permettre, sans augmenter les prélèvements, un recentrage de la protection sociale sur ses missions de base qui sont d'abord et avant tout la protection des moins nantis.

Ce n'est qu'une fois restaurés les "fondementaux du social" qu'une réforme du financement de la protection sociale prendrait vraiment son sens. Elle s'appuierait sur une vision claire de ce qui, dans le financement, relève de l'État, des entreprises et des particuliers. Pour la part obligatoire du financement une structure nouvelle est à définir qui soit en phase à la fois avec l'exigence d'équité et celle d'efficacité en termes d'emploi et de compétitivité en économie ouverte. Différentes solutions existent. Les choix à opérer ne pourront, surtout si on a recours à la CSG, être dissociés d'un réexamen d'ensemble de notre système fiscal qui n'est plus, lui non plus, en harmonie avec les besoins de la société d'aujourd'hui.

FÉDÉRATION DES MUTUELLES DE FRANCE

Daniel Le Scornet

1. Les documents soumis sont d'un grand intérêt, notamment en matière rétrospective, mais en matière prospective, la Fédération des mutuelles de France regrette profondément que le mouvement social ne soit consulté qu'in fine [1].

Le cadrage même des problématiques est ainsi totalement prédéterminé.

Le déficit de démocratie participative, et d'hétérogénéité des lieux "d'où on parle", dans l'élaboration même des questions et des hypothèses "pertinentes" nous apparaît être un biais essentiel de la méthodologie retenue.

2. En matière rétrospective, il est important que des travaux rigoureux confirment, et parfois bien au-delà de ce qui était perçu, des assertions qui ont été pourtant longtemps jugées comme partiales lorsqu'elles étaient énoncées par le mouvement social.

Ainsi des évolutions, fondamentales, entre 1980 et 1990 de la masse salariale vis-à-vis du PIB (perte de 1 point par an depuis 1983), de la taxation comparée du capital et du travail (la taxation du capital passe de 26 % à 18 % en moyenne de 1982 à 1992, celle du travail de 38 % à 44 %).

Ainsi de l'évolution des dépenses sociales par rapport au PIB qui, dès le milieu des années 1980, non seulement n'a pas crû mais a commencé à décroître (et ce malgré l'augmentation du chômage et l'invention du RMI...).

---

(1) Encore est-il que le rapport Minc a déjà rendu définitives et publiques, avant toute consultation, les pistes de travail essentielles présentées par le Plan.

Ainsi du net dépassement du seuil reconnu mondialement comme admissible (sauf mise en cause de la santé publique) des tickets modérateurs en assurance-maladie (ce seuil - 25 % - était déjà dépassé lorsque cinq points supplémentaires ont été décidés en 1993 pour la médecine ambulatoire !).

Une précision. Le "rapport de Foucauld" parle, encore, d'une prétendue parité entre ressources des salariés actifs et ressources des retraités et pensionnés. Le "rapport Minc" qui reprend souvent terme à terme partie du rapport de Foucauld s'inscrit lui en faux contre cette assertion, tout en soulignant que la faisabilité de l'aggravation proposée du prélèvement sur les retraites viendrait plus du sentiment de sécurité financière (et non de la parité de ressources) vécu par les retraités et pensionnés. Ce n'est pas du tout la même chose en terme d'équité ou d'égalité. On sait par ailleurs que la profonde réforme des systèmes de retraite de base (qu'il est proposé de généraliser aux régimes spéciaux et aux régimes complémentaires) conduit, dès cette année, à une diminution continue des revenus réels des retraités et pensionnés.

3. En perspective, "l'hypothèse d'école" retenue par le rapport de Foucauld serait celle d'une évolution des dépenses sociales correspondant à l'évolution du PIB. Or, on sait que la tendance actuelle est déjà en deçà de cela.

Et que le Gouvernement - rapport à l'Assemblée nationale du 14 novembre 1994 - a décidé de reprendre sans plus attendre la recommandation du rapport Minc qui prône une évolution des dépenses de santé inférieure à celle du PIB. Ceci afin de réduire, sur trois ans, le "socle" actuel du déficit de la Sécurité sociale.

Une telle obsession de la régulation macro-économique, étatiste, des dépenses sociales, alors même que celles-ci sont, relativement à la richesse créée, stagnantes et en diminution depuis le milieu des années 1980, témoigne d'un redoutable choix.

Est-il bien raisonnable pour une société malade du social et de l'exclusion de décider, sans la consulter vraiment, de réguler ses dépenses sanitaires et sociales en dessous ou juste au niveau des richesses produites ?

En quoi la mise en œuvre, au moins partielle jusqu'à présent, d'un choix de ce type a-t-elle conduit, depuis le milieu des années 1980, à une croissance plus forte et plus riche en emplois ?

N'est-elle pas en large partie la cause, et pas seulement l'effet, de pertes de compétitivité, de l'extension du chômage, des précarités, pauvretés et grandes pauvretés (pensons par exemple à la réforme et au type d'équilibrage des comptes de l'assurance-chômage au cours des années 1980) ?

S'il n'est pas juste de prétendre que dépenser plus vaut automatiquement amélioration des situations concrètes des personnes et du pays, en quoi l'affirmation que dépenser moins ou juste autant aboutirait à cette amélioration dans une période inouïe de hausse des insécurités ?

N'est-il pas patent qu'en matière sanitaire et sociale, on peut largement "économiser par la dépense", par la précocité de l'intervention sociale solidaire de haut niveau accessible à tous visant la prévention, la réduction et pas seulement l'indemnisation des risques ?

Quand pourra-t-on expertiser les effets des insuffisances de niveaux des prestations sociales obligatoires et de l'absence de celles-ci sur des pans entiers des risques sociaux de notre temps ?

4. En ce qui concerne le financement, il est d'évidence qu'il n'existe pas d'assiette miracle en soi. Mais une assiette évoluant soit en-dessous du PIB (choix maintenu toutes ces dernières années), soit le plus proche possible du PIB, soit - pourquoi le rejeter a priori ? - de façon plus dynamique que le PIB, est un choix politique central.

La constatation que la CSG actuelle taxe, elle aussi, très fortement le travail et peu le capital, ne nous est pas indifférente. Tout comme ne nous est pas indifférente la remarque, lucide, des limites quant à l'utilisation de cette assiette, notamment si elle intègre les revenus de remplacement (ce qui n'empêche pas le rapport de prôner une nette augmentation de son taux sur plusieurs années, ce que nous refusons nettement).

Comme lors de très nombreux rapports qui ont précédé, l'utilisation de l'assiette "valeur ajoutée" nous apparaît très rapidement réfutée. Puisqu'on parle équité, seule cette approche permettrait de modifier fondamentalement les très grandes inégalités qui existent face au prélèvement social entre les branches professionnelles et les entreprises. Puisque l'on veut mettre en cause les corporatismes et les avantages acquis au détriment de l'égalité, pourquoi ne pas vraiment s'attaquer aux plus flagrants ?

Ce serait le moyen de réduire relativement le coût global du travail peu ou non qualifié puisque les branches et entreprises les plus productives, celles à plus hautes rémunérations, sont aussi celles qui participent relativement le moins actuellement au financement social obligatoire.

De plus, l'utilisation au moins partielle de cette assiette renforcerait le lien entre production des richesses et développement de la solidarité tout en permettant - le rapport Maarek le détaille justement en ce qui concerne l'assurance-chômage - de pouvoir relier le mode de financement au mode de régulation de la dépense.

L'idée que le caractère désormais universel de l'assurance-maladie nécessiterait une base de financement autre que professionnelle n'est pas vraiment convaincante.

D'ores et déjà, sur la base professionnelle, il y a universalité théorique, même si l'accès concret de chacun à ce droit universel exige des réformes profondes de l'organisation du système sanitaire.

L'assiette valeur ajoutée favoriserait indubitablement une "croissance plus riche en emplois". Les risques d'une moindre croissance du fait d'une pénalisation des secteurs plus productifs n'a guère de fondements concrets actuellement (le reprofilage du prélèvement social, lié au déplafonnement des cotisations, n'a aucunement conduit à une perte de marché des branches et entreprises les plus capitalistiques).

Par ailleurs, les distorsions d'assiette par exonération, en matière d'intéressement et de participation, et plus encore de prévoyance et de retraite surcomplémentaire, aggravent encore plus les inégalités en faveur des branches et entreprises les plus productives. Ce sont celles-ci qui fonctionnent vraiment comme "passagers clandestins".

Ceci explique d'ailleurs qu'elles n'hésitent pas à contracter, au bénéfice des compagnies d'assurance, des charges sociales supplémentaires pour une fraction réduite des salariés au prix d'une inégalité encore accrue des niveaux de couvertures sociales.

Enfin, peut-on se satisfaire que le prélèvement social soit encore, même légèrement, dégressif et que, en ce qui concerne les très hauts salaires, il soit très franchement dégressif ?

5. Ce problème d'un financement plus équitable, plus efficient, plus dynamique par rapport à la richesse produite, ne nous apparaît donc pas être de "deuxième ordre" relativement à la régulation de la dépense. Surtout si on prend en compte l'ampleur des besoins à satisfaire

La mauvaise réponse du système actuel aux besoins ne concerne pas que les seuls nouveaux besoins pointés par le rapport (accès aux soins des plus démunis et dépendance des personnes âgées).

Des besoins "anciens" ont des taux de couverture solidaire très insuffisants. C'est le cas, notamment, des revenus de remplacement et des remboursements en assurance-maladie. Et les nouveaux besoins vont bien au-delà de ceux énumérés : l'insertion dans l'emploi, notamment pour les jeunes qui ne bénéficient actuellement, entre 16 et 25 ans, d'aucune assurance de ressources, la sécurité de l'habitat, les garanties que

nécessitent les ruptures de statuts professionnels et familiaux, la couverture sociale solidaire de l'aléa thérapeutique constituent, par exemple, des réponses fondamentales qu'une Sécurité sociale de notre temps devrait être à même d'intégrer.

Il est symptomatique que les rapports relatifs à l'avenir de la protection sociale et de son financement n'expertisent jamais la nature et le niveau des besoins constituant l'insécurité sociale moderne, ne se cadrent pas sur la finalité de la Sécurité sociale.

Or, la non prise en charge solidaire de ces besoins se traduit par une multiplication des déchirures économiques, sanitaires et sociales, en définitive plus coûteuses que si elles étaient traitées solidairement, précocement et préventivement.

Cette politique est par ailleurs très défavorable au développement des emplois sanitaires, sociaux et de services aux personnes qui sont pourtant repérés comme les gisements d'emplois essentiels pour l'avenir.

6. Le problème essentiel de l'efficience de la dépense sociale mérite d'être expertisé pour lui-même et non pas au détour de rapports consacrés principalement à la réforme du financement du système de protection sociale.

Toute régulation technocratique, autoritaire des dépenses sociales se réalise, comme en témoigne les réalités nationales et internationales, par un transfert des coûts sur les régimes complémentaires non obligatoires. Ceux-ci deviennent en outre inaccessibles aux populations et individus les plus exclus et les moins munis et à une fraction des salariés à statut.

Dans ce vaste champ, en pleine extension, de la complémentarité - pas seulement en maladie mais sur l'ensemble des risques sociaux - les techniques liées à "l'équité actuarielle" font un ravage considérable. La "bonne conscience" du maintien des techniques favorisant l'équité au sens de la justice redistributive au sein des régimes obligatoires ne peut plus faire illusion lorsque la part des dépenses couvertes par ces techniques devient trop réduite relativement aux dépenses globales ou aux manques à gagner supportés par les ménages.

L'équité ne consiste-t-elle pas "à mettre chacun sur un pied d'égalité" (Petit Robert) ? La résorption des phénomènes de précarité, de pauvreté et d'exclusion consiste-t-elle à développer, hors du système de Sécurité sociale obligatoire, une floraison de fonds de solidarité, de discriminations "positives" pour une partie de plus en plus importante de la population (assujettissant cette population, ainsi stigmatisée, à des devoirs de plus en plus normatifs), ou bien à développer un niveau et un mode de Sécurité sociale permettant aux plus malades, aux plus démunis, aux plus pauvres, d'être pleinement autonomes ? En quoi une telle option serait globalement plus coûteuse en prélèvements obligatoires fiscaux et sociaux totaux et moins efficiente en terme de "performance globale" pour notre pays ?

FÉDÉRATION NATIONALE DES FAMILLES DE FRANCE

Jacques Bichot

Christophe Colomb n'eut jamais découvert l'Amérique s'il avait continué à suivre la route traditionnelle des Indes. Mais, en se basant sur la rotondité de la Terre, il eut l'idée de naviguer vers l'ouest. C'est l'équivalent de ce cap inhabituel, adopté sur la foi d'une idée scientifique, qui est proposé par la Fédération "Familles de France".

Les Français sont attachés à un niveau élevé de protection sociale. Or de nouveaux besoins apparaissent sans cesse : exclusion, dépendance, longévité, durée des études, nouvelles thérapeutiques, etc. Va-t-il falloir rationner la réponse apportée à ces besoins, faute de trouver le financement adéquat ? Pour tenter d'éviter ce rationnement, il faut d'abord comprendre ce qui s'oppose à augmenter les sommes prélevées de manière traditionnelle.

À cet égard, il convient d'éviter une erreur courante : l'idée selon laquelle les charges sociales renchériraient le coût du travail. Quand on constate que la part du travail (salaire direct et charges sociales) dans la valeur ajoutée des entreprises a régressé de 66 % en 1980 à 58 % en 1993, malgré une augmentation forte des charges sociales, cette idée apparaît pour ce qu'elle est : une obsession sans fondement réel. Les charges se sont imputées sur la rémunération des travailleurs, alors même que celle-ci régressait en proportion du PIB.

Il est donc inexact de prétendre que le coût moyen du travail serait trop élevé et d'en déduire qu'il faut faire évoluer le financement de la protection sociale dans le sens d'une fiscalisation, quel que soit l'impôt retenu (CSG, TVA, impôt sur le revenu, taxe sur l'énergie, etc.). Comme il y a tout lieu de croire que le coût moyen du travail, donc le pouvoir d'achat des salariés, est trop faible en France pour assurer l'écoulement de la production des entreprises sans déficit public massif, des réformes qui auraient pour effet de l'abaisser encore aggraveraient la faiblesse de la croissance et le chômage.

La véritable raison pour laquelle nous ne pouvons pas continuer à augmenter à la fois les prestations et les prélèvements sous leur forme actuelle est profonde : il s'agit de

l'incompatibilité entre la forme actuelle de protection sociale et l'économie de marché. Aujourd'hui notre économie est schizophrène : un hémisphère fonctionne selon la logique de l'échange, et l'autre selon des principes bureaucratiques. Tel est le vrai problème. En effet, lorsque la protection sociale est organisée de façon bureaucratique, à coups de prélèvements obligatoires, ceux qui ont la responsabilité de son équilibre financier ont le choix entre deux maux :

- ou bien ils laissent les dépenses augmenter au rythme des besoins. Dans ce cas, ou bien les prélèvements obligatoires s'accroissent, ce qui décourage l'initiative et la volonté de travailler ; ou bien le déficit public est mis à contribution, ce qui fait monter les taux d'intérêt (facteur préjudiciable à la croissance et à l'emploi) et pose problème vis-à-vis de nos engagements européens ;

- ou bien ils contingentent les dépenses. Dans ce cas, la population se dit : à quoi bon être dans un pays riche si c'est pour y subir des rationnements comme dans un pays pauvre ? De fait, on voit mal comment justifier démocratiquement un niveau de protection sociale sensiblement inférieur à ce que veut la majorité de la population.

Modifier à la marge le système de financement en augmentant une certaine variété de prélèvements obligatoires et en en diminuant une autre ne changera pas grand chose. Depuis une douzaine d'années, la répartition entre charges patronales et salariales s'est beaucoup modifiée, en faveur des secondes, et un large déplafonnement a été effectué : ce changement considérable, qui va exactement dans le sens voulu par ceux qui se préoccupent aujourd'hui d'alléger le coût du travail et particulièrement le coût du travail le moins qualifié, s'est accompagné du formidable accroissement du chômage que l'on sait. Ce que beaucoup proposent, aujourd'hui, est de continuer dans le même sens. Qu'on ne change surtout pas les méthodes qui perdent !

Mais pourquoi donc chercher systématiquement à l'Est, du côté des impôts ? N'y aurait-il pas un passage Ouest ? Pour le savoir, il convient de réfléchir aux fonctions remplies par notre système de protection sociale.

Celui-ci réalise une certaine redistribution en faveur des plus pauvres ; cette fonction absorbe environ 20 % des sommes qui transitent par lui. Deux autres fonctions ont une importance financière supérieure : l'assurance et le report.

La plupart des commentateurs ont intégré l'assurance à leur raisonnement. Par contre, rares sont ceux qui parlent de report (notion pourtant introduire par le CERC dès 1977 et mentionnée en 1981 dans les travaux du Plan). Plus rares encore sont ceux qui comprennent le mécanisme du report et s'appuyent sur cette connaissance pour raisonner sur les modalités de financement de la protection sociale.

En conséquence, on assiste généralement à une opposition factice entre l'assurance et la redistribution ou solidarité. Pour compléter la confusion, l'assurance est assimilée à une réalité professionnelle, de telle sorte qu'il en résulterait la répartition des rôles suivante : financement par cotisation sociale pour les dépenses relevant de l'assurance, financement par l'impôt pour la redistribution.

"Familles de France" n'est nullement opposée au financement de la redistribution par l'impôt. Mais elle observe que l'on classe communément dans cette catégorie, baptisée pompeusement "solidarité nationale", des dépenses telles que les prestations familiales ou les fractions de pension de retraite obtenues en raison de l'éducation d'enfants. Il y a là un contre-sens majeur, dû à l'oubli du report ou à l'incompréhension de la façon dont ce service est produit.

Pour une personne, reporter du revenu de sa période d'activité vers son troisième âge ne peut pas se faire en cotisant aux Caisses de retraite par répartition : ces sommes sont dépensées au fur et à mesure par les personnes âgées à qui elles sont destinées, sans espoir de retour. La fiction juridique qui attribue les droits à la retraite au prorata de ces versements est en porte-à-faux par rapport à la réalité. En fait, le report s'effectue de la manière suivante : les actifs investissent dans la jeunesse, en mettant des enfants au monde, en les entretenant, en les éduquant et en finançant leur scolarité ; puis, quand ces enfants ont grandi et sont entrés dans la vie active, ils rendent l'équivalent de ce qu'ils ont reçu en versant des cotisations aux Caisses de retraite, qui les distribuent à leurs aînés.

Ceci compris, on conçoit quelle est la nature des divers versements : les sommes destinées à l'Éducation nationale, aux Caisses d'allocations familiales, à l'assurance-maladie des enfants et à l'assurance-maternité sont économiquement des versements d'épargne. Aujourd'hui prélevés par la contrainte, ils constituent de l'épargne forcée, finançant l'investissement dans la ressource humaine. Un premier moyen de faire voile vers l'Ouest consiste à examiner si cette épargne ne pourrait pas devenir davantage libre, volontaire.

On conçoit pareillement que les versements aux Caisses de retraite s'apparentent aux remboursements et paiements d'intérêts auxquels sont tenus les débiteurs : quand on a commencé par recevoir, il faut rendre. Les cotisations vieillesse sont en réalité le remboursement de ce que les actifs ont reçu de la génération qui les a élevés. Sachant que les remboursements d'emprunts bancaires et les intérêts ne sont pas classés parmi les prélèvements obligatoires, un reclassement serait logique.

On voit enfin que 40 % des cotisations d'assurance-maladie, destinés aux retraités, ont en fait la même nature que les versements aux Caisses de retraite : pourquoi ne pas les regrouper avec les cotisations vieillesse, et sortir de la catégorie prélèvements obligatoires ces redevances relatives à l'éducation préalablement reçue ?

Reste environ la moitié des cotisations d'assurance-maladie, dont la plus grande partie pourrait être organisée selon une logique assurantielle, tandis que la partie qui finance aujourd'hui de la redistribution serait mise à part et remplacée par de l'impôt.

Bien entendu, ces principes directeurs de la navigation vers l'Ouest ne constituent pas un itinéraire détaillé : celui-ci devrait être dressé. Pour le faire, comme pour mener l'ensemble des études d'impact et de faisabilité relatives aux mesures de politique économique, de politique de l'emploi et de politique sociale, il est indispensable de créer un institut d'ingénierie économique et sociale. Quand on constate les moyens énormes consacrés à préparer des innovations technologiques, et les moyens minuscules affectés à la préparation des réformes économiques et sociales, on comprend que nous ayons autant de chômeurs et d'exclus. Nous ne nous donnons pas les moyens d'étudier sérieusement les problèmes et les solutions envisageables.

En attendant cette indispensable création, une chose est claire : si l'on ne sort pas de la logique actuelle des prélèvements obligatoires, qu'ils s'appellent cotisations patronales, salariales, impôt direct ou indirect, on restera pris entre le marteau des besoins croissants de protection sociale et l'enclume du ras-le-bol des prélèvements obligatoires, et de l'incompatibilité entre ceux-ci et l'économie de marché.

Pourquoi dès lors refuserait-on d'examiner attentivement une solution susceptible de réconcilier la protection sociale et le marché, en faisant relever 80 % de la première de la logique de l'échange ?

Les enjeux sont trop graves pour que l'immobilisme et les corporatismes prévalent une fois de plus. La protection sociale définie comme annexe du droit du travail a rendu d'éminents services, mais elle a fait son temps. La construction de la protection sociale du XXIe siècle ne se fera pas sans révisions intellectuelles déchirantes ni sans suppression de nombreuses rentes de situation. La Fédération "Familles de France", partenaire social de la nouvelle génération, est prête à y contribuer.

FÉDÉRATION NATIONALE INTERPROFESSIONNELLE DES MUTUELLES

Michel Hermant

Orientations de la Fédération FNIM
Assemblée générale de Toulouse du 17 juin 1994

1re orientation

Il appartient aux pouvoirs publics seuls de se prononcer sur une réforme politique du système de protection sociale français : au Gouvernement et au Parlement.

2e orientation

Il est souhaitable que les pouvoirs politiques avant de décider de cette réforme consultent les acteurs du secteur de la protection sociale :

- les partenaires sociaux (syndicats patronaux, syndicats de salariés), les organismes professionnels (assureurs, institutions de prévoyance, fédérations mutualistes dont la FNIM). L'avis de ces parties prenantes devra être réellement entendu, non pas seulement acté pour le principe ;

- certains candidats aux plus hautes fonctions de l'État ont évoqué sur ce dossier une consultation des Français. Pour ce qui concerne la FNIM, elle n'y est pas opposée.

3e orientation

Toute réforme du financement de la protection sociale ne peut être évoquée que conjointement à une réforme fiscale. Les deux sont intimement liées et, s'il convient de faire évoluer le financement de la protection sociale, il convient préalablement de savoir dans quel sens l'on fera évoluer les prélèvements fiscaux :

. évolution des impôts directs et indirects ?
. évolution des impôts locaux ?
. évolution des impôts sur le capital ? le patrimoine ? les accises ?

C'est donc une réforme globale à la fois fiscale et sociale que préconise la FNIM si l'on décide de modifier les règles de financement de la protection sociale.

4e orientation

L'une des questions fondamentales en matière de financement de protection sociale reste actuellement : le financement sur salaire doit-il être modifié ou élargi ?

La FNIM, pour sa part, n'a pas arrêté sa position définitive sur ce point.

Mais, dans un premier temps, il lui semble que le prélèvement sur salaire doit être maintenu, même s'il est accompagné de mesures de financement complémentaire à caractère budgétaire ou fiscal.

À ce jour, pour la FNIM, il semble difficile de budgétiser ou de fiscaliser totalement le financement de la protection sociale. Pour elle, un élargissement de son financement aux cotisations sur salaires, auxquelles s'ajouterait une CSG modifiée et/ou élargie apparaît envisageable.

5e orientation

L'une des autres grandes questions relatives à la protection sociale est le monopole ou la concurrence dans la gestion des régimes obligatoires, notamment de l'assurance-maladie.

La FNIM s'adresse prioritairement au Gouvernement et au Parlement afin de connaître leurs orientations.

La position de la FNIM est connue : elle est favorable à un régime de base obligatoire pour tous les Français, les assureurs complémentaires intervenant en complément ou supplément de ce régime de base.

S'il advenait que l'on autorise les régimes obligatoires, actuellement monopolistiques, à faire de l'assurance complémentaire, il est évident que la FNIM se rangerait aux côtés des assureurs complémentaires qui réclament (tel la FFSA) la gestion des régimes obligatoires d'assurance-maladie au premier franc.

6e orientation

S'agissant de l'architecture administrative de l'assurance-maladie, la FNIM rappelle sa position de principe : les conseils d'administration des organismes du régime obligatoire ne devraient comprendre aucun représentant des assureurs complémentaires. Il y a d'ailleurs sur ce point une réglementation à modifier dans les meilleurs délais pour éviter certaines dérives constatées, notamment au niveau des Caisses nationales.

Cependant, s'il advenait que l'un des assureurs complémentaires soit accepté au sein de ces conseils d'administration, la FNIM demanderait au législateur et au Gouvernement que tous les assureurs complémentaires aient une représentation équitable aussi bien dans les organismes nationaux que dans les organismes de base.

7e orientation

La Fédération FNIM revendique le respect du droit des minorités. C'est ainsi qu'elle ne peut admettre la position du ministère des Affaires sociales actuel "sélectionnant" les représentants des "bonnes fédérations" et leur attribuant des sièges au Conseil économique et social, au Conseil supérieur de la mutualité, dans les Comités départementaux de coordination de la mutualité, sur la base d'élections dont le système est entièrement bâti pour que seul un organisme dominant puisse remporter 100 % des sièges.

La FNIM demande la réforme de ces réglementations dès 1995.

8e orientation

S'agissant de l'Europe, la France ne peut que respecter ses engagements internationaux.

Par contre, la FNIM souhaite vivement que le mouvement mutualiste français puisse conserver ses spécificités. Ceci n'est probablement pas simple, mais c'est une des orientations fondamentales de notre Fédération. L'Europe ne doit pas faire disparaître des mouvements sociaux tels que les nôtres qui existent dans les pays nationaux.

La FNIM, dès 1995, se tient prête à négocier avec les pouvoirs publics une nouvelle réglementation qui prendrait en compte à la fois la législation européenne et les modifications qu'elle peut ou doit entraîner dans notre législation nationale.

FÉDÉRATION NATIONALE DES SYNDICATS D'EXPLOITANTS AGRICOLES

Luc Guyau

L'importance des problèmes soulevés par le projet de rapport du Commissariat général du Plan exigerait une étude approfondie par les instances délibératives de notre Fédération. En effet, dans un contexte marqué d'une part par la réforme de la politique agricole commune et les accords du GATT, d'autre part par une diminution accélérée du nombre des exploitants agricoles actifs, les préoccupations de la FNSEA en matière de protection sociale sont principalement centrées sur trois thèmes qui se situent "en amont" des thèmes abordés par les documents. Il s'agit :

- de l'harmonisation du régime des prestations sociales agricoles avec les prestations du régime général de Sécurité sociale. Des progrès incontestables peuvent à cet égard être enregistrés avec la validation des périodes d'activité en qualité d'aide familial au regard des droits à la pension de retraite (loi du 18 janvier 1994), et avec la possibilité de cumuler, dans les mêmes limites que dans le régime général, des droits propres à la retraite avec la pension de réversion (projet de loi de modernisation agricole) ;

- de la gestion de la réforme des cotisations sociales agricoles initiée par la loi du 23 janvier 1990, qui consiste à basculer progressivement, entre 1990 et 1996, l'assiette des cotisations du revenu cadastral des terres mises en valeur vers le revenu professionnel imposable ;

- du maintien de l'institution gestionnaire des régimes de protection sociale agricole, la Mutualité sociale agricole, dont les budgets de fonctionnement sont gravement compromis par la diminution du nombre de cotisants et la diminution des revenus constituant l'assiette des cotisations dites complémentaires.

En ce qui concerne les problèmes abordés par le projet de rapport, la FNSEA se situe à la fois comme organisation représentative des employeurs agricoles et comme organisation représentative des exploitants agricoles dans leur qualité d'assurés sociaux.

1. Les exploitants agricoles employeurs

Environ 150 000 salariés permanents et 500 000 saisonniers sont employés par 100 000 exploitants agricoles. On peut ajouter à ces chiffres plus de 50 000 permanents et 100 000 saisonniers employés par les coopératives d'utilisation de machines agricoles, les entreprises de travaux agricoles, les entreprises paysagistes et les exploitations forestières.

En matière de protection sociale, deux questions doivent être traitées : la simplification des formalités administratives et l'allégement des charges qui pèsent sur les bas salaires.

1.1. La simplification des formalités administratives

Ce thème n'est pas du tout abordé dans les documents préparatoires, alors qu'il est essentiel pour de nombreux petits employeurs. La lourdeur des formalités constitue un obstacle à l'embauche, voire une excuse au travail non déclaré. Diverses mesures peuvent être proposées :

- la simplification de la rédaction du bulletin de paie, notamment par l'alignement de l'assiette de la CSG sur l'assiette des cotisations sociales et la globalisation des divers prélèvements opérés sur le salaire, voire l'extension du chèque service aux salariés agricoles occasionnels ;

- la simplification et surtout la pérennisation des formules d'aides à l'embauche de publics ciblés tels les jeunes et les chômeurs de longue durée ;

- l'inclusion des indemnités journalières dans l'assiette des cotisations, le système actuel étant à la fois complexe et injuste puisqu'en application de la loi sur la mensualisation, les salaires nets sont supérieurs en cas d'accident ou de maladie qu'en cas de travail normal ;

- la modification du système d'exonération de cotisations d'allocations familiales sur les bas salaires, qui provoque des effets de seuil inacceptables.

1.2. L'allégement des charges sur les bas salaires

La FNSEA confirme que dans les secteurs où les salaires sont fréquemment proches du SMIC, un allégement des cotisations patronales visant principalement les bas salaires est susceptible de créer des emplois. L'agriculture constitue à cet égard un gisement d'emplois qu'il convient de ne pas négliger.

La FNSEA a préconisé une exonération de cotisations patronales de Sécurité sociale sur les 2 500 premiers francs de salaire mensuel, dont les effets seraient semblables à une exonération de cotisations patronales d'assurance-maladie sur le niveau du SMIC, soit 6 000 francs. La proposition d'une "franchise" de l'ordre de 750 francs de cotisations par mois ne peut donc qu'être approuvée.

2. Les exploitants assurés sociaux

Il convient de distinguer le cas des exploitants agricoles actifs, du cas des retraités.

2.1. Les exploitants actifs

Les exploitants agricoles, qui sont des travailleurs non salariés, sont redevables, pour eux-mêmes, de cotisations sociales dont l'assiette est constituée par le revenu professionnel et dont les taux sont, à niveau de prestations égales, égaux à la somme des taux des cotisations patronales et salariales du régime général.

Le problème du financement de la protection sociale agricole par des cotisations est donc avant tout un problème de définition fiscale du revenu ; revenu réel pour les uns, forfait pour les autres ; détermination du revenu imposable sur la base du revenu de l'entreprise et non du revenu de l'entrepreneur, alors que les cotisations ne sont dues que par ce dernier.

Cela dit, le remplacement d'une partie des cotisations sociales, notamment des cotisations patronales sur les bas salaires en assurance-maladie, par une autre source de financement, doit nécessairement être étendu aux régimes de non salariés. Il serait inimaginable que des cotisations patronales soient remplacées par une contribution de type CSG ou par la TVA, donc par une contribution également due par les exploitants, sans que ces derniers bénéficient en contrepartie de la baisse de leurs cotisations. Or, l'institution d'une franchise en matière de cotisations d'assurance-maladie entraînerait une suppression partielle des cotisations minimum exigées par les régimes de non salariés.

Sur la ressource destinée à remplacer la cotisation, la FNSEA marque sa préférence pour la CSG. En ce qui concerne la hausse de la TVA, il y a lieu d'observer d'une part, que celle-ci se répercute directement dans l'indice des prix, donc sur le SMIC et les bas salaires, et d'autre part, que les exploitants agricoles ne seraient pas en mesure de compenser la hausse des prix à la consommation par une augmentation de leurs prix de vente, ceux-ci étant soit administrés, soit soumis à une forte concurrence internationale et à la pression des réseaux de distribution.

2.2. Les exploitants retraités

Les retraités de l'agriculture sont au nombre de 2 millions : 1 million d'anciens exploitants et 1 million de conjoints, de veuves ou d'anciens aides familiaux. Le niveau de leur pension de retraite est faible, en raison du retard avec lequel le régime d'assurance-vieillesse a été mis en place et en raison de l'absence de régime complémentaire. Néanmoins, ils acquittent déjà une cotisation d'assurance-maladie au taux de 3,8 % du montant de la pension.

Un relèvement du taux de la cotisation des retraités des régimes de salariés au niveau du taux dû en agriculture ne soulève pas d'objection.

FÉDÉRATION SYNDICALE UNITAIRE

Michel Deschamps

Pour une protection sociale solidaire

Préambule

La Fédération syndicale unitaire considère qu'il faut aborder les questions de la protection sociale dans toutes leurs dimensions dans la perspective du développement économique et social. La société a besoin d'une protection sociale de grande qualité fondée sur la solidarité et la réduction des inégalités sociales prenant en compte l'ensemble de la population. Cette conception s'oppose à celle du seul assistanat pour les plus en difficulté.

C'est un élément important pour lutter contre les facteurs d'inégalités, d'exclusion et de marginalisation. La FSU veut contribuer à un réel débat pour améliorer et développer ses missions actuelles en direction des salariés, des familles, des retraités et de l'ensemble des assurés sociaux. Elle a l'ambition de la recherche d'une plus grande efficacité pour garantir la pérennité du système et l'élargissement de ses missions, en particulier pour le développement de la prévention et le risque de dépendance.

Cette conception s'inscrit dans la tradition de la protection sociale qui a su répondre historiquement à des besoins sociaux nouveaux et favoriser le développement économique.

Les difficultés bien réelles de la protection sociale, son rôle majeur dans la prise en charge des besoins sociaux et dans l'exercice des solidarités nécessitent de transformer l'existant. Mais la nature des transformations à opérer est toute autre que celle qui ressort des pistes ouvertes par les documents de travail transmis par la mission de Jean-Baptiste de Foucauld.

Au-delà de la sophistication de certains travaux et des considérations initiales sur les obstacles à l'emploi, le cadre de pensée qui organise la réflexion proposée est en effet que, dans un contexte de mondialisation des économies, l'exigence de compétitivité-prix des entreprises est un principe supérieur auquel il faut subordonner tous les autres choix. Dans ces conditions les exigences sociales sont constamment perçues

comme contraires aux exigences économiques. Le risque de délocalisation des capitaux ou la crainte d'un affaiblissement de la profitabilité des entreprises sont par exemple transformés en contraintes intangibles. À l'inverse le pouvoir d'achat et les droits sociaux des salariés et des retraités constituent les variables sur lesquels tous les ajustements peuvent se concentrer. En dépit des constats de départ sur la nature et la profondeur de la crise de l'emploi, les prévisions et les enchaînements suggérés pour la décennie à venir en restent à la simple extrapolation des tendances et des choix actuels en matière d'emploi et de salaires. Les modalités du développement économique ne sont donc jamais interrogées et les seuls scénarios présentés comme possibles se ramènent tous à un affaiblissement du niveau de la protection sociale et à des solidarités de plus en plus réduites à une redistribution uniquement entre salariés, actifs ou retraités.

1. Un handicap démocratique

Qu'une consultation sur de tels choix de société, conduite sous l'égide du Commissariat général du Plan, soit menée sur des bases aussi unilatérales pose un sérieux problème démocratique. Aborder par exemple la mise en œuvre de mesures comme celles du relèvement de 4 ou 5 points de la CSG en termes "d'acceptabilité" en s'interrogeant sur la meilleure datation du dispositif pour éviter les attitudes de rejet ou de recherche de compensation par les revendications salariales laisse pour le moins perplexe sur la fonction des "experts". La disparition d'organismes publics indépendants ayant vocation à appréhender les effets des politiques publiques, comme cela vient d'être le cas avec la décision gouvernementale de dissoudre le CERC, ne facilite pas les conditions d'un véritable débat pluraliste. Les sujets à traiter méritent pourtant que soient explorées et confrontées des approches multiples et que les compétences du Commissariat général du Plan soient mobilisées dans cet esprit.

2. Emploi et protection sociale

La question des relations entre la protection sociale et l'emploi en constitue une première illustration. Que le système actuel de financement soit dissuasif pour l'emploi, c'est l'évidence puisque l'assiette des prélèvements est constituée par la masse salariale. Mais la piste privilégiée par le pré-rapport, après avoir mis en évidence le caractère défavorable du mode de financement actuel pour l'emploi non qualifié, est celle d'une réduction sensible des cotisations dites employeurs par le biais d'une franchise de 750 francs par salarié avec compensation par un relèvement de la CSG. Le diagnostic initial conduit ainsi à vouloir faire glisser une nouvelle part du financement des entreprises vers les ménages en accentuant le mouvement déjà engagé et amplifié avec le Fonds de solidarité vieillesse et la transformation du financement des allocations familiales. Sans développer ici la réorganisation très importante de la répartition des revenus qui pourrait en résulter, notamment au

détriment des salariés et des retraités, ce type d'évolution conduirait à distendre plus encore le lien entre le financement de l'une des grandes fonctions collectives et l'activité des entreprises. Et pourtant pourquoi ne pas chercher dans le mode financement des solidarités un instrument de rétroaction sur les stratégies des entreprises dans un sens qui favorise l'emploi et qui pénalise les gestions à caractère délibérément financier, voire spéculatif ? Ce n'est pas l'ancrage du financement de la protection sociale dans les entreprises qui constitue un obstacle à l'emploi mais son assiette actuelle. L'hypothèse d'une référence à la valeur ajoutée, avec une modulation éventuelle de l'effort contributif en fonction du volume et de la rémunération de l'emploi n'est abordée que sous la forme d'une simulation rapide testée dans une mise en équation qui postule une retombée négative sur la profitabilité et l'investissement. Pourquoi ne pas explorer toutes les possibilité incitatrices au développement de l'emploi et des qualifications d'un tel mode de financement ? Il est pour le moins peu cohérent d'affirmer en préalable la nécessité "d'une mobilisation générale pour l'emploi" et de renoncer ensuite à la prise en compte d'une telle hypothèse.

3. Maîtrise des dépenses ou reculs sociaux ?

La maîtrise des dépenses constitue un second domaine qui appelle des explorations beaucoup plus diverses. L'insistance du pré-rapport sur la priorité à la maîtrise des dépenses, la reprise sous des formes plus directes et plus explicites du même thème par le rapport sur "La France de l'an 2000" indique des choix qui peuvent se rapprocher d'une limitation importante des droits sociaux.

Les mesures déjà prises en matière de retraite sont saluées et vont dans ce sens. Deux autres rapports concomitants évoquent d'ailleurs l'extension de ces régressions aux fonctionnaires, au nom de l'équité bien évidemment.

Celles qui sont suggérées en matière de santé pourraient fort bien s'en rapprocher avec l'idée de contrôle beaucoup plus strict de l'offre de soins, de recours étendu au mécanisme de l'enveloppe globale. On ne peut pas ne pas rapprocher ces hypothèses de celles qui étaient déjà formulées dans le rapport "Santé 2010" avec une assurance universelle minimale.

Une maîtrise des dépenses par la réduction de l'offre de soins et des dépenses remboursées amplifie les phénomènes d'inégalités déjà très sensibles et ne peut que produire un délitement progressif des solidarités. L'élargissement de l'intervention des assurances privées, déjà dévastateur pour la mutualité, en serait encore accru. La maîtrise de la dépense socialisée débouche alors sur l'inflation des dépenses réelles et le développement des inégalités.

À l'inverse la maîtrise des dépenses peut s'entendre comme la recherche d'une efficacité accrue du système de soins, en particulier par la priorité à accorder aux démarches de prévention. Les carences actuelles en matière de santé à l'école et à

l'université, pour les jeunes comme pour les personnels, indiquent tout un champ de développement pour une réelle politique de santé publique. C'est dans cette réorientation des dépenses curatives pour consacrer plus d'efforts à la prévention et aux soins en santé primaire dont l'absence conduit à des coûts différés importants que l'on devrait trouver les moyens d'une maîtrise des dépenses en leur donnant une efficacité accrue.

4. Financement, l'efficacité et l'équité

L'éventail des choix possibles en matière de financement est large. Celui que fait le pré-rapport est d'exclure toute mise à contribution véritable des revenus du capital au nom des risques de délocalisations et de voir dans les pensions de retraite les gisements de ressources que les allégements de charges des entreprises devraient nécessiter. Ces options s'accommodent du creusement des inégalités entre revenus du patrimoine et revenus du travail et jouent contre l'emploi en privant la collectivité de l'un des moyens d'action sur les entreprises. Elles plaident pour un relèvement substantiel de la CSG et de sa vertu d'impôt non progressif et dû au premier franc.

Alors qu'une fiche du pré-rapport indique la minceur des effets réellement mesurables sur l'emploi des exonérations de charges dont les entreprises ont bénéficié, toute la construction du dispositif avancé repose sur ce principe.

En privilégiant l'impératif de l'emploi, nous avons dit une autre conception qui nous paraît plus susceptible de combiner les principes d'efficacité et d'équité.

Le système actuel de financement de la protection sociale est en effet à la fois injuste et dissuasif pour l'emploi ; le chômage déstabilise ses ressources. Il faut le transformer profondément pour garantir les solidarités.

Le rendre plus équitable nécessiterait de mettre à contribution tous les types de revenus à même hauteur et donc de déplafonner les cotisations qui ne le sont pas encore et solliciter réellement les revenus du patrimoine. Il faudrait aussi rendre le système de financement réellement favorable à l'emploi. Dans cette perspective le maintien de l'assise du financement dans les entreprises est décisif si l'on veut agir sur leurs gestions, mais il faudrait à l'évidence solliciter davantage les entreprises plus capitalistiques et les résultats des gestions spéculatives.

Cette réorganisation du financement devrait s'inscrire en préalable dans une refonte d'ensemble de la fiscalité. Plutôt que de stigmatiser les retraités, cette approche, traitant de la mise à contribution effective des revenus du travail et de ceux du capital, permettrait d'aborder beaucoup plus sérieusement la question de l'équité et des solidarités entre les générations.

5. Organisation et gestion de la Sécurité sociale

Les modalités actuelles de gestion de la Sécurité sociale ne sont pas satisfaisantes. Celle-ci est de plus en plus vécue comme extérieure par les salariés avec des élections qui remontent maintenant à plus de dix ans. Le poids de l'État et tout particulièrement du Gouvernement n'a cessé de se renforcer au détriment des conseils d'administration des Caisses. Or, le pré-rapport propose implicitement un élargissement des compétences du Parlement pour mieux imposer un contrôle étroit des dépenses.

C'est pourquoi il se félicite de la rupture de la solidarité globale amorcée avec les ordonnances de 1967 et poursuivie par la loi du 25 juillet dernier sur la séparation des branches.

La FSU entend favoriser une réelle démocratisation de la gestion de la Sécurité sociale. Dans ce cadre, la représentation nationale doit jouer son rôle en matière de politique de santé publique et de protection sociale en concertation avec les Conseils d'administration des Caisses. Mais les salariés sont au centre de la démarche de solidarité parce que leur travail est à la source de la formation des revenus. Une véritable gestion démocratique de la Sécurité sociale doit donc leur permettre de s'y réinvestir de façon à pouvoir déterminer et contrôler les grandes orientations en matière de protection sociale. Les salariés doivent pouvoir élire leurs représentants au sein des Caisses sur des listes syndicales, ce qui n'exclut pas la participation d'autres composantes à la gestion (mutuelles, professions de santé, représentants des employeurs). Cela implique aussi de rendre aux conseils d'administration de vrais pouvoirs sans que l'intervention préalable du Gouvernement ne les affaiblisse systématiquement.

MUTUALITÉ FRANÇAISE

Jean-Pierre Davant

La protection sociale, entendue au sens de la "Déclaration universelle des droits de l'homme", constitue un ensemble assurant "la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté. La maternité et l'enfance ont droit à une assistance spéciale...".

Il ne saurait, par conséquent, être question de dissocier les différentes branches de la protection sociale qui constituent un tout.

Il faut cependant convenir que le financement de chacune de ces branches pose des problèmes de natures différentes car les dépenses des unes sont d'ores et déjà régulées [1] ou susceptibles de l'être en fonction de prévisions fiables [2] alors que celles des autres - essentiellement la maladie - ne le sont pas.

Pour cette raison, et parce que la Mutualité française développe principalement son activité dans le secteur de la maladie et a acquis une expérience dans ce domaine, nous avons concentré notre réflexion sur cette branche de la protection sociale.

Cette réflexion s'articule autour de trois constats.

1. Notre système de santé est l'un des plus coûteux du monde (derrière les États-Unis et à égalité avec le Canada). Nous y consacrons collectivement et individuellement entre 9 % et 10 % de notre PIB.

---

(1) L'assurance-chômage et l'assurance-vieillesse complémentaire par exemple, par voie conventionnelle.

(2) Les allocations familiales, l'assurance-vieillesse par exemple, par voie législative ou réglementaire.

2. Ses résultats sur un plan médical sont souvent moyens, parfois médiocres (taux de mortalité infantile, taux de mortalité périnatale, espérance de vie des hommes, etc.) parmi les pays de l'OCDE.

3. Sur un plan social, les résultats sont de plus en plus mauvais :

   . la France est le pays de l'Union européenne où les remboursements de l'assurance-maladie obligatoire sont les plus faibles ;

   . le nombre des exclus de notre système de santé va croissant et nécessite, dans nos grandes villes, la mise en place de centres d'accueil médicalisés très proches dans leur conception des structures mises en place dans les pays en voie de développement.

La Mutualité française est convaincue de la nécessité d'apporter à l'assurance-maladie des réformes structurelles, mais ces réformes ne sauraient atteindre leurs objectifs de justice sociale si, dans le même temps, n'est pas mise en œuvre une véritable politique de santé et si n'est pas améliorée l'organisation de la distribution des soins et des médicaments.

Il serait vain en effet de s'interroger sur le financement de l'assurance-maladie et d'augmenter sans cesse les ressources qui y sont consacrées sans s'assurer, au préalable, que ces ressources ont toutes chances d'être bien utilisées.

Dans cette perspective, la Mutualité française, lors de son congrès de Bayonne [1], a fait des propositions concernant l'organisation de notre système de santé :

- définition d'une politique de santé intégrant un "plan prévention" et s'appuyant sur des études épidémiologiques ;

- création d'un "Conseil supérieur de la santé" - véritable "tour de contrôle" de la santé - regroupant les moyens actuellement dispersés dans les services d'une douzaine de ministères et autant d'agences ou associations financées par des fonds publics ou parapublics ;

- modification de la stratégie hospitalière fondée sur la satisfaction des besoins réels de la population et comprenant un maillage hospitalier de base et la création de services hautement spécialisés.

---

(1) Cf. "Charte pour une protection sociale en l'an 2000".

Il ne serait ni raisonnable ni rationnel d'entreprendre une réforme de l'assurance-maladie et de son financement si ces modifications de l'organisation actuelle qui conditionnent très largement le niveau des dépenses et leur légitimité n'étaient pas parallèlement mises en œuvre.

En ce qui concerne *l'assurance-maladie*, la Mutualité française préconise la création d'un *régime universel* ouvrant à tous ceux qui résident régulièrement sur le territoire français les mêmes droits d'accès à notre système de santé et leur imposant les mêmes devoirs.

1. Le financement

La mise en place d'un régime universel d'assurance-maladie entraîne une modification des modes de financement.

En ce qui concerne les assurés sociaux, la Mutualité française confirme que l'expression de la solidarité doit entraîner une participation de tous les revenus au financement : revenus du travail, revenus de remplacement, revenus mobiliers et immobiliers.

La participation des entreprises prendra en compte l'ensemble de la valeur ajoutée et ne se limitera pas à la masse salariale. De toute évidence, l'une comme l'autre entrent d'ailleurs dans le prix de revient des entreprises et concourent à la formation des prix demandés aux consommateurs des biens et services.

À ces deux sources de financement s'ajoutera la totalité des taxes qui affectent certains produits tels que le tabac et les alcools.

2. L'organisation

L'organisation actuelle se caractérise par une extrême confusion des rôles et des responsabilités exercés par l'État et par les partenaires sociaux gestionnaires de l'assurance-maladie.

Un régime universel rend nécessaire une représentation des usagers qui tienne compte des différentes catégories sociales du pays. Les organisations syndicales et professionnelles ont donc un rôle majeur à conserver. La Mutualité aussi.

Le système électif demeure le plus sûr moyen de faire comprendre à nos concitoyens que leur responsabilité est engagée à travers les choix de ceux qu'ils auront désignés.

Il est nécessaire que les responsabilités des gestionnaires de l'assurance-maladie soient clairement identifiées.

Elles pourraient s'articuler autour de deux grands axes :

- l'élaboration, l'exécution et le suivi du budget de l'assurance-maladie ;

- les relations avec les professionnels de santé : définition, négociation et mise en œuvre de la politique conventionnelle, de tout ce qui concourt à la production et à la diffusion de services et de biens de santé.

Ce sont ces éléments qui constituent le concept de "Parlement social".

Il faut ajouter que la mise en place de cet organe de gestion politique n'implique nullement la centralisation de la gestion administrative : les structures fonctionnant actuellement d'une manière efficace et à la satisfaction des assurés sociaux pourront continuer à répondre aux besoins de ces derniers.

Un projet de budget de l'assurance-maladie étant élaboré et proposé par le "Parlement social", il nous paraît possible d'imaginer qu'après arbitrage, un projet de loi relatif au budget des régimes sociaux soit soumis au Parlement.

Le budget de l'assurance-maladie étant ainsi adopté, son exécution relèvera ensuite de la seule responsabilité des gestionnaires sociaux sans que l'État ait à intervenir dans les négociations avec les professionnels de santé.

Telles sont les principales propositions faites par la Mutualité française, développées dans sa "Charte pour une protection sociale en l'an 2000" [1], votée à la quasi unanimité lors de son récent congrès le 17 septembre 1994.

---

(1) Op. cit.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

Peter Scherer et Mark Pearson

Le financement de la Sécurité sociale en France

Ceci a été préparé en tant que contribution au débat et ne reflète que l'opinion des auteurs et non pas celle de l'OCDE.

1. Résumé

1. Le problème auquel sont confrontées les Caisses de Sécurité sociale en France n'est pas simplement un problème de financement. Il s'agit davantage de savoir comment assurer la cohérence entre les choix politiques concernant les prestations et le mode de financement. Le système actuel reflète les origines du système français de Sécurité sociale : celui-ci s'est construit sur la base de dispositifs visant des groupes particuliers et destinés à répondre à des besoins spécifiques. Le système a évolué pour assurer une couverture quasi universelle, mais le mode de financement demeure lié à ces origines. En outre, les cotisations sont le plus souvent versées de manière indirecte, en ce sens que les employeurs cotisent pour leurs salariés, de sorte que le public n'a pas une vision claire du système.

2. Puisque tous les citoyens français pratiquement ont droit à des prestations, le système devrait être réorganisé de façon que tous cotisent directement aux Caisses d'assurances sociales. Cela implique d'asseoir les cotisations non plus seulement sur les salaires mais aussi sur d'autres formes de revenu et de percevoir les cotisations non plus auprès des employeurs mais directement auprès des salariés. Ces changements ne devraient pas être opérés parce qu'on en attendrait des effets bénéfiques sur le marché du travail, s'ils peuvent avoir certains effets sur le marché du travail, ce ne seront probablement que des effets limités.

3. Dans la présente note, nous appuyant sur les travaux effectués pour l'*Étude de l'OCDE sur l'emploi*, nous commençons par décrire les effets des différentes bases de financement sur le marché du travail. Puis, nous inspirant des débats qui ont eu lieu récemment au Danemark et en Suède sur le système de Sécurité sociale, nous réfléchissons au moyen de renforcer la cohérence entre les droits à prestations et le mode de financement.

2. Incidence des différentes bases de financement

4. En France (comme dans d'autres pays de l'OCDE), pour des raisons historiques, les prestations de Sécurité sociale sont essentiellement financées par des prélèvements à la charge des employeurs. Ainsi que cela est rappelé dans d'autres documents présentés au Commissariat général du Plan, le système français de Sécurité sociale a initialement été conçu autour de cotisations versées par les employeurs, pour le compte de leurs salariés, pour financer les prestations servies aux salariés et à leur famille. Mais, depuis, le système a beaucoup évolué et c'est aujourd'hui un moyen de servir des prestations à la très grande majorité des personnes résidant en France, qu'elles aient ou non actuellement un emploi. Cette extension du champ d'application du système est liée à la montée du chômage ; elle reflète également les incitations offertes aux personnes plus âgées de se retirer du monde du travail, par le biais d'une série de programmes de mise à la retraite anticipée. La nécessité d'assurer un revenu et diverses prestations, médicales et sociales, à des personnes sans emploi rend le mode de financement initial de plus en plus inadapté. La masse salariale est une base de financement relativement étroite par rapport à la masse des dépenses à financer, de sorte que le coût d'un salarié pour un employeur excède souvent de 40 % ou 50 % le montant du salaire que le salarié perçoit. L'idée est souvent avancée que ce "coin" fiscal alourdit le coût du travail et est un facteur de réduction d'emplois.

5. Bien que les employeurs "paient" les cotisations en versant effectivement de l'argent aux Caisses, en fait, on peut penser qu'ils ne supportent qu'une faible partie de la charge. Si les cotisations patronales augmentent, les employeurs peuvent immédiatement en répercuter la charge sur les travailleurs en abaissant les salaires, ou bien encore la hausse des cotisations patronales se traduit par un alourdissement des coûts d'emploi et une progression du chômage et, partant, des pressions accrues à la baisse des salaires. C'est ainsi que le poids des cotisations sociales à la charge des employeurs explique le niveau relativement bas des salaires en France. On a pu constater qu'au total la part revenant aux salaires et *les cotisations sociales* à la charge des employeurs étaient relativement constantes dans une économie, que l'on compare les situations observées dans différents pays ou à différentes périodes (voir le chapitre 9 de l'*Étude de l'OCDE sur l'emploi - Données et explications*).

6. Cependant, les salaires peuvent ne pas s'adapter très rapidement aux changements touchant les écarts introduits par la fiscalité. Il est concevable que l'alourdissement des cotisations sociales à la charge des employeurs ne se traduise pas immédiatement par une baisse des salaires, de sorte que les coûts de main-d'œuvre augmentent et l'emploi recule. Certains éléments tendant à indiquer que tel pourrait être le cas en France ont été analysés dans l'*Étude de l'OCDE sur l'emploi*. Il paraît raisonnable de conclure qu'il est souhaitable d'éviter, dans toute la mesure du possible, d'alourdir les cotisations à la charge des employeurs. Comme on le verra plus loin, il pourrait être

judicieux de faire peser le poids du financement des prestations sociales sur les salariés plutôt que sur les employeurs, mais sans pour autant qu'il faille en attendre des effets positifs permanents sur l'emploi.

7. Pour alléger les cotisations patronales, on pourrait alourdir d'autres prélèvements, ce qui répartirait plus largement le poids du financement des prestations sociales. Cependant, il ne faudrait pas surestimer la marge de manœuvre dont on peut disposer. Les revenus salariaux représentent plus de la moitié des revenus des ménages en France, comme d'ailleurs dans presque tous les pays de l'OCDE. Les transferts sociaux sont la deuxième source par ordre d'importance, pour les familles. Comme on le verra plus loin, il y a de bonnes raisons de penser qu'il serait souhaitable de soumettre les transferts sociaux aux cotisations de Sécurité sociale, ne serait-ce que parce que cela améliorerait la transparence du système. Mais, sauf à envisager une baisse significative de la valeur réelle des prestations, cela ne saurait être une nouvelle source de financement très importante. Les revenus du capital et les revenus provenant d'entreprises individuelles ne représentent que 25 % environ des revenus des ménages. Les taux d'imposition pourraient assurément être relevés sur certaines formes de revenu du capital mais il est couramment admis que la libre circulation des capitaux entre pays limite considérablement les possibilités de relèvement des taux d'imposition sur le capital, sauf à s'exposer à une fuite des capitaux.

8. Au lieu de taxer les revenus, on peut envisager de taxer la consommation. Mais un alourdissement des taxes frappant la consommation (par le biais d'un relèvement de la TVA ou de l'imposition de taxes à la consommation sur les biens dommageables pour l'environnement) attisera les revendications salariales et n'aura sans doute, par conséquent, que peu d'effet sur le coût du travail.

9. On voit donc que les possibilités d'élargir la base de financement à d'autres éléments que les salaires sont limitées. Ainsi que cela a été noté dans l'*Étude de l'OCDE sur l'emploi* (p. 37), "*il serait irréaliste de compter sur* (une révision du mode de financement des prestations de Sécurité sociale) *pour faire reculer durablement le chômage dans des proportions importantes*". Cependant, en abaissant le poids des charges qui pèsent sur les plus faibles rémunérations, on devrait obtenir un effet bénéfique net sur l'emploi des travailleurs peu qualifiés.

3. Lien entre prestations et cotisations

10. Pour éviter les problèmes récurrents de déficit des Caisses de Sécurité sociale, la France devra réfléchir au lien entre le niveau des prestations et les cotisations sociales.

11. Nous ne suggérons pas, pour autant, que la France doive réduire le niveau de ses prestations sociales. Les dépenses de protection sociale en France sont certes élevées

par rapport à ce qu'elles sont dans les autres pays de l'OCDE, mais ce n'est en aucune façon en France qu'elles sont le plus souvent élevées. Le système est relativement généreux pour certains types de prestations, par exemple les indemnités de chômage : l'observation d'un indicateur synthétique des droits à prestations en 1991 plaçait la France au sixième rang des 21 pays de l'OCDE considérés (voir le chapitre 8 de l'*Étude de l'OCDE sur l'emploi - Données et explications*). En ce qui concerne les dépenses de santé exprimées en pourcentage des dépenses intérieures totales, la France se place en troisième position des pays de l'OCDE, après le Canada et les États-Unis.

12. Mais il ne s'agit pas seulement de savoir si les prestations sont "trop élevées" ou non. On peut estimer que les effets négatifs que peuvent avoir, sur le marché du travail, des niveaux de cotisations et de prestations sociales élevés sont le prix à payer de la solidarité. Mais on ne devrait tenir ce type de raisonnement que lorsque l'on connaît précisément à la fois le coût et les avantages des choix que l'on fait. Or le système français n'est pas conçu de manière à faire clairement ressortir le coût du financement des prestations. Tous ceux qui bénéficient des prestations de Sécurité sociale n'ont pas nécessairement conscience du coût et de l'impact des dispositifs sur le revenu disponible des ménages, et tous ceux qui cotisent au système ne savent pas exactement pour quel montant ils cotisent.

13. Les bénéficiaires de prestations sont beaucoup plus nombreux que les cotisants. Cela rend plus difficiles les comparaisons entre les avantages qu'il y a à servir des prestations de Sécurité sociale plus généreuses aux groupes défavorisés et les coûts que cela implique. On peut éviter le problème en ayant une base de cotisations aussi large que possible. À cet égard, la CSG représente un pas dans la bonne direction, mais elle n'a été introduite qu'à titre de mécanisme de financement complémentaire, le système en vigueur, système très opaque, demeurant le principal mode de financement.

14. Même les personnes occupant un emploi peuvent ne pas connaître exactement le montant des cotisations sociales qu'elles versent. En effet, les cotisations aux Caisses de Sécurité sociale sont le plus souvent versées par les employeurs pour le compte des salariés. Ainsi qu'on l'a déjà signalé, il est probable que les versements des employeurs sont, en fait, supportés par les salariés sous la forme d'une baisse des salaires. Mais l'illusion selon laquelle ce sont véritablement les employeurs qui assurent le financement des prestations est bien à l'arrière-plan des discussions sur le financement du système de Sécurité sociale. La pratique actuelle (instaurée depuis peu) qui veut que le montant des cotisations patronales de Sécurité sociale figure sur les feuilles de paie ne fait que renforcer cette illusion. De même, les employeurs souhaiteraient transférer le poids du financement des systèmes de protection sociale sur d'autres bases, s'imaginant qu'alors "quelqu'un d'autre" paierait. Chacun demande à l'État de "faire quelque chose" pour financer les dispositifs sociaux, comme si l'État disposait d'autres ressources que celles qu'il prélève sous forme d'impôts.

15. Pour envisager des réformes de façon plus rationnelle, peut-être faudrait-il commencer par renoncer à cette fiction qui veut que le poids des cotisations pèse sur les employeurs, et dire clairement que ce sont les salariés qui supportent les cotisations. Dans un premier temps, cela se traduirait par un changement comptable qui n'aurait aucun effet net : les taux de salaires seraient augmentés dans la stricte proportion des charges sociales, si bien que le salaire (net de cotisations sociales) perçu demeurerait inchangé. Chaque mois, les salariés sauraient pour quel montant exactement ils ont cotisé aux différents régimes et l'illusion selon laquelle quelqu'un d'autre paye pour les prestations qu'ils reçoivent cesserait.

16. Ce type de changement n'implique pas nécessairement une moindre générosité des prestations sociales. Parmi les pays qui font porter l'essentiel de la charge du financement des prestations sociales sur les salariés et non pas sur les employeurs on trouve le Danemark et la Finlande qui, tous deux, ont des systèmes de protection sociale plus généreux que la France. Un tel système ne fait que replacer le débat sur les transferts sociaux et leur financement sur des bases claires : ceux qui perçoivent les prestations sont aussi ceux qui contribuent à leur financement et ceux qui cotisent sont à même d'apprécier le coût et les avantages du système.

17. Une fois le changement évoqué plus haut opéré, on pourrait généraliser la CSG plutôt que de laisser subsister la multiplicité des cotisations à des régimes séparés. Cela permettrait d'abaisser les taux supportés par les salariés encore que, dans la mesure où les bénéficiaires des prestations acquittent la CSG, un ajustement des prestations pour les plus bas revenus serait nécessaire pour éviter les situations dramatiques.

18. Si l'on souhaitait faire apparaître clairement le coût de chaque branche du système de Sécurité sociale, on pourrait définir des taux de CSG différents pour chaque branche. Mais ce serait à nos yeux une illusion que de penser que ce pourrait être un moyen de maîtriser les coûts. C'est dans la nature même des systèmes d'assurances sociales que les prestations bénéficient à une minorité, à toute époque. Quel que soit le niveau des prestations, la plupart des assurés sociaux paient plus qu'ils ne reçoivent. Il n'y a pas d'autre solution que de procéder à un examen rigoureux de la justification des dépenses dans chaque branche, et de s'efforcer d'améliorer l'efficience par rapport au coût, en particulier dans le domaine de la santé.

19. Un changement dans le mode de financement du type de celui qui est esquissé plus haut ne conviendrait manifestement pas pour toutes les formes de protection sociale. Il faut que les employeurs continuent de supporter l'essentiel si ce n'est la totalité de la charge lorsque les risques sont en partie ou en totalité sous leur contrôle, ce qui est le cas, notamment, pour les accidents du travail et pour le risque de perte de revenu lié à la perte d'emploi.

UNION NATIONALE DES ASSOCIATIONS FAMILIALES

Roger Burnel

En vue d'étudier les réformes envisageables du financement des quatre branches de la protection sociale, le Commissaire au Plan a procédé à une consultation des partenaires sociaux, parmi lesquels l'UNAF [1].

1. L'Union nationale des associations familiales : lieu de rassemblement, de réflexion et d'action politiques pour les familles et avec elles

Le Code de la famille et de l'aide sociale (ordonnance du 3 mars 1945, loi du 11 juillet 1975) définit les missions et prescrit les structures et moyens de l'Union nationale et des unions départementales d'associations familiales (UNAF, UDAF).

1.1. Quatre missions

. Représentation officielle auprès des pouvoirs publics de *l'ensemble* des familles françaises et de l'ensemble des familles étrangères établies en France.

. Défense des *intérêts familiaux* moraux et matériels.

. Exercice de *l'action civile* devant les tribunaux.

. Gestion des *services de caractère familial* dont les pouvoirs publics leur confient la charge (exemple, la tutelle aux prestations sociales).

---

(1) Une rencontre a eu lieu le 21 novembre 1994 avec M. de Foucauld, Commissaire au Plan, et Mme Zaidman, chargée de mission. Pour l'UNAF étaient présents MM. Burnel, président ; Billet et Brin, vice-présidents ; Mahieux, directeur ; Dubelloy, chargé de mission.

1.2. Les moyens

. Donner des avis aux pouvoirs publics sur tous les sujets de nature familiale.

. Désigner les représentants des familles dans les assemblées, conseils et autres organismes institués par l'État ou les collectivités locales.

1.3. La structure

. Chaque UDAF est constituée des associations familiales qui ont leur siège dans le département, et des fédérations départementales des mouvements dans chacune desquelles se reconnaissent des associations familiales.

. L'UNAF est composée des UDAF et des mouvements familiaux nationaux.

. Concrètement, 8 500 associations groupent 950 000 familles (effectifs en croissance régulière). Les trois quarts de ces associations sont fédérées dans l'un ou l'autre des mouvements familiaux. Ces derniers reproduisent, dans l'UNAF et dans les UDAF, à partir de leurs références philosophiques, spirituelles, sociales, de leurs choix de société, de leur projet, les priorités qu'ils veulent privilégier... les diversités et complémentarités qui caractérisent et modèlent la "société familiale" en France.

1.4. La représentation institutionnelle

Une idée a guidé les pouvoirs publics et les mouvements familiaux, animés, en 1945, d'une volonté commune d'institutionnaliser la représentation des familles sous une forme à la fois libre, complète et démocratique : *les familles qui font l'effort d'adhérer à l'association familiale de leur choix ont la responsabilité et le pouvoir de représenter officiellement l'ensemble des familles à travers une UDAF et l'UNAF.*

Le Code de la famille pas plus que le Code civil ne définissent la famille. Puisqu'elle est une valeur universelle, il n'y a pas de définition unique de la "famille" qui vaille pour toutes les époques ni toutes les cultures.

Réaliste, le Code de la famille a donc énuméré en se fondant sur les faits, les caractéristiques des adhérents aux associations familiales constituant les UDAF, et ce faisant, il a prescrit à l'UNAF de prendre en compte la même diversité de statuts conjugaux et familiaux dans les avis qu'elle est appelée à formuler :

- familles fondées sur le mariage et la filiation légitime ou adoptive ;
- couples mariés sans enfant ;
- toute personne physique qui a charge d'enfant.

2. La politique familiale

2.1. Justifications

. On a l'habitude d'affirmer que *les familles sont les cellules originelles de la société.*

. Pareillement, on sait que *les familles exercent une diversité de fonctions et de responsabilités, consacrées notamment à l'entretien et à l'éducation de leurs enfants.*

. Une famille se crée et se développe autour d'un *projet* dont la réalisation s'inscrit dans la *durée.*

. Certes les *investissements* affectifs, pécuniaires, sociaux, économiques, et en temps, que font les parents servent les intérêts de leurs enfants - mais ils servent conjointement les intérêts de la société et de la nation, en participant notamment à la pérennité harmonieuse de l'une et de l'autre.

. Aussi est-il nécessaire que la nation apprécie à sa juste valeur les rôles des familles et mette en œuvre les législations et moyens leur permettant d'assumer leurs missions dans les conditions qu'appelle l'intérêt des personnes et du pays.

Telle est la justification de la politique familiale du point de vue du respect des droits de l'homme, et d'un réalisme politique qui a le souci du bien commun.

2.2. Globalité de la politique familiale dans sa conception et dans son application

Pour nécessaire qu'elle soit, et sensible dans l'opinion, la *compensation des charges familiales* ne constitue pas, par elle seule, toute la politique familiale qui doit être *globale* notamment pour trois raisons :

- *le respect de l'unité de la famille* : unité affective, unité de consommation, unité éducative et sociale (la famille est le premier lieu d'apprentissage des relations inter-personnelles et de la solidarité, "ce lieu où l'on apprend à céder et à s'aider") ;

- *la relation de la famille à la durée.* "Nul ne peut se mettre en congé de famille". Par exemple, quel serait l'avenir d'une politique de la petite enfance qui ne se prolongerait pas dans une politique de l'enfance et de l'adolescence, prévoyant, elles-mêmes, des politiques de l'éducation, de la formation, du logement, de l'emploi, du vieillissement ?

- *la multiplicité des fonctions parentales* et les relations qu'elles ont entre elles.

Une politique de la famille se définit alors comme *l'intégration systématique du fait familial, des réalités familiales, des intérêts familiaux, aux politiques économiques, sociales, culturelles, dans chacun de leurs volets spécifiques complémentaires* : habitat, enseignement, formation, culture, emploi et organisation du travail, protection sociale et sanitaire, consommation et usage des biens et services, fiscalité, environnement, aménagement des espaces et du temps, maîtrise des rythmes, vieillissement...

2.3. La politique familiale ne se confond pas avec une politique démographique

Une nation doit prendre en considération, en permanence, son histoire et son devenir démographiques. La référence à la pyramide des âges devrait être un élément de décision chez tous ceux qui ont un pouvoir. On ne produit pas de la même façon ni les mêmes biens et services, avec et pour des jeunes, ni avec et pour des vieux. Les besoins et moyens de la protection sociale et sanitaire sont fonction de la situation et de l'évolution démographiques. Les mêmes observations valent pour les conditions de financement des dépenses publiques et sociales.

Aujourd'hui, nos vieux pays fiers de leur histoire risquent de devenir des pays de vieux avec les risques civiques, géopolitiques, économiques, sociaux et culturels qui sont liés à un "hiver démographique" durable.

Ce qui est en question, ce n'est ni "l'envie d'enfant" - "l'envie ne crée pas le droit"... et c'est heureux qu'il en soit ainsi - ni l'intérêt porté à la famille (cf. les sondages d'enquêtes). En revanche, c'est la crainte de ne pouvoir assumer toutes leurs responsabilités qui pousse les couples à renoncer à la conception d'un troisième enfant, voire d'un second, parfois déjà d'un premier.

Quand bien même l'harmonie de la pyramide des âges serait-elle parfaite, la nécessité de faire une politique familiale existerait toujours pour des raisons de respect et de justice au regard du droit des personnes (parents et enfants).

Si l'on peut discuter l'effet démographique de certaines dispositions, il demeure que le *dynamisme de la politique familiale est l'une des conditions nécessaires, toutes premières, de l'harmonie démographique*.

La liberté des couples doit toujours être reconnue et respectée, mais principalement dans le choix essentiel de donner la vie à un enfant.

La situation démographique déborde l'observation nationale. Elle doit s'intégrer à l'environnement géographique et géopolitique proche et lointain, ce qui pose quantité

de problèmes tels que ceux du développement, du partage du savoir, des ressources et des droits. La solidarité qui reste, à l'évidence, une vertu, est un investissement d'avenir. Pour nécessaires que soient les discours et les dons individuels, ils ne remplaceront pas la lucidité des choix politiques fondés sur la solidarité. "Qui sait si le pauvre ne te reprochera pas, un jour venu, l'aumône que tu lui as faite ?".

2.4. La politique familiale n'est ni un volet ni un corollaire de la politique sociale

La politique familiale est une politique qui doit être *identifiée* et non pas indistinctement fondue à l'intérieur du contour imprécis et variable à l'envi du "social". L'absence de lisibilité d'une politique conduit à l'impossibilité d'en mesurer le bien-fondé, d'en apprécier les effets et d'adapter ses financements à ses objectifs.

2.5. La politique familiale ne doit pas être confondue avec la lutte contre la pauvreté

Lutter contre la pauvreté est une nécessité liée à l'obligation de *privilégier le respect de la dignité des personnes.*

Aux aides financières doivent simultanément s'ajouter des dispositions établissant ou rétablissant les personnes dans tous leurs droits d'homme, de femme, d'enfant et de famille. Retrouver ses repères individuels et sociaux est souvent d'une toute première nécessité : accès aux soins, droit d'être logé, droit à la formation et au travail, droit à pouvoir vivre une vie de couple et familiale responsable...

Ce qui conduit l'UNAF à demander - face à l'accroissement de la pauvreté conduisant à la marginalisation et à l'exclusion - le vote d'une "loi d'orientation pour mener la lutte contre la grande pauvreté", qui soit la manifestation d'une réelle volonté politique de la nation, dotée des moyens spécifiques appropriés à sa nature et à ses objectifs.

2.6. La politique familiale est un élément de prévention de la pauvreté, dans ses dispositions économiques et sociales : niveau de vie, logement, accompagnement, éducation, information...

Certes, est pauvre celui qui n'a pas d'argent, mais aussi celui qui est sans culture, sans relation, perdu parmi les multiples complexités de la vie.

Les "clercs" tendent à confisquer les pouvoirs même s'ils s'en défendent. Il est plus facile de "faire" à la place des autres, croyant pour eux bien faire, que de leur apprendre à faire.

Il y a des familles en situation de grande pauvreté. Il est injuste de dire qu'elles ne manifestent pas, vis-à-vis de leurs enfants - qui sont souvent leur seule raison de vivre et d'espérer - toute l'affection et l'attention dont elles sont capables. Au-delà de la politique familiale, à laquelle elles doivent avoir pleinement accès, d'autres mesures spécifiques doivent être prises pour leur permettre de rattraper les retards qu'elles accumulent dans l'accès aux droits de l'homme.

3. La compensation des charges familiales

Elle se justifie par la participation qu'en tant que citoyens les parents apportent à la société et à la nation. Les mesures de compensation des charges familiales constituent l'une des contributions nécessaires de la nation à l'atténuation de l'effort d'investissement des parents. À la liberté de ne pas avoir d'enfant doit répondre la liberté d'en avoir, qui induit de pouvoir effectivement les élever. Une liberté qui ne s'intègre pas à des moyens adéquats n'est pas une liberté. C'est une privilège ouvert à quelques-uns qu'habite la chance.

3.1. La compensation des charges familiales s'exerce par trois moyens

. *Le versement de prestations.*

. *L'accès à des services collectifs* (exemple : en matière de garde des enfants...).

. *Des dispositions fiscales.*

3.2. Des finalités propres

En confondant la nature et les objectifs de la politique familiale avec la nature et les objectifs d'autres politiques, et en utilisant les moyens légitimes de la première au financement des autres, soit d'une manière directe (transferts des cotisations), soit d'une manière indirecte (critères de ressources, imposition des allocations familiales par exemple...), non seulement on ne résoudra rien durablement mais on aggravera à terme les maux que l'on veut corriger. La politique familiale, qui est une politique de responsabilisation des couples et des parents, est la première politique de prévention.

3.3. Eviter une dérive

Actuellement, 60 % des prestations familiales sont ainsi soumises à des critères de ressources et réorientées vers une politique de redistribution verticale. 30 % des allocataires de la CNAF ne sont pas des familles.

Porter atteinte aux principes d'un système, c'est le dénaturer tôt ou tard. Sur les fonds versés par la CNAF, pratiquement 40 % restent conformes aux principes d'origine, et sont versés, essentiellement sous forme d'allocations familiales, à toutes les familles. Une limite est atteinte.

La politique familiale ne peut pas être une "sorte d'infirmerie de campagne" pour réparer la faillite des politiques économiques, sociales, d'éducation et de formation.... ni les accidents liés à l'imprévision ou aux fautes politiques.

4. La demande de l'UNAF

4.1. Un repère : le "coût familial de l'enfant"

L'UNAF insiste sur la nécessité de mettre au point un repère permanent, qui permettra de contrôler, d'un point de vue macro-économique en particulier, l'évolution de la compensation des charges familiales.

Il importe d'appréhender en permanence le résultat global des dispositifs de compensation. C'est l'objectif que se fixe l'UNAF : disposer à travers le "coût familial de l'enfant", d'une base transparente pour savoir qui assume cette compensation, sous quelle forme et par quels moyens financiers.

Ce repère doit être fondé sur deux éléments :

- les *dépenses* liées à l'entretien et à l'éducation de l'enfant ;

- la valeur économique du *temps* que ses parents consacrent à son entretien et à son éducation.

4.2. Simplifier le système des prestations pour une meilleure lisibilité des droits en fondant les prestations actuelles sur deux types

* *Une prestation atténuant les dépenses de consommation des biens et services nécessitées par l'entretien et l'éducation de l'enfant* (1er élément du coût de l'enfant).

Cette prestation devrait être versée *sans condition de ressources et non incluse dans la déclaration pour le calcul de l'impôt sur le revenu.*

* *Une prestation fondée sur la valeur du temps nécessaire à l'entretien et l'éducation de l'enfant* (second élément du coût de l'enfant).

Cette prestation permettrait au parent (mère ou père), dans l'intérêt de son ou de ses enfants, soit d'interrompre son activité professionnelle ou de la réduire, soit d'être aidé dans l'entretien ou l'éducation de son enfant, par exemple par l'une des formes de garde ou d'assistance rémunérée. Cette disposition va dans le sens du développement d'emplois familiaux.

D'aucuns voudraient utiliser une telle prestation pour écarter des femmes de toute activité professionnelle, pensant par là réduire le chômage.

. Non seulement des mères seules sont contraintes d'avoir une activité professionnelle, mais elles sont souvent obligées d'accepter le premier emploi qu'elles trouvent.

. Des couples ont besoin de deux revenus professionnels pour vivre en raison de la faiblesse d'un seul revenu et de leurs charges (dépenses ordinaires, remboursement d'emprunts...).

. Des femmes veulent avoir une activité professionnelle et être mères : c'est leur choix ; ce doit être leur droit. Elles doivent donc pouvoir harmoniser sans un trop lourd préjudice, vie familiale et vie professionnelle. Ceci vaut également pour les pères.

Cet ensemble de problèmes est malheureusement parfois posé en termes doctrinaires et passionnels, alors que la seule analyse juste se fonde sur l'arbitrage du couple, ou du parent seul, en référence à l'intérêt de ses enfants et à des données personnelles : intérêt du travail, formation, regard porté sur son avenir...

Il est maintenant très rare que des parents, et au principal des femmes, abandonnent définitivement toute activité professionnelle à la naissance d'un ou de plusieurs enfants. Il s'agira souvent d'interruption, voire de réduction d'activité. D'où la nécessité de permettre à la personne qui prend cette décision de préserver son retour à l'emploi, et par une formation adéquate, de maintenir son niveau de qualification. Se pose aussi la mise en œuvre des formules de travail que permettent certaines technologies nouvelles et le recours, là où c'est possible, à diverses formes de répartition du temps de travail.

Le caractère de cette seconde prestation fait, qu'au nom du droit de l'enfant à un accompagnement éducatif parental, elle ne devrait pas être versée sous condition de ressources, mais qu'en revanche elle pourrait être prise en compte, sous certaines conditions à négocier, pour le calcul de l'impôt sur le revenu.

5. Financement de la branche famille

5.1. Principe

La règle générale doit être qu'*à la nature des risques à couvrir et des situations à compenser doit répondre une logique des prestations* avec en vis-à-vis pour chacune d'elles *une logique de son financement.*

Financer la branche famille par une cotisation sur les salaires n'est pas naturellement logique au-delà du handicap sur les coûts de production et de distribution et en conséquence sur les prix et ce faisant sur la compétitivité des entreprises.

Néanmoins, on doit noter, qu'entrant normalement dans la constitution des coûts, toutes charges patronales calculées sur les salaires sont, en bout de chaîne, réglées par les consommateurs. Si les produits ne sont pas vendus, l'entreprise est pénalisée dans l'équilibre de sa gestion avec les répercussions qui en résultent sur l'emploi. Pour autant le mode de financement des prestations familiales ne saurait être désigné comme le "bouc émissaire" des difficultés de gestion des entreprises. Il y a d'autres raisons que certains veulent évacuer du débat. Les prestations familiales ne sont pas thésaurisées mais immédiatement transformées en achat de consommation.

Les prestations destinées à assurer un revenu de remplacement (dans le système actuel : indemnités journalières, retraites, voire allocation parentale d'éducation) devraient être financées sur la base de tout ou partie de ce revenu à remplacer. En revanche, les revenus de remplacement servis sous la forme de revenu minimum social garanti (allocation de parent isolé, allocation adulte handicapé, minimum vieillesse) doivent être financés selon la logique de la solidarité.

De même, les prestations destinées à assurer un service plus ou moins gratuit (soins), à compenser les charges familiales (allocations familiales) ou à permettre l'équilibre de la charge logement dans les budgets individuels ou familiaux, peuvent s'inscrire dans la logique de la solidarité nationale : financement sur tous les revenus et les revenus de tous.

L'UNAF n'est pas opposée à ce que progressivement les cotisations de la branche famille soient fiscalisées sous certaines conditions et garanties :

- capacité de la branche famille ("chat échaudé craint l'eau froide") d'assumer une politique de prestations qui répondent aux besoins. Nous avons à l'esprit les transferts de cotisations vers d'autres branches et la stagnation des prestations ;

- négociation effective des taux de compensation par rapport au "coût familial de l'enfant" ;

- création d'un budget annexe des prestations familiales.

5.2. Un budget annexe

Il s'agirait d'inscrire dans un "budget annexe" les ressources provenant de l'impôt. La continuité et la confiance qu'exige une politique familiale appellent rigueur et sécurité.

Reste à examiner selon quelles modalités appliquer ce principe :

- comment sera constituée la structure de recettes du budget annexe des prestations familiales ?

- quelles seront les conséquences juridiques d'un tel financement ? Quelles en seront les répercussions sur la gestion de la branche, sur le rôle de la CNAF et des CAF, sur la composition de leurs conseils d'administration ? Et qu'adviendra-t-il de l'action sociale ?

L'UNAF est favorable à ce que les décisions concernant l'évolution des prestations familiales fassent l'objet d'un débat entre l'ensemble des partenaires sociaux et refuse qu'elles soient soumises aux aléas de la conjoncture.

6. Le financement de la protection sociale

L'UNAF fait observer que les familles sont concernées, au-delà de la branche famille, par les *autres branches de la Sécurité sociale* : maladie et vieillesse, de la gestion desquelles elles sont écartées, ce qui n'est conforme ni au réalisme ni à la justice.

. Les familles ont une responsabilité directe importante sur la santé de leurs enfants (prévention, suivi médical, application des soins), et en conséquence sur la qualité générale de la santé pour l'immédiat et dans le temps, et sur les dépenses de santé.

. Les familles accompagnent affectivement et matériellement les personnes handicapées et les personnes dépendantes, notamment âgées. Ce faisant, les problèmes du vieillissement sont partie intégrante des responsabilités familiales.

S'il convient de chercher à maîtriser les dépenses, à en contrôler l'évolution, il est illusoire de s'attendre à en réduire rapidement et d'une manière importante le poids global. Si des économies peuvent, probablement, se révéler possibles dans l'immédiat pour la *branche maladie*, l'élévation des standards de vie et l'allongement de la vie conduiront certainement à accroître le recours aux soins.

En la matière, l'expérience montre que l'on préfère souvent agir sur le niveau des remboursements que sur une diminution des coûts. À cet égard, la maîtrise des moyens doit être étudiée si l'on veut éviter la baisse des remboursements et les transferts de charges qu'elle ne manquera pas de produire (recours à l'aide médicale par exemple).

La *branche vieillesse* va devoir affronter le choc démographique inévitable du départ en retraite des générations d'après-guerre, lié de surcroît à l'allongement de la vie.

S'il n'est pas acceptable de réduire l'*aide aux chômeurs*, c'est pourtant dans cette branche que pourrait être obtenu le gain le plus réel, par les résultats d'actions plus hardies pour l'emploi, qui restent à concrétiser.

Quant à la *branche famille*, la situation démographique actuelle témoigne de l'insuffisance de l'effort réalisé. Il faudrait au contraire accentuer ce qui n'est que l'investissement du pays pour son futur.

6.1. Principe général

Avant d'imaginer d'autres sources de financement, il conviendrait d'analyser les voies disponibles.

À partir du moment où des prélèvements sont indispensables, l'UNAF estime qu'ils doivent se faire non seulement par la voie qui paraîtra la plus souhaitable du point de vue de ses effets sur l'économie, l'inflation, la croissance et la création d'emploi, mais aussi et prioritairement, de la façon la plus équitable (en conformité avec les principes posés par les textes constitutionnels). Il faudrait donc privilégier les impôts tenant compte de la *faculté contributive* réelle des foyers fiscaux, ce qui exclut toute augmentation des impôts de consommation, qui contribuent actuellement davantage au budget de l'État que les impôts directs.

6.2. Injustice de la TVA

La TVA, proportionnelle à la consommation, frappe plus lourdement les revenus modestes et les familles "nombreuses" : environ 9,5 % du total des dépenses (souvent l'ensemble du revenu) ce qui équivaut pour une famille de 3 enfants à 55 % des allocations familiales perçues.

L'UNAF rejette donc l'alourdissement de la TVA dont les conséquences néfastes ont d'ailleurs été mises en relief par l'étude du Commissaire au Plan.

Elle demande une réforme complète de la fiscalité dans toutes ses formes, laquelle marquerait la volonté politique de ralentir l'appel aux impôts sur la consommation, en accentuant progressivement, en contrepartie, l'effort demandé aux contribuables par la voie des impôts directs.

6.3. L'impôt sur le revenu

Bien que l'étude du Commissaire au Plan montre qu'il n'existe pas d'assiette miracle, il en est une qui n'est pas envisagée à sa juste mesure, et sur laquelle l'UNAF insiste.

Si elle préconise la juste taxation de tous les revenus et des revenus de tous, il est évident que cette taxation exige la prise en compte des charges (enfants et autres personnes à charge, et charges particulières, handicaps de toutes natures, etc.).

Actuellement, c'est l'impôt sur le revenu qui réalise le mieux, même si ce n'est pas parfaitement, cette adaptation du prélèvement, par l'effet du quotient conjugal et du quotient enfant.

L'UNAF souhaite que l'on rende à l'impôt sur le revenu l'importance qu'il n'aurait jamais dû perdre.

Des améliorations devront lui être apportées, et il conviendra d'étudier à cet égard les conclusions de la commission présidée par M. Ducamin.

6.4. La CSG

Parmi les impôts directs, la CSG est le plus cité par le rapport. Elle apparaît bien désormais comme l'un des éléments essentiels d'une fiscalité moderne, alliant le prélèvement proportionnel au prélèvement progressif réalisé par l'impôt sur le revenu.

L'UNAF a clairement exprimé, dès avant l'instauration de la CSG, qu'elle était favorable à son principe même, parce qu'il prend en compte l'ensemble des revenus. Il reste cependant que la CSG n'a pas encore atteint le niveau de perfection attendu, puisqu'elle ne tient pas compte de la faculté contributive - et donc des personnes à charge - de ceux qui y sont assujettis.

L'accentuation de la CSG dans ses modalités actuelles, comme le recours à d'autres formes de prélèvements, apparaissent comme des mesures accessoires, complémentaires d'un appel à l'impôt sur le revenu.

Les limites de la protection sociale

La protection sociale ne pose pas seulement des problèmes de financement de la seule Sécurité sociale mais également des problèmes d'extension. En d'autres termes, quelles sont les réponses apportées à l'émergence de problèmes nouveaux comme l'exclusion, la précarité et la dépendance des personnes âgées, pour ne citer que ceux-ci ?

Ces questions renvoient aux politiques sociales mises en œuvre par les collectivités publiques, qu'il s'agisse de l'État (RMI) ou des collectivités territoriales (assurance personnelle, aide médicale, allocation compensatrice...). Il serait utile à cet égard d'apprécier quel rôle pourrait jouer la fiscalité locale, dont l'importance ne cesse de croître, alors que ses assises vieillissent de manière préoccupante.

Il conviendrait d'aborder les aspects de la protection sociale dans leur globalité, intégrant son adaptation et sa qualité, et sans se cantonner à un angle purement financier.

UNION NATIONALE INTERFÉDÉRALE DES OEUVRES PRIVÉES SANITAIRES ET SOCIALES

René Lenoir

En 1980, en tant que président de la Commission de la protection sociale du VIIIe Plan, j'ai fait faire des simulations qui montraient qu'en-dessous d'une croissance de 3,5 % le système de protection sociale, tel qu'il était bâti, s'écroulerait à plus ou moins brève échéance. Il a fallu douze ans pour qu'il se lézarde. La réforme de son financement ne peut plus attendre.

1. Deux bonnes raisons pour augmenter la part de l'impôt dans le financement du budget social de la nation

1.1. Un système bâti pour l'essentiel sur l'homme au travail

La France a confirmé en 1945 le choix du système Bismarck de préférence au système Beveridge ; choix justifié dans une société de plein emploi. Nous n'y sommes plus et probablement pour longtemps. Personne n'est en mesure de baliser une évolution technologique qui permet de produire plus avec de moins en moins d'hommes.

En outre la réduction de l'assiette des cotisations sociales est accentuée en France par les exonérations de charges décidées pour favoriser l'emploi.

1.2. La part des dépenses de solidarité n'a cessé de croître à l'intérieur du budget social

Cette croissance est due à l'augmentation de vieilles prestations comme le minimum vieillesse d'une part, et pour une autre à la nécessité de compenser la faiblesse des revenus directs des ménages et la pauvreté résultant de l'isolement et de l'éclatement de nombreuses familles.

Il nous faut donc bâtir un système à mi-chemin entre Bismarck et Beveridge. Ce faisant, nous ne ferons que nous rapprocher de nos voisins. Dans l'OCDE, l'impôt finance en moyenne 30 % de la protection sociale contre moins de 15 % en France et 40 % à 50 % dans certains pays.

2. Quel mode de financement retenir ?

2.1. La fiscalisation ne peut qu'être partielle

Faire passer de 15 % à 30 % la part de l'impôt ne paraît pas hors de portée en l'espace de quelques années.

La CSG paraît le meilleur moyen. Elle porte sur l'ensemble des revenus, ce qui est un avantage vu la sous-imposistion du capital par rapport au travail. Mais elle est proportionnelle et non progressive. Choisir la CSG ne doit pas être un moyen d'éluder un recours accru à l'impôt sur le revenu. Je n'évoque pas sa réforme ; mais je réaffirme qu'il faut augmenter les salaires en réduisant corrélativement les charges sociales de façon à faire entrer de nombreux ménages dans le champ de l'impôt.

2.2. Une autre assiette pour les charges patronales

Les cotisations sociales continueront de financer une part importante du système. L'assiette des cotisations salariales n'a pas à être modifiée. En revanche, celle des cotisations sociales peut et doit l'être. L'assiette actuelle, le salaire, constitue une forte incitation à remplacer l'homme par la machine. La machine demande seulement à être amortie ; elle ne revendique rien, elle peut même s'auto-entretenir.

Il convient de rendre neutre la recherche de la productivité. On obtient ce résultat en prenant la valeur ajoutée ou l'EBE, comme l'assiette des cotisations patronales.

En 1981, Jacques Delors avait demandé une étude sur ce point à la Direction de la Prévision. Cette étude, plutôt médiocre, ne concluait pas au rejet de la formule. Mais elle avançait qu'un petit risque inflationniste existait peut-être. En 1981, c'était le chiffon rouge.

En 1994, le groupe présidé par Gérard Maarek conclut à la pertinence de cette assiette pour les cotisations chômage. Je ne vois pas pourquoi la transposition serait impossible aux autres cotisations.

Que peut-on craindre ? Des distorsions entre entreprises ? Elles seraient faibles pour deux raisons : les salaires forment à peu près partout la part la plus forte de la valeur ajoutée ; la fiscalisation partielle du financement diminuera d'autant la part des cotisations patronales. Enfin, si une étude poussée concluait cependant à quelques distorsions pour certaines branches, rien n'interdirait d'étaler la réforme sur deux ou trois ans.

UNION NATIONALE DES PROFESSIONS LIBÉRALES

Guy Robert

Le Commissariat général du Plan nous a fait parvenir un épais document technique, destiné à nous permettre d'analyser les incidences consécutives aux différentes mesures qui pourraient être prises pour financer la protection sociale.

Le Commissariat général du Plan se défend de vouloir substituer ses analyses aux conclusions du Livre blanc actuellement en préparation sur la protection sociale.

Cependant il est nettement rappelé :

- qu'à l'avenir, la banche famille sera désormais contrainte de limiter ses dépenses à ses recettes ;

- que la branche retraite évoluera à un rythme un peu inférieur à 3 % compte tenu d'une démographie que nous connaissons, tandis qu'il existe des incertitudes en maladie où la progression en francs constants variera entre 2 % et 4 %, il est affirmé nettement qu'une augmentation de 4 % des dépenses de santé conduirait à un déficit annuel de 149 milliards, dont 112 dus à la maladie en l'an 2000.

Puisqu'il est précisé, par ailleurs, que les comptes de l'État ne permettent plus aucun transfert (forte dette d'une part, et fort déficit budgétaire à combler d'autre part), le Commissariat général du Plan parvient *ainsi à la conclusion qu'il faut impérativement limiter la progression des dépenses d'assurance-maladie.*

Nous considérons que cette maîtrise comptable relève de raisonnements technocratiques et tendancieux parce qu'on fige la situation à un moment donné sans tenir compte que les phénomènes de santé publique sont par essence évolutifs et bien souvent imprévisibles tant dans leur nature, que dans leurs volumes.

Tendancieux parce qu'il est aisé d'affirmer que seules les dépenses d'assurance-maladie doivent être limitées.

Certes il est incontestable que le budget de l'État n'est pas extensible à l'envi et que les cotisations sociales des travailleurs ont atteint un seuil limite au regard du coût de l'emploi.

Mais il est nécessaire de rappeler aussi qu'il est possible d'effectuer des transferts au sein de ces budgets sans les augmenter.

Aussi figer une situation en l'état, c'est perpétuer les nombreuses inéquités établies. En outre, comme les documents l'indiquent, on dénombre actuellement 550 000 personnes dépendantes. Il ne s'agit pas là de maladies, mais des conséquences du vieillissement de la population. Comment figer ce poste dont les dépenses ne peuvent qu'être croissantes au sein de l'assurance-maladie et qui dépend plus du domaine social que du domaine sanitaire ?

Dans le même esprit, les évolutions des dépenses de solidarité telle que la couverture assurance-maladie des chômeurs et des personnes les plus démunies ou les exonérations de cotisations destinées à faciliter l'emploi ne sauraient être prises en compte dans les dépenses d'assurance-maladie. Or bien que la loi impose depuis juillet dernier, la prise en charge par l'État de mesures d'exonérations, son application n'est pas encore globale, puisque selon les termes mêmes de Mme Veil devant le Parlement le 14 novembre dernier, en 1994 sur les 33 milliards d'exonération, 21 milliards seulement sont compensés par le budget de l'État.

Il n'est pas tolérable qu'une décision purement comptable fixe la progression des dépenses d'assurance-maladie au niveau de celle du PIB, à législation égale, parce qu'il n'existe aucun lien avec l'évolution des dépenses d'assurance-maladie qui dépend du vieillissement de la population, des progrès de la médecine, et d'éventuelles épidémies.

En outre, il ne semble pas que, dans les documents présentés par le Commissariat général du Plan, l'on distingue les dépenses ambulatoires et les dépenses d'hospitalisation. Cet oubli est significatif d'un état d'esprit qui n'accorde pas la même rigueur à l'égard des dépenses de santé du secteur hospitalier et public dont les taux fixes ne sont pas respectés.

Comme l'indiquent les documents établis par le Commissariat général du Plan, les recettes peuvent être sensiblement augmentées par un changement d'assiettes ne surchargeant pas l'emploi : élargissement de la CSG à l'ensemble des revenus, taxations plus fortes des retraites, TVA sociale. Les documents montrent une préférence marquée pour l'utilisation de la CSG. L'UNAPL ne peut choisir, mais nous rappelle que si l'on retient la CSG, elle en a demandé la déductibilité du revenu imposable.

En revanche, l'UNAPL insiste sur les points de convergence tels :

- la nécessité de parvenir à la pérennité du système de protection sociale qui implique un équilibre économique pour en assurer la pérennité ;

- la modération de l'offre de soins notamment par la maîtrise de la démographie des professions de santé ;

- l'égalité recherchée en 1945, qui peut aujourd'hui se transformer en solidarité : pour les exclus, la société devrait prendre en charge les cotisations y compris complémentaires ;

- le distinguo entre assurance et solidarité ;

- la demande d'efforts aux consommateurs de soins en suscitant des comportements individuels responsables.

À ce propos l'UNAPL rappelle que les pouvoirs publics doivent avec courage avertir l'opinion publique des réelles difficultés de l'assurance-maladie afin de susciter au plus tôt une prise de conscience pour inciter la plus grande partie de la population à se munir de couvertures complémentaires.

L'UNAPL, rappelle que les professions de santé ont toutes signé des conventions comportant une maîtrise médicalisée des dépenses de santé.

L'UNAPL souhaite donc que les praticiens de santé soient, par leurs organisations professionnelles, associés de très près à la gestion des Caisses d'assurance-maladie et que les pouvoirs publics ne laissent pas notamment perdurer les conditions actuelles d'administration de la CNAMTS.

Enfin, en ce qui concerne les dépenses de solidarité, l'UNAPL estime que les éventuelles décisions de création de nouvelles recettes doivent être prises par voie parlementaire après débats et vote : la voie réglementaire n'étant pas adaptée à la situation actuelle de crise économique et politique.

UNION PROFESSIONNELLE ARTISANALE

Paul Letertre

La contribution de l'Union professionnelle artisanale (UPA) concerne à la fois le régime des travailleurs salariés et ceux des travailleurs non salariés dont l'UPA est gestionnaire.

En effet depuis leur création, les régimes de protection sociale des différentes catégories socio-professionnelles se sont rapprochés et le système de compensation, auquel l'UPA est particulièrement attachée, impose une approche globale de la réforme du financement de la protection sociale.

La coexistence d'une conjoncture économique néfaste avec une évolution démographique inquiétante soumet à l'heure actuelle les régimes sociaux à de profondes difficultés, qu'illustre le déficit considérable de la Sécurité sociale.

Un examen rapide des comptes montre que les dépenses de la Sécurité sociale restent nettement supérieures au budget de l'État, et que celles-ci progressent deux fois plus rapidement que la richesse nationale (PIB).

Dans le même temps, les effectifs cotisants se réduisent du fait d'une dégradation continue du marché de l'emploi et d'un vieillissement durable de la population alors que les prélèvements obligatoires progressent sensiblement (+ 2,5 % du PIB entre 1980 et 1991).

Eu égard à cette situation de plus en plus préoccupante, chacun est en droit de s'interroger sur le devenir du système de protection sociale.

À ce titre, l'UPA rappelle qu'elle a depuis des années fait connaître auprès des pouvoirs publics son souhait de voir engagée une réforme du financement du système de protection sociale français.

Il est ainsi devenu, aujourd'hui plus que jamais, impératif que soient trouvés des modes de financement plus larges contribuant durablement à la pérennité du système, pérennité à laquelle l'UPA est très attachée.

Il convient en effet d'apporter des solutions autres que de simples mesures ponctuelles qui, dans le meilleur des cas, ne peuvent que reporter sur l'avenir proche les déséquilibres économiques et sociaux devenus insupportables tant par les régimes sociaux et donc les assurés que par l'État lui-même.

Cette réforme est d'autant plus souhaitée au sein du secteur des métiers que l'allégement des prélèvements sociaux faciliterait le développement économique et la capacité de créations d'emploi, désormais reconnue de tous, des entreprises artisanales.

À cet effet, l'UPA estime qu'aujourd'hui le recours incessant à l'augmentation des prélèvements obligatoires n'a plus de justification. En revanche, il est nécessaire d'envisager des mesures concourant à une meilleure maîtrise des dépenses de protection sociale et de redéfinir des modes de financement tenant compte des réalités économiques et plus particulièrement de l'emploi.

1. L'augmentation des prélèvements obligatoires doit être exclue

Si au cours des trois dernières décennies, l'augmentation permanente des prélèvements a permis à la fois d'améliorer la couverture sociale des assurés et de maintenir équilibrés les régimes, l'environnement économique actuel implique qu'une nouvelle approche soit adoptée. De fait, cette pratique ne peut plus être considérée comme le mécanisme privilégié permettant l'ajustement financier des comptes de la Sécurité sociale.

La structure des prélèvements obligatoires fait en effet apparaître une proportion majoritaire des prélèvements sociaux (environ 45 % hors CSG) par rapport aux retenues de nature fiscale (impôts directs et indirects).

En outre, force est de constater que la hausse de ces prélèvements sociaux (+ 1,6 % du PIB entre 1980 et 1991) n'a guère eu d'impacts favorables sur la régulation des dépenses.

Dès lors, les cotisations sociales pèsent actuellement d'un poids considérable sur le coût du travail et affectent alors très nettement l'emploi.

L'UPA est donc fermement opposée à une montée en charge des cotisations sociales assises sur les revenus du travail pour financer les déséquilibres de la Sécurité sociale.

2. La maîtrise des dépenses de protection sociale est incontournable

Toutes les études menées sur les dépenses de santé révèlent qu'elles sont en très forte progression et qu'il convient de rechercher une meilleure utilisation des fonds destinés à la santé mais aussi de reconnaître la nécessité, pour la collectivité, de maintenir des financements suffisants à destination des régimes gestionnaires de la branche maladie.

Cette maîtrise de la progression des dépenses doit alors être considérée comme un élément fondamental pour maintenir un système de soins de qualité.

Ainsi, l'accent doit être mis sur la responsabilisation de tous (usagers et prescripteurs) afin que la sur-consommation médicale et le gaspillage ne soient plus des comportements habituels.

De même, on peut constater que la prise en charge de nombreuses personnes âgées par le milieu hospitalier dépasse le seul cadre de l'assurance-maladie, créant par conséquent un coût financier supplémentaire pour le régime.

Par ailleurs, une action est à mener pour mettre en place une série d'alternatives à l'hospitalisation, qui représente à elle seule plus de la moitié des dépenses de soins. Dans ce cadre, une meilleure articulation entre la médecine de ville et l'organisation de la garde à domicile doit être étudiée.

Enfin, la maîtrise des dépenses nécessite un dispositif de financement élargi par l'intermédiaire d'une harmonisation des prélèvements. En effet, les capacités contributives des actifs n'étant pas indéfiniment extensibles, il s'avère aujourd'hui essentiel d'envisager la contribution de toute personne percevant un revenu, qu'il s'agisse des retraités et pré-retraités, des titulaires d'indemnités de chômage...

3. Des modes de financement tenant mieux compte des réalités économiques et de l'équilibre financier des régimes doivent être trouvés

3.1. La mise en place de transferts de charges contribuant à l'amélioration de l'emploi

Si le système de financement assis sur les seuls revenus du travail avait une justification dans les périodes de création et de consolidation de la protection sociale, la richesse étant alors très largement générée par la main-d'œuvre, il semble aujourd'hui opportun de s'orienter vers un élargissement de cette assiette.

Toutefois, à l'examen des nombreuses propositions visant à réduire les charges des employeurs, il apparaît que la solution miracle n'existe, à l'évidence, pas.

Ainsi, une cotisation à la valeur ajoutée discriminerait les petites entreprises dans la mesure où elles ont une part salariale plus faible que la moyenne. De plus, le revenu du chef d'entreprise vient en complément de la détermination de la valeur ajoutée tandis que la rémunération du gérant salarié vient en déduction de celle-ci.

Malgré leur faible taille, les entreprises artisanales sont dans l'obligation de procéder à des investissements productifs importants pour assurer l'exercice minimum de leur activité. Aussi, une contribution assise sur le capital pénaliserait ces entreprises à coûts fixes élevés.

Du fait de la déductibilité des investissements, une hausse de la TVA reviendrait à favoriser les entreprises recourant à l'automatisation et rendrait ainsi incohérente une solution visant à lutter contre le chômage.

De même, la hausse des taux de TVA ou de la taxe intérieure sur les produits pétroliers limiterait par leur caractère inflationniste les effets de reprise recherchés.

Le relèvement de la TVA pourrait par ailleurs développer le recours au travail au noir.

La solution relative à l'augmentation du taux de l'impôt sur les sociétés (IS) excluerait des transferts de charges les entreprises soumises à l'impôt sur le revenu. Une grande majorité des entreprises artisanales ne serait donc pas concernée.

L'UPA s'est toutefois toujours montrée favorable à ce que l'ensemble des revenus sans exclusion participe au financement de la protection sociale.

Ainsi, l'allégement des cotisations sociales assises sur les revenus du travail accompagné d'un relèvement du taux de la CSG pourrait avoir des effets bénéfiques sur les entreprises artisanales et favoriser de ce fait la situation de l'emploi des moins qualifiés notamment.

Néanmoins, il convient au préalable que la détermination actuelle de l'assiette retenue pour le calcul de la CSG soit modifiée. En effet, les chefs d'entreprise individuelle doivent réintégrer dans leur bénéfice 40 % de charges sociales alors que dans le même temps, les salariés n'en reportent que 20 % dans leur rémunération brute.

D'autre part, la CSG prend en compte les bénéfices réinvestis dans les entreprises individuelles contrairement au calcul existant pour les entreprises constituées sous forme sociétaire.

Enfin, l'UPA n'est pas opposée à l'idée d'un reprofilage des cotisations des employeurs qui diminueraient pour les bas salaires et augmenteraient pour les hauts. Il semble que les effets d'une telle mesure favorisent l'embauche des moins qualifiés sans peser trop lourdement sur les salaires des plus qualifiés.

En ce qui concerne les allocations familiales, l'UPA souhaite que la budgétisation progressive des cotisations se poursuive et qu'elle s'applique à l'avenir pour les revenus des non salariés.

3.2. Parvenir à une meilleure distinction des dépenses s'impose

L'UPA a toujours été favorable à la dissociation des dépenses contributives qui relèvent des régimes d'assurance (gérés par les partenaires sociaux), de celles à caractère non contributif qui relèvent de la solidarité et incombent donc à l'État.

Or, ces dernières années ont été marquées par le développement des exonérations de cotisations sociales accordées par l'État.

À cet égard, l'UPA souligne qu'un bon nombre de ces exonérations n'ont pas fait l'objet de compensations de la part des pouvoirs publics, faisant ainsi supporter aux différents régimes sociaux une charge financière supplémentaire importante.

L'UPA rappelle que du fait de leur nature ponctuelle, ces mesures ne peuvent concourir à une amélioration structurelle de l'emploi et donc participer au retour à l'équilibre financier des régimes sociaux. Elles conduisent d'ailleurs le plus souvent à des transferts d'emplois et non à de véritables créations.

C'est pourquoi, l'UPA considère qu'il appartient à l'État d'assumer pleinement la prise en charge de ces exonérations de cotisations sociales.

PERSONNALITÉS

PIERRE-ANDRÉ CHIAPPORI

Département et Laboratoire d'économie théorique et appliquée

Financement de la Sécurité sociale : quelques pistes de réflexion

1. L'existant : un constat critique

Le système actuel se caractérise par sa lourdeur, son inéquité, son inefficacité.

. Lourdeur : un taux de prélèvement obligatoire de l'ordre de 45 % du PIB. Si ce niveau était le résultat d'un choix conscient des individus, il n'y aurait rien là de critiquable. Cependant, on ne peut s'empêcher de penser que, sur bien des points, ce montant résulte d'une dérive non contrôlée (et largement non souhaitée). En particulier, il est inquiétant de constater que, pour l'évolution des dépenses de santé, *aucun mécanisme réel de freinage n'existe à l'heure actuelle*. Tous les acteurs ont de facto avantage (individuellement) à laisser glisser la dépense, même si cela aboutit à une situation collectivement sous-optimale.

. Inéquité : les impôts progressifs (IRPP, taxes sur le capital) représentent moins de 15 % du total. Le reste est soit proportionnel, soit régressif. Il est difficile de comprendre en particulier pourquoi des dépenses manifestement redistributives (famille) sont financées à partir d'une taxation du seul facteur travail. La même remarque s'applique en grande partie aux dépenses de santé, pour autant que leur financement relève de la solidarité nationale (cf. infra).

. Inefficacité : les distorsions qu'entraîne le mode actuel de prélèvement sont nombreuses et graves. Citons-en trois. D'une part, les taux marginaux les plus élevés, calculés à partir du coût du travail [1], dépassent 75 % pour les plus hauts

---

(1) Le taux marginal t se définit ainsi : si le coût du travail d'un salarié (cotisations incluses) s'accroît de 100 F, quel pourcentage de cette somme ne parvient pas au salarié (sous forme de hausse du revenu disponible), parce qu'il est "capté" au passage sous forme de cotisation, impôt ou baisse de prestations ?

revenus. Même si l'effet désincitatif est difficile à estimer économétriquement [1], il est peu probable qu'il soit faible. Par exemple, un employeur cherchant à accroître la motivation d'un cadre supérieur soumis à ce taux doit systématiquement dépenser plus de quatre fois le supplément qu'il veut verser à son salarié. En second lieu, le bas de la distribution (ménage avec deux jeunes enfants, gagnant deux SMIC) peut, du fait des prestations dépendant du revenu, être confronté à des taux marginaux encore supérieurs, dépassant même les 100 % ; d'où le risque, bien réel, de créer de véritables "trappes de pauvreté". Enfin, le poids des prélèvements assis sur le travail est énorme, notamment sur les bas salaires. La demande de travail est donc fortement pénalisée, ce qui constitue un frein majeur à l'emploi non qualifié [2].

2. Quelles solutions ?

Diverses voies doivent être étudiées simultanément, même si, selon la formule consacrée, il n'y a pas de remède miracle.

. Baisser le poids des prélèvements obligatoires ?
Sur quels leviers peut-on jouer ? Une diminution du budget de l'État pose de délicats problèmes de contraction des dépenses, que nous n'aborderons pas. Plus cruciale sans doute est l'évolution des budgets sociaux, et notamment des dépenses de santé d'une part, de vieillesse de l'autre. D'où deux types de mesures :

- s'agissant de la vieillesse, les déséquilibres démographiques à venir soulèveront des difficultés énormes. Encore faut-il distinguer. Les fluctuations des entrées et sorties d'activité (départ à la retraite de classes d'âge pleines, entrée en activité de classes moins nombreuses), pour lourdes qu'elles soient, soulèvent des problèmes temporaires ; elles illustrent aussi l'imprévoyance des comportements d'accumulation des régimes collectifs, qui n'ont pas su profiter des périodes à démographie favorable pour constituer des réserves suffisantes, alors même que le retournement de tendance était inscrit dans les chiffres. Plus structurel est

---

(1) L'étude sans doute la plus complète, parce qu'elle prend en compte l'ensemble des comportements (et pas seulement les heures de travail), est celle de M. Feldstein ("The Effect of Marginal Tax Rates on Taxable Income : a Panel Study of the 1986 Tax Reform Act", NBER WP n° 4496, octobre 1993), qui trouve une élasticité du revenu créé au taux marginal supérieure à l'unité.

(2) Techniquement, le coût élevé du travail décourage la demande de travail par deux mécanismes : soit une limitation de la production, soit une substitution capital-travail. Le second effet est souvent omis ; il est pourtant important, surtout si l'on considère aussi les avantages fiscaux du capital. De ce point de vue, la baisse des taux (appelée par tous), si elle pourra relancer l'emploi à court terme, risque fort d'avoir des effets beaucoup moins favorables à long terme sur l'emploi.

l'accroissement de la durée moyenne de vie, phénomène marquant et certainement de long terme. Face au second problème, une solution inévitable est l'allongement de la durée d'activité - les récentes mesures gouvernementales vont dans ce sens, que le bon sens recommande. Quant au premier, l'introduction de fonds de pension fiscalement avantagés devrait permettre de limiter l'ampleur des difficultés. Cependant, il n'est pas concevable, en tout état de cause, d'espérer la moindre décroissance des prélèvements obligatoires de ce côté ; éviter l'explosion sera déjà une tâche délicate ;

- pour la santé, le problème est clair : il s'agit d'éviter que le dérapage des dépenses se prolonge. Si l'on est optimiste, on peut espérer que des procédures de contrôle renforcées pourront suffire. Cependant, l'optimisme est ici problématique. L'éventualité d'une dégradation des soins constitue un sujet très sensible ; la puissance du lobby médical y rencontre l'inquiétude plus ou moins rationnelle du public pour constituer un droit difficilement contournable. Comment expliquer qu'il faut exclure les examens les plus onéreux lorsque la probabilité qu'ils permettent de détecter une pathologie est très faible (et comment éviter un battage médiatique sur le ou les quelques cas, statistiquement inévitables, où "il aurait suffi d'un examen pour...") ? On peut d'ailleurs noter que tous les pays sont confrontés au même problème, y compris ceux où une structure différente, beaucoup plus orientée sur le privé, permettrait a priori d'espérer au moins une meilleure maîtrise des dépenses ! Peut-être faut-il, sinon, envisager une distinction plus nette entre logique d'assurance et logique de redistribution. Dans ce cadre, deux principes pourraient être étudiés. D'une part, la couverture santé deviendrait une assurance au sens habituel. Une couverture minimale serait obligatoire (par exemple, toute dépense dépassant un certain seuil devrait être couverte), mais pour le reste chacun choisirait librement sa police. Second principe : la couverture serait payée par les assurés dans une logique de tarification classique (en fonction du risque). Cependant, la collectivité souhaiterait alors, pour des motifs de solidarité, prendre en charge tout ou partie de la couverture de certaines catégories (bas revenus, mais aussi enfants...). Dans ce cas, les ressources afférentes seraient fournies par des prélèvements obligatoires. Cependant, une chose apparaîtrait alors clairement : s'agissant de dépenses de solidarité, il n'y aurait aucune raison de les faire porter uniquement sur les salariés. Une logique fiscale pure serait ici nécessaire (cf. infra).

. Modifier la structure des prélèvements

L'autre piste consiste, le montant total étant donné, à modifier la répartition de la charge entre les agents. Il est important, avant toute chose, de bien évaluer les marges de manœuvre dont on dispose, pour éviter les fausses solutions.

Partons d'une remarque simple, évidente pour tout économiste, mais apparemment encore mystérieuse pour beaucoup d'intervenants dans ces débats. En termes de prélèvements, deux chiffres sont économiquement significatifs à long terme : le prix hors taxe et le prix taxe incluse. Traduction concrète : pour un salarié, seuls importent en fait deux montants, le coût du travail (qui conditionne la demande de

travail des entreprises, donc l'emploi) et le revenu disponible (qui détermine le niveau de vie, donc les comportements d'offre de travail) [1]. Le reste - répartition entre cotisations patronales et salariales, entre cotisation et impôt, etc. - peut jouer un rôle à court terme (notamment dans la répartition des charges), mais n'a pas d'effet réel à long terme. En particulier, les stratégies consistant, disons, à fiscaliser une partie des cotisations n'ont de portée que dans la mesure où elles modifient, pour certains agents, le montant total du prélèvement. La marge de manœuvre est donc relativement étroite : elle porte sur des différences et non sur des montants bruts. Ainsi, la suppression de tout ou partie des cotisations sur telle ou telle catégorie de salariés peut être envisagée, mais à condition de préciser comment le manque à gagner sera financé, et d'examiner soigneusement les effets induits - ce qui est souvent omis dans les propositions qui fleurissent.

Une première solution consiste à élargir l'assiette des prélèvements sociaux, ce qui permettrait de diminuer les taux. Concrètement, ceci pourrait par exemple s'opérer via un transfert vers la CSG de tout ou partie des charges. L'élargissement résulterait notamment du fait que l'épargne serait réintégrée dans le champ de financement, ainsi d'ailleurs que les revenus de certains agents (retraités...) actuellement exemptés partiellement ou en totalité. Ce résultat est parfaitement justifié dans une logique de solidarité : nul type de revenu ne doit a priori en être exclu, sauf niveau de ressource trop bas. Evidemment, la contrepartie serait une taxation accrue de l'épargne, dont il faut mesurer les effets. On peut cependant penser que les risques de fuite de capitaux resteraient dans les limites du raisonnable.

Seconde solution, complémentaire de la première : transférer une partie de la charge des prélèvements sociaux des revenus les plus bas vers d'autres agents. Le problème est que les effets pervers de l'excès de charges risquent de n'être que déplacés. Concrètement, il paraît souhaitable de réduire les taux marginaux du haut du barème, qui créent d'énormes distorsions pour un rapport très faible. Dès lors, les ressources supplémentaires proviendraient nécessairement des revenus moyens et supérieurs, avec la conséquence d'alourdir le poids des charges sur les catégories concernées. En termes de chômage, on peut cependant y trouver un avantage, dans la mesure où cette catégorie de la population n'est pas confrontée à un effet de salaire minimal [2].

---

(1) ... Et évidemment leur différence, qui constitue le montant du prélèvement obligatoire, toutes formes confondues.

(2) On sait que l'effet des charges sur le chômage est ambigu en général : elles décroissent à la fois l'offre et la demande de travail. En revanche, lorsque leur effet se superpose à celui d'un salaire minimal, il y a en théorie apparition de chômage involontaire, ce que l'on cherche à éviter.

JEAN-MARC DUPUIS

Université de Caen
Laboratoire d'études et de recherches économiques

1. Le projet de rapport propose comme objectif de stabiliser la part des dépenses sociales dans le PIB. Si l'objectif est peut-être réalisable à court-moyen terme, à long terme il laisse sceptique. Depuis un demi-siècle, l'élasticité des prestations sociales au PIB est constamment supérieure à 1 sauf pour 4 années (1976, 1987, 1988 et 1989). Deux facteurs forts joueront dans l'avenir : le vieillissement démographique et la tendance lourde de la consommation médicale à croître plus rapidement que le revenu des ménages.

2. Le projet de rapport définit plusieurs objectifs pour adapter le financement de la protection sociale. Deux d'entre eux méritent d'être soulignés : 1. le mode de financement adopté doit permettre de poser clairement les termes du choix entre recettes et dépenses ; 2. le prélèvement doit porter sur l'agent qui en supportera finalement la charge. Ainsi, on peut éviter les distorsions provoquées par les actions des agents qui cherchent à se décharger de la charge du prélèvement sur d'autres. À cet égard, l'analyse théorique et empirique convergent pour montrer que la charge du financement de la protection sociale des salariés repose in fine sur le groupe des salariés. De ce point de vue, les prélèvements sur le revenu des ménages, bénéficiaires des prestations sociales, sont les mieux à même de contribuer à la clarté et d'éviter les distorsions "hasardeuses".

Le rapport évoque, mais sans les reprendre, différentes propositions. Outre son caractère inéquitable, une TVA sociale ne serait pas un progrès, tout au contraire ; elle confirmerait la répulsion de la société française à poser clairement les conditions de l'arbitrage entre revenu direct et revenu socialisé. De même les cotisations sur la VAB ou l'EBE accréditent l'idée que l'entreprise dispose d'un revenu indépendamment de ses facteurs de production ; mais il est très probable qu'à terme, la part salariale restera la même dans l'économie et que la nouvelle cotisation, sur l'EBE dans les deux cas, aura bien été supportée par les salariés. La seule contrepartie à cette opacité et aux inconvénients de la répercussion pourrait éventuellement tenir aux modifications du prix relatif du travail et du capital. À tout prendre, il serait alors

plus sain, si l'on poursuit ce dernier objectif, de créer une taxe sur les amortissements, la consommation de capital fixe, indépendamment du financement de la protection sociale.

3. Il est proposé, en vue d'améliorer la situation de l'emploi à moyen et long terme, un allégement des charges sociales pesant sur le travail faiblement rémunéré. À recettes constantes, deux modalités très différentes sont analysées : un reprofilage des cotisations employeur, une franchise sur les cotisations employeur d'assurance-maladie compensée, pour l'équilibre des régimes sociaux, par une CSG. Dans le premier cas, les salaires nets restent constants, du moins toutes choses égales par ailleurs. Dans le second, les salaires nets de cotisations et de CSG diminuent du montant de la franchise qui n'est pas reporté sur les revenus de remplacement et du capital, c'est-à-dire les 2/3 environ. Il ne s'agit donc pas simplement d'une modification de l'échelle des prix relatifs entre travail plus ou moins qualifié mais en même temps d'une modification du partage de la valeur ajoutée. Certes, il est noté que les prix pouvant diminuer à terme, les salaires nets réels se rétablissent ex-post mais ce résultat apparaît largement aussi incertain que les incidences du reprofilage des cotisations employeur sur les prix.

Pourquoi n'est-il pas envisagé avec l'institution d'une franchise l'augmentation compensatrice (proportionnelle) des salaires bruts, ce qui, avec la nouvelle CSG, assurerait la stabilité des recettes des régimes et la modification souhaitée de l'échelle des prix relatifs du travail ? Bien sûr elle aurait ainsi des effets comparables, quoique atténués en raison d'un report partiel des charges sociales sur les revenus du capital et de remplacement, à ceux du reprofilage des cotisations employeur. Elle permettrait en tout cas d'enrichir la négociation entre partenaires sociaux. Mais il est certain que ces combinaisons de franchise sur les cotisations employeur et de CSG compensatrice présentent un double inconvénient, la complexité et le manque de lisibilité.

4. Le projet de rapport retient avec raison une règle simple de taxation de tous les revenus, à un seul moment. Toutes les prestations individualisables seraient taxées au moment de leur perception et par conséquent les cotisations correspondantes seraient déductibles. Pour les prestations en nature, la solution dépendrait de "la perception que l'on a du risque couvert" : logique d'assurance ou logique de solidarité. En raison de la très grande imprécision quant à la différence entre ces deux logiques pour ce qui est de l'assurance-maladie, il ne peut s'agir que d'une question d'opportunité. Et pourquoi envisager un traitement différent de celui des autres cotisations ?

Au-delà de ce principe, aussi louable soit-il, la question essentielle porte sur la nature et l'ampleur des changements qu'opérerait une telle réforme sur la répartition des revenus, notamment l'élargissement de l'assiette de l'impôt sur le revenu aux prestations familiales et le retour de la CSG à la déductibilité. Ces transferts de

charges et de revenus devraient être rapprochés des logiques des politiques familiales. Le projet de rapport n'analyse pas ces effets.

5. Il n'est pas question dans le projet de rapport des mécanismes de compensation entre les régimes sociaux et pourtant il s'agit d'un enjeu important en terme d'équité et de financement. Il peut paraître curieux de vouloir déployer des efforts, comme le principe de taxation précédent, pour aller vers plus d'équité et en même temps ignorer les manquements à l'équité du système actuel. Dès lors qu'existe une pluralité de régimes, le principe non remis en cause : à droit égal effort contributif égal, exige une compensation financière adéquate, c'est-à-dire reposant sur les capacités contributives des salariés et des non salariés.

MAURICE LAURÉ

Président d'Honneur de la Société générale

1. À quels prélèvements recourir ?

La réduction du total des prélèvements obligatoires est, selon nous, la priorité absolue. Sous cette réserve, les caractéristiques des divers types de prélèvements possibles sont les suivantes :

1. Les impôts sur le revenu (IRPP et CSG) et les cotisations sociales des salariés ne posent pas de problèmes économiques, mais mettent en cause des considérations psychologiques et sociologiques. Techniquement, rien de bon ne peut être fait, en matière d'IRPP sans une remise à plat à l'occasion de laquelle la disparition du maquis des exonérations gagerait une modération des taux.

2. Les impôts sur la production :

- la TVA (si elle s'appliquait *à la totalité* de la production, et si l'admission du taux zéro était générale au lieu d'être limitée à l'exportation) serait parfaitement neutre. Toutefois l'existence de l'Union européenne ne rend pas souhaitable d'y recourir sans que les autres pays en fassent autant ;

- les cotisations sociales à la charge des employeurs étaient encore il y a quelques années, le prélèvement le plus proche d'une *"taxe sur les coûts du travail"*, perçue à un taux uniforme, sans exceptions, sans abattements et sans plafond, *taxe qui est aussi neutre, du point de vue de l'incidence sur les coûts et du point de vue de l'efficacité de l'économie que peut l'être la TVA*. Mais :

  . augmenter les cotisations des employeurs causerait une hausse des prix, qui pèserait sur la monnaie ;

. remplacer un certain nombre de points de ces cotisations par un autre prélèvement se traduirait, du fait des cotisations déjà versées par les entreprises mais non encore répercutées (1 800 milliards de francs), par une réduction supplémentaire, la première année, du pouvoir d'achat des consommateurs, de 40 % environ de la recette annuelle transférée.

Le statu quo est donc une incontestable opportunité.

2. Allégement des cotisations sociales sur les bas salaires

Toute mesure d'allégement des bas salaires altère les mécanismes qui jouent en faveur de l'optimisation de la productivité. Sur le plan international, *elle pénalise la position du pays dans le haut de gamme*.

Or la mise en œuvre d'une telle mesure ne peut avoir que des effets dérisoires sur les deux principales causes *"mécaniques"* du chômage qui sont :

- la révolution informatique, où l'avantage de procurer l'accès à d'innombrables possibilités de traitement, éclipse, s'il en est besoin, le problème du coût ;

- la concurrence des asiatiques, dont les coûts salariaux sont bien inférieurs à ce que seraient les nôtres même si les charges sociales étaient totalement annulées.

Les remèdes appropriés seraient plutôt :

- la mise en place définitive d'une puissante formation d'apprentissage en entreprise ;

- des corrections de prix, dans les échanges de l'Europe avec les asiatiques, de manière qu'à balance commerciale équilibrée, leurs importations procurent du travail à autant d'européens que leurs exportations en Europe en auraient déstabilisé.

3. Développement des services aux personnes

Le développement des services aux personnes, s'ils ne sont pas subventionnés, ne peut être créateur d'emplois que si les utilisateurs de ces services mettent à profit le soulagement qui leur est ainsi procuré pour développer une production *supplémentaire* et *capable* de trouver preneur *du fait de l'attrait qu'elle présente*. Sans cela l'emploi créé équivaut seulement à un partage de ressources entre l'employeur et l'employé.

Lorsque les services aux personnes ne voient le jour qu'à l'aide de dépenses collectives (aide aux personnes dépendantes ; aides scolaires) cela revient à incorporer les chômeurs au service public.

4. La spécialisation des ressources de la protection sociale serait-elle de nature à modérer les dépenses ?

Non, pas de façon significative.

Le fonctionnement sur ressources affectées et le recours à la solidarité nationale sont désormais définitivement mêlés, non seulement dans les faits, mais encore dans les esprits.

Le seul levier puissant dont on puisse jouer pour contenir, voire réduire les dépenses sociales est de créer un intérêt personnel en faveur de l'économie de dépenses chez ceux pour qui elles sont faites : les assurés. Il faut donc briser avec le procédé consistant à déposséder sans rémission de leurs cotisations ceux pour la protection sociale desquels elles sont versées, car ils ne reçoivent en échange que des droits, qu'ils ont alors intérêt à faire jouer au maximum.

Il faut recréer une initiative personnelle et un intérêt personnel en laissant à chacun la possibilité de récupérer de l'argent en modulant, à l'intérieur de limites de sauvegarde, ses exigences. Cela impliquerait que les bénéficiaires de cotisations puissent les affecter à des Caisses de leur choix, qui annonceraient les types d'économies qu'elles se chargeraient de faire, en y intéressant leurs adhérents. La parité entre les Caisses au regard des risques comparés de leurs adhérents serait procurée par un système de réassurance dont les primes auraient pour objet non seulement de réassurer, mais de péréquer les risques inégaux des types de population d'adhérents de chaque Caisse.

La décompression psychologique ainsi créée sur 25 % du revenu national serait riche de conséquences. En effet, les créations d'emploi dépendent plus que jamais des *initiatives individuelles*, lesquelles sont animées par *l'intérêt individuel*. Or l'intérêt individuel et, partant, l'initiative individuelle sont stérilisés dans un pays où l'État décide lui-même de l'affectation de 60 %, *en moyenne*, du revenu de tout travailleur en activité.

Et pourtant le besoin d'initiatives *originales* est plus que jamais développé :

1. parce que la révolution informatique a diminué le rôle des grandes entreprises dans la mise au point des produits attrayants ;

2. parce que la protection sociale des chômeurs fait qu'ils ne sont pas démunis de l'essentiel. Du temps où ils l'étaient, l'activité pouvait être plus aisément relancée en se mettant à produire davantage de produits essentiels, déjà connus, car on créait tout à la fois la marchandise et le pouvoir d'achat dirigé vers cette marchandise. Mais maintenant, ce qu'il faut créer pour relancer la machine, c'est de l'attrayant et du nouveau. *C'est bien là que le bât blesse.*

EDMOND MALINVAUD

Centre de recherche en économie et statistique

Une première difficulté se présente à moi, celle de savoir auxquels des objectifs à atteindre votre rapport doit donner la priorité. Je vois apparaître cinq objectifs : l'équilibre financier à court-moyen terme, la contribution à la résorption du chômage actuel, la pérennité financière (au-delà de 2010, quand les problèmes deviendront aigus), la réforme en vue d'une meilleure efficacité à long terme, la réforme en vue d'une meilleure équité à long terme. Il serait évidemment surprenant que les recommandations inspirées séparément par chacun de ces cinq objectifs se trouvent, une fois réunies, constituer un tout harmonieux. Le choix des priorités constitue une question préliminaire cruciale.

Les documents à ma disposition ne font pas apparaître clairement la réponse que vous entendez donner à cette question préliminaire. J'ai cependant l'impression que votre mission d'expertise est motivée d'abord par les préoccupations que suscite la gestion financière courante des régimes de protection sociale. En conséquence elle vise surtout les deux premiers objectifs, ceux à court-moyen terme.

Mes préférences me conduiraient au contraire à privilégier en l'occurrence le long terme, donc les trois derniers des cinq objectifs énoncés ci-dessus. Elles me conduiraient aussi à privilégier le réalisme vis-à-vis de ce que j'imagine être les réactions de notre société dans les prochaines décennies. Or, je ne suis pas optimiste à ce sujet ; j'ai peur que l'égoïsme et le cynisme quotidiens des comportements (ceux qui échappent aux opérations médiatiques) rendent notre système de moins en moins efficace ; j'ai peur aussi qu'ils interdisent politiquement une nouvelle progression du taux global des prélèvements ; je m'attends à ce que l'objectif d'équité soit dès lors sacrifié, ainsi qu'on le constate dans divers pays qui ont de l'avance sur le nôtre le long de cette voie. Je voudrais donc préserver le principal.

Il ne faut évidemment pas donner trop de poids à cette déclaration inspirée par une perception subjective des problèmes futurs. Si vous sollicitez mon avis c'est dans l'attente que je m'exprime plus objectivement au nom des nombreux chercheurs

économistes, théoriciens ou autres, qui scrutent de bonne foi les multiples aspects de ces problèmes. Malheureusement ne se dégagent de leurs travaux que peu de conclusions opératoires unanimement acceptées.

L'accord se fait cependant sur deux propositions qu'il ne faut négliger ni l'une ni l'autre. D'une part nos régimes assurent bien, même à long terme, une meilleure équité que celle à laquelle aboutirait sans eux le libre jeu des forces du marché. D'autre part les dispositifs de redistribution modifient les incitations des personnes et des entreprises ; ils interfèrent ainsi avec les comportements, cela d'une façon qui dans l'ensemble nuit aux performances économiques comme à la réalisation de leurs objectifs d'équité.

Choisir la meilleure voie ne dépend dès lors pas seulement de la priorité donnée par les uns à l'économique, par les autres au social (qui ne sont d'ailleurs pas indépendants entre eux). Cela dépend aussi de la connaissance précise des effets favorables ou défavorables des divers dispositifs de redistribution. Or les résultats acquis dans la caractérisation et la mesure de ces effets laissent encore subsister d'importantes marges ouvertes à l'appréciation personnelle. Ainsi, nombre d'économistes, prenant la Suède comme exemple démonstratif, estiment que les taux actuels des prélèvements obligatoires dépassent l'optimum économique et social. D'autres, citant le Royaume-Uni, considèrent que la réduction de ce taux s'y est traduite par une régression sociale certaine, sans amélioration manifeste de la performance économique.

C'est conscient de cette carence relative des connaissances objectives que j'ai lu le document intitulé "Pistes de réflexion". Je trouve qu'il pose bien le problème, mais aussi qu'il tourne court et reste finalement trop ambigu.

Seule en effet "une maîtrise de la dépense permettra d'éviter au déficit de se creuser" ; il faut bien trouver "un nouveau cadre de cohérence", susceptible d'assurer l'évolution jusqu'à la France vieillie de 2020 ; il faut enfin "se centrer sur la responsabilisation des acteurs". Mais en écartant le plus souvent l'assurance-maladie et en ne se référant guère à la nécessaire réforme du régime des retraites, le document ne néglige-t-il pas de fait le noyau le plus coriace des difficultés ? De plus, la rédaction des parties 3, 4 et 5 donne l'impression que les possibilités de maîtrise de la dépense et de responsabilisation des acteurs restent trop limitées pour suffire. Enfin le document semble ignorer que, face aux difficultés ainsi évoquées, la redistribution actuelle sera remise en cause et que la place de l'équité dans "le nouveau cadre de cohérence" doit dès lors être lucidement examinée.

Pour être bref je dirai simplement que, afin de maintenir une place décente à l'équité dans leurs objectifs sociaux et afin de "responsabiliser les acteurs", nos sociétés n'auront pas d'autre choix que 1. de généraliser les tickets modérateurs et la co-assurance, 2. d'augmenter la rigueur des contrôles, 3. de renforcer la réglementation,

surtout pour l'offre des services de santé, 4. de remettre en cause des modalités d'exercice de certaines libertés individuelles (confidentialité surtout) ainsi que les modalités d'exercice de l'éthique médicale.

La partie 3 de la note "Pistes de réflexion" traite de la maîtrise de la dépense. La page 18 me paraît un peu trop dogmatique. La conclusion de 3.1. me paraît trop vite écarter les moyens agissant par le ticket modérateur (pourquoi ne pas procéder à un examen systématique des assurances complémentaires, y compris de leur viabilité financière à long terme ?). L'argumentaire de la partie 3.2. me paraît un peu douteux, jusqu'aux trois petits traits du bas de la page 22 et haut de la page 23, qui demanderaient à être précisés. À propos des quatre facteurs figurant dans l'alinéa de conclusion (page 23), je n'ai aucune confiance dans la gestion collective de la Sécurité sociale. Quant aux effets du mode de financement retenu, il ne faut pas en exagérer l'ampleur (voir plus loin).

La partie 4 sur l'équité pose bien certaines questions ; mais je la souhaiterais plus "engagée". Sans doute faudrait-il aussi tirer plus explicitement les conséquences de la responsabilité que collectivement chaque génération prend quant à la descendance qui assumera la charge de l'entretenir dans ses vieux jours.

J'en viens à considérer les nombreux passages qui traitent de l'assiette des impôts et contributions finançant notre système de protection sociale. Ils se trouvent non seulement dans la note "Pistes de réflexion", mais aussi dans deux autres : "L'enjeu d'une réflexion..." et "Incidences comparées...", la seconde surtout. Je n'ai pas eu assez de temps, et n'en aurait sans doute guère plus dans un avenir proche, pour procéder à un examen détaillé de ces textes. Aussi les quelques remarques suivantes visent-elles surtout à donner quelques appréciations globales.

L'ensemble rend bien compte des conclusions, complexes et parfois ambiguës, de la théorie économique de la fiscalité. Cette théorie a concentré ses efforts sur les effets à attendre à la longue dans une économie où les marchés sont en équilibre. Elle est donc plus pertinente pour les objectifs à long terme que pour les préoccupations à court-moyen terme.

S'agissant du long terme, j'ai des sentiments sans doute assez voisins de ceux des auteurs des notes : notre système fiscal et parafiscal s'est beaucoup compliqué par l'introduction successive de dispositions dont l'ensemble manque aujourd'hui de cohérence ; il a été conçu dans une situation différente de celle qui prévaut en cette fin de siècle (par exemple quant aux niveaux de vie des personnes âgées) ; un réexamen d'ensemble est donc opportun ; mais il faudra se garder de changer pour le plaisir de changer, car tout changement a un coût ; cette considération doit d'autant moins être négligée que les gains en efficacité et en équité à attendre de réformes fiscales apparaissent à l'examen inférieurs à ce que l'on aurait pu d'abord penser.

Pour éviter toute ambiguïté, je note que je persiste à être favorable à un allégement des charges sur le travail non qualifié, cela dans une perspective que j'anticipe devoir être de long terme. Avec des collègues, je me suis assez expliqué sur ce sujet pour ne pas avoir à y insister dans cette lettre (voir l'article rédigé avec J. Drèze et d'autres dans le numéro d'avril 1994 de la Revue de l'OFCE).

Enfin je voudrais exprimer une réserve de principe sur l'utilisation des modèles macro-économétriques pour quantifier les effets à moyen terme à attendre de réformes fiscales, effets sur l'emploi notamment. Ces modèles n'ont pas vraiment été conçus pour cela. De bons économistes peuvent sans doute en tirer parti pour aider les efforts de quantification ; mais un doute subsiste quant à la fragilité des ordres de grandeur obtenus. Certains chercheurs ont procédé à des évaluations en appliquant la technique, en principe mieux adaptée, de "l'équilibre général calculable". Ces évaluations font apparaître des résultats nettement différents de ceux fournis par les modèles macro-économétriques. Mais leurs modalités d'emploi sont contestables. L'ensemble de ces travaux n'a pas encore été consolidé.

LOÏC PHILIP

Université de droit, d'économie
et des sciences d'Aix-Marseille

1. Il paraît clair que l'amélioration de la situation économique, même si elle se maintient pendant plusieurs années, ne sera pas suffisante pour résorber les déficits des comptes sociaux

Une réforme en profondeur des modes de financement apparaît donc à terme indispensable, dans la mesure où l'on n'entend pas remettre en cause l'étendue de la protection actuelle et où l'on estime nécessaire de réduire les cotisations sur les bas salaires.

2. Une véritable réforme, pour pouvoir être acceptée, devra répondre à trois exigences

. Une exigence de plus grande transparence financière, ce qui pose le problème de la clarification du système de gestion et celui de l'efficacité du contrôle des comptes, tant au niveau de la Cour des comptes qu'à celui du Parlement.

. Une exigence d'équité et de plus grande solidarité, compte tenu des fractures qui se dessinent au sein de la société française.

. Une exigence d'efficacité. La réforme du système de financement devra être mise en place de façon progressive et non brutale, mais elle doit être de nature à mettre fin au déséquilibre quasi permanent des comptes sociaux que l'on observe depuis plus de vingt ans.

Ceci implique, non seulement la mise en œuvre d'une politique efficace de maîtrise des dépenses, afin d'éviter une aggravation des déficits actuels, mais également l'existence de ressources assises sur l'ensemble des revenus, afin de résorber le déficit actuel et de faire participer l'ensemble de la population à l'effort de financement.

3. Le recours à la CSG paraît être le meilleur moyen d'accroître les ressources

Pour susciter un véritable sentiment de solidarité, il conviendrait de frapper l'ensemble des revenus, sans aucune exception, à un taux faible (par exemple 1 %), quitte à relever d'autant certains revenus très faibles comme le RMI notamment. À ce prélèvement général, s'ajouterait le prélèvement opéré par la CSG existante (dont le taux pourrait être de l'ordre de 2 % ou 2,5 %).

4. Une réforme du financement du système de protection sociale, fondée sur une fiscalisation croissante, suppose l'instauration d'un véritable contrôle parlementaire sur les comptes sociaux

Celui-ci peut s'opérer selon différentes modalités :

a. Depuis la loi du 25 juillet 1994, les contrôles respectifs de la Cour des comptes, du Parlement et de la Commission des comptes de la Sécurité sociale ont été accrus.

Au niveau du Parlement, un débat est désormais organisé chaque année, lors de la discussion budgétaire, sur la base d'un rapport présenté par le Gouvernement. Mais il ne donne pas lieu à un vote. Aux termes du nouvel article 111-3 du code de la Sécurité sociale (issu de l'article 14 de la loi du 25 juillet 1994), ce rapport concerne les principes fondamentaux qui déterminent l'évolution des régimes obligatoires de base de Sécurité sociale. Il retrace notamment, pour les trois années à venir, l'ensemble des prestations servies par ces régimes et les moyens de leur financement. Il détaille aussi les prévisions de recettes et de dépenses de ces régimes pour l'année en cours et l'année suivante. Il est accompagné de toute une série d'annexes. Ce premier débat s'est déroulé le lundi 14 novembre à l'Assemblée nationale.

Ces mesures constituent un progrès. Elles semblent toutefois insuffisantes pour permettre un contrôle véritablement démocratique. Il s'agit d'un débat qui se déroule en marge de celui de la loi de finances, mais qui n'a aucun lien direct avec le débat budgétaire.

b. Différentes solutions sont envisageables afin d'accroître l'effectivité du contrôle parlementaire. Mais la plupart se heurtent à des obstacles constitutionnels.

On a ainsi proposé :

- l'institution d'une loi de finances sociales ;
- l'établissement d'un budget annexe social de la nation ;
- l'application du régime juridique des taxes parafiscales aux cotisations sociales ;
- le regroupement, dans le cadre de la loi de finances, de tous les modes de financement publics de la protection sociale.

Ces différentes réformes supposent, soit une révision de la Constitution, soit une modification de l'ordonnance portant loi organique relative aux lois de finances du 2 janvier 1959. La voie législative ordinaire ne permet d'introduire que des changements mineurs.

La voie de la révision constitutionnelle

Le Président de la République a soumis, en 1992, au Comité consultatif pour la révision de la Constitution, présidé par le doyen Georges Vedel, une proposition tendant à étendre le domaine de la loi tel qu'il est déterminé par l'article 34 de la Constitution, afin de permettre au Parlement de se prononcer sur le budget social de la nation et de lui donner toute compétence pour fixer le taux des cotisations et le montant des prestations des régimes de Sécurité sociale.

Le Comité a écarté cette suggestion dans les termes suivants : "*La prudence commande de ne pas rompre l'équilibre qui s'est établi dans la gestion de la Sécurité sociale entre les pouvoirs du législateur, ceux du Gouvernement et ceux des partenaires sociaux... Il importe de ne pas rompre cet équilibre par des mesures qui apparaîtraient comme transférant au pouvoir politique l'essentiel des décisions alors que, dans le même temps, est évoqué un renforcement des responsabilités des partenaires sociaux pour la gestion de certaines branches de la Sécurité sociale et notamment de l'assurance-vieillesse*".

En revanche, le Comité s'inspirant de nombreuses tentatives antérieures, a proposé qu'il soit fait obligation au Gouvernement de provoquer, chaque année, un débat au Parlement sur les finances sociales lui permettant de connaître les perspectives financières à court et à moyen terme de ces régimes, de définir les objectifs qui doivent leur être assignés et les conditions de leur équilibre enfin, de déterminer la part de leur financement qui doit incomber, soit au budget général, soit aux ressources fiscales.

Le Comité Vedel proposait également d'introduire dans l'article 34 de la Constitution une disposition prévoyant que "*des lois de programme déterminent les objectifs de l'action économique et sociale de l'État*".

Comme on le sait, ces dispositions n'ont pas été reprises lors de la révision constitutionnelle du 27 juillet 1993, cependant l'idée d'organiser chaque année un débat parlementaire a été reprise par la loi du 25 juillet 1994.

La voie de la révision organique

La proposition tendant à instaurer un budget annexe regroupant l'ensemble des dépenses et des recettes des organismes sociaux nécessiterait une modification de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959. En effet, l'article 20 de ce texte dispose que "*... les opérations financières des services de l'État que la loi n'a pas dotés de la personnalité morale et dont l'activité tend essentiellement à produire des biens ou à rendre des services donnant lieu au paiement de prix, peuvent faire l'objet de budgets annexes*". On se heurte ici à deux obstacles, d'une part les organismes sociaux ne peuvent pas être considérés comme des services de l'État, d'autre part les Caisses nationales ont la personnalité morale.

De même, il n'est pas possible d'assimiler les cotisations sociales à des taxes parafiscales, car l'article 4 de l'ordonnance organique précise que celles-ci ne peuvent être perçues "qu'au profit d'une personne morale de droit public ou privé autre que l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics administratifs". Les Caisses nationales ne pourraient pas, par conséquent, bénéficier de ce régime.

Un troisième obstacle résulte de l'article premier de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 selon lequel les lois de finances ne doivent contenir que les dispositions relatives aux ressources et aux charges de l'État. Il en résulte que l'introduction, dans le cadre d'une loi de finances, de cotisations sociales, serait considérée comme un cavalier budgétaire et, par conséquent, pourrait faire l'objet d'une déclaration d'inconstitutionnalité. En revanche, les mesures prévoyant un contrôle plus poussé peuvent être prises dans le cadre d'une loi de finances car celle-ci peut contenir des mesures destinées à organiser l'information et le contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques.

Toutefois, les parlementaires n'ont pas la possibilité d'user de leur droit d'initiative en adressant des injonctions au Gouvernement sous la forme d'une obligation de déposer dans un certain délai un projet de loi afin de réaliser telle ou telle réforme. Ces amendements ont été considérés comme contraires à la Constitution par le Conseil constitutionnel car ils restreignent le droit d'initiative du Gouvernement consacré par l'article 39 de la Constitution (décisions 7 FNR du 21 décembre 1966, 73 DC du 28 décembre 1976 et 102 DC du 17 janvier 1979).

Par ailleurs, le Parlement n'a pas la possibilité de se lier lui-même pour l'avenir. À l'occasion de la décision 142 DC du 27 juillet 1982, relative à la réforme de la planification, le Conseil constitutionnel a rappelé qu'une loi peut toujours et sans condition être abrogée ou modifiée par une nouvelle loi.

La voie législative ordinaire

Aux termes de l'article 34 de la Constitution, seuls les principes fondamentaux de la Sécurité sociale relèvent du domaine de la loi. On pourrait donc en déduire que le législateur ne peut intervenir sur des questions étrangères aux principes fondamentaux telles que par exemple la fixation du taux des cotisations sociales. Ce n'est pas le cas. Ce dernier peut très bien légiférer sur des points qui n'entrent pas dans le cadre des principes fondamentaux et, par conséquent, empiéter sur le domaine relevant normalement du pouvoir réglementaire. Le Conseil constitutionnel a considéré qu'un tel empiétement ne constituait pas une inconstitutionnalité. La Constitution autorise simplement le Gouvernement, s'il le souhaite, à récupérer son bien par le biais de la procédure de l'article 37 alinéa 2. Elle lui donne aussi la possibilité de s'opposer à cet empiétement, s'il le désire, en utilisant la procédure de l'article 41 de la Constitution, mais, en pratique, celle-ci n'est plus guère utilisée.

Il en résulte qu'un amendement parlementaire pourrait tout à fait fixer, par voie législative, le montant des cotisations sociales (à condition que le Gouvernement ne s'y oppose pas). Cependant, cette autorisation ne pourrait se faire dans le cadre de la loi de finances.

En revanche, une mesure, qui a déjà été proposée, pourrait être reprise : il s'agirait d'introduire, dans la deuxième partie du projet de loi de finances, un article regroupant le montant total des ressources publiques en faveur des régimes de base, sous la forme de dotations budgétaires ou de ressources fiscales affectées à ces régimes.

En définitive, il apparaît ainsi que si le Parlement peut décider par voie législative un certain nombre de réformes relatives aux organismes sociaux, l'intégration des finances sociales dans la loi de finances suppose une révision de la Constitution ou, pour le moins, une modification de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959.

Cette révision pourrait s'inspirer de ce qui a été fait en matière de contrôle des normes européennes, c'est-à-dire par la création d'un nouveau cadre juridique permettant de contrôler la plus large part des finances sociales de manière effective.

PASCAL SALIN

Université Paris-Dauphine

J'ai pris connaissance avec beaucoup d'intérêt des documents de travail préparés par le Commissariat général du Plan. Ils constituent une source remarquable d'information et de réflexion. Ils m'ont inspiré, en particulier, les réflexions ci-après.

1. L'assiette du prélèvement

Comme il est écrit dans un document *(Pistes de réflexion)* "*il n'existe pas d'assiette-miracle*". En fait, dans tous les systèmes fiscaux modernes, il n'existe qu'une seule matière fiscale : la création de richesse par voie d'échanges contractuels, c'est-à-dire celle qui passe par le marché. Par ailleurs, le système fiscal modifie nécessairement l'ensemble des variables économiques, c'est-à-dire qu'il n'existe pas d'impôt neutre. Mais il peut exister des discriminations plus ou moins importantes. Or, l'actuel système de prélèvements obligatoires introduit deux types de distorsions majeures qui me semblent avoir une grande importance pour l'emploi :

. première distorsion : la taxation de l'échange puisque, précisément, la création de richesse qui ne passe pas par le marché n'est pas taxée. Ainsi, c'est le contrat de travail qui est taxé (et pas seulement, par exemple, le travailleur ou le "travail peu qualifié"), c'est-à-dire qu'il y a un problème d'incidence fondamental : dans quelle mesure la charge du prélèvement est-elle partagée entre le salarié et l'employeur ? Plus le taux de prélèvement est élevé, plus y a désincitation à la fois pour l'employeur et le salarié à entrer dans une relation de travail, c'est-à-dire à créer des emplois. Ils préfèrent, l'un et l'autre, pratiquer des activités qui ne passent pas par le marché (certaines d'entre elles étant appelées des "activités de marché noir"). Il y a donc, du point de vue des salariés potentiels, une moindre incitation à entrer sur le marché du travail, d'autant plus qu'il existe des revenus de remplacement, officiels ou non. Il y a, par ailleurs, une moindre incitation des employeurs potentiels à embaucher. En ce qui concerne ces derniers, il ne faut pas oublier que le revenu de l'entrepreneur est un revenu résiduel, c'est-à-dire qu'il constitue la

différence entre des recettes - nécessairement incertaines - et l'exécution de contrats, par exemple de salaires, de nature certaine. La rémunération de l'entrepreneur est donc essentiellement risquée. Dans un système où le taux global de taxation - et, en particulier, le taux marginal - est élevé, l'entrepreneur supporte l'intégralité du risque lorsqu'il fait des pertes, mais il ne reçoit qu'une très faible part du gain lorsque son activité est bénéficiaire [1]. La propension à entreprendre et à embaucher en est donc considérablement réduite ;

. deuxième distorsion : la taxation du futur (voir ci-dessous le thème de l'imposition du travail et du capital).

2. Le coût du travail

Il serait tout à fait vain - et contraire aux enseignements les mieux établis de la science économique - de prétendre qu'il n'existe pas de relation entre le coût du travail et l'emploi. Mais deux arguments sont souvent avancés pour minimiser l'importance pratique de cette relation dans le cas de la France d'aujourd'hui.

. Tout d'abord, on souligne souvent que les comparaisons internationales avec des pays de même niveau de développement font apparaître des coûts du travail comparables ou une évolution semblable au cours des années récentes. Or, les comparaisons internationales ne sont pas pertinentes, en particulier si on ne procède pas simultanément à une évaluation de l'évolution des productivités. Le chômage ne résulte pas d'une augmentation du coût du travail plus rapide que dans les autres pays (par exemple les "partenaires commerciaux"). Il résulte d'une augmentation trop rapide du coût du travail *par rapport* à l'accroissement de sa productivité. C'est dire que les causes du chômage sont intérieures à un pays et non extérieures. Les comparaisons internationales sont donc inutiles.

. On souligne parfois également que le salaire direct s'ajuste à l'évolution des prélèvements au bout d'un délai plus ou moins long (par exemple deux ans). En d'autres termes, le salaire direct augmente d'autant moins vite - pour une augmentation donnée de la productivité du travail - que l'augmentation du salaire indirect est plus rapide. En ce sens, l'augmentation rapide des prélèvements obligatoires - en particulier de ceux dont on peut penser qu'ils pèsent sur les salariés - ne serait pas une cause d'augmentation du coût du travail. Un tel phénomène d'ajustement est tout à fait normal et il est impliqué par la rationalité

---

(1) Il est difficile de donner un pourcentage exact du revenu qui reste à l'entrepreneur, compte tenu, d'une part, du nombre et de la variété des prélèvements et, d'autre part, des problèmes d'incidence fiscale, toujours très délicats, mais qui impliquent que le véritable fardeau du prélèvement n'est pas nécessairement supporté par celui qui paie officiellement le prélèvement. Mais il ne reste parfois que 20 % ou même moins.

du calcul économique. Il constitue, si besoin était, une illustration de l'efficacité du fonctionnement des marchés.

Pourtant le niveau de l'emploi n'est pas indépendant de l'évolution plus ou moins rapide des prélèvements obligatoires. Le problème n'est pas seulement celui du *coût global* du travail, mais celui du partage entre rémunération directe et rémunération indirecte. Les incitations productives dépendent en effet de la rémunération directe et pas du coût total du travail. Le rapport *"L'enjeu d'une réflexion sur le financement : contribuer à la pérennité du système"* le suggère plus ou moins, tout en supposant sans en donner la moindre justification, que cela n'a pas joué dans le passé, mais pourrait jouer dans le futur.

Or, il y a actuellement un cercle vicieux d'après lequel la croissance des prélèvements incite un nombre croissant de gens à sortir de l'échange contractuel sur le marché du travail [1]. Il en résulte une croissance supplémentaire des taux de prélèvements - puisque l'assiette fiscale se rétrécit - et donc de nouvelles désincitations, qui à leur tour diminuent l'assiette fiscale, etc. C'est ce cercle vicieux qu'il convient de rompre si l'on veut véritablement lutter contre le chômage. C'est dire aussi que le système actuel de protection sociale est un puissant facteur de création du chômage.

3. Distinction entre assurance (risque) et solidarité (transferts)

Cette distinction est essentielle car elle détermine dans quelle mesure il existe un rapport entre l'effort individuel de paiement et le rendement individuel obtenu. Elle détermine donc le degré de responsabilité individuelle auquel un système fait appel. Or, le système actuel est un système de totale déresponsabilisation. D'après le rapport *"Pistes de réflexion"* dans le cas de l'assurance ou du transfert intergénérationnel, "le financement naturel est la cotisation portant sur le revenu". En réalité, ce devrait être la cotisation en fonction du *risque*. Dans un véritable système d'assurance, chacun choisit d'assurer les risques qu'il veut en comparant le coût de l'assurance et la satisfaction qu'il retire de l'assurance correspondante. Dans le système français, il n'existe aucune possibilité de choisir les activités que l'on veut assurer. Pratiquement tous les Français sont obligés d'acheter le même panier de polices d'assurances. Ainsi, on paiera des cotisations qui permettront d'être remboursées d'un médicament à 7,50 francs, mais si un jeune père de famille vient à décéder, il laissera sa famille presque totalement démunie. Il est difficile d'imaginer un système plus absurde.

Il serait bien préférable que chacun puisse choisir le type d'assurances qu'il désire et que le problème de la solidarité - de manière à permettre à chacun d'obtenir un

---

(1) Nous avons insisté sur ce processus dans notre "Rapport divergent", présenté en annexe du rapport de la Commission sur les obstacles à l'emploi (Commission Mattéoli), 1993.

niveau minimal d'assurances - soit résolu de manière totalement indépendante. Une telle réforme radicale aurait le mérite de la clarté. Mais il ne faut pas non plus se cacher qu'elle constituerait un changement profond par rapport au système actuel.

Elle aurait, entre autres, une implication importante sur la fiscalité familiale. En effet, actuellement, une seule cotisation est due, par exemple pour l'assurance-maladie, lorsqu'un seul membre d'un couple travaille, quelle que soit la dimension de sa famille. Si le deuxième membre du couple entre sur le marché du travail, une proportion considérable de la richesse qu'il crée par ses propres efforts lui est confisquée sous forme de prélèvements obligatoires (impôts et cotisations sociales). Le système actuel implique donc un transfert de grande dimension de ceux qui travaillent vers ceux qui ne travaillent pas. On peut s'interroger sur la légitimité de ce transfert. Il signifie en tout cas que le gain marginal obtenu par l'entrée sur le marché du travail du deuxième membre du couple atténue considérablement l'incitation à travailler [1]. Certains s'en féliciteront parce qu'ils croient - à tort - qu'il existe un nombre limité d'emplois sur le marché du travail, de telle sorte qu'il est souhaitable d'inciter un certain nombre de personnes à ne pas s'y présenter et donc d'effectuer - au nom de l'emploi - un transfert de ceux qui travaillent vers ceux qui ne travaillent pas. En réalité le nombre d'emplois potentiels est illimité et ce qui limite le nombre effectif d'emplois ce sont les atteintes portées par le système fiscal et le système réglementaire aux incitations des employeurs à embaucher et aux incitations des salariés à accepter un emploi. Le problème du chômage n'est pas un problème macro-économique abstrait, mais le résultat d'une série de problèmes micro-économiques mettant en cause les incitations.

En ce qui concerne la couverture sociale des enfants, l'adoption d'un système d'assurances en fonction du risque impliquerait certes qu'une prime d'assurance spécifique soit payée au titre de chacun des enfants d'une famille. Mais ce montant serait limité, dans la mesure où le risque maladie est beaucoup moins coûteux pour eux que, par exemple, pour une personne âgée. Les tarifs des mutuelles complémentaires le prouvent bien. De toutes façons, il serait préférable d'avoir un système d'adaptation des paiements aux risques et d'y juxtaposer, si on le désire et d'une manière qui soit transparente et explicite, un système de transferts pour des

---

(1) Compte tenu de l'existence de ce phénomène, on peut s'étonner que certains cherchent à développer le paiement d'une allocation ou d'un salaire familial au membre du couple qui ne travaille pas. Ce dernier est déjà extraordinairement subventionné. Convient-il d'aller plus loin ?

raisons de politique familiale [1]. Le mélange pratiqué actuellement entre la solidarité et la couverture des risques justifie le *statu quo* pour un système qui a de toutes façons montré ses limites et qui est condamné à éclater. Mieux vaudrait alors introduire progressivement les réformes indispensables de manière à obtenir un système plus cohérent et mieux adapté aux besoins très diversifiés des assurés, ce qui implique donc de distinguer soigneusement l'assurance et la solidarité et d'introduire la concurrence dans les systèmes d'assurance.

4. L'imposition du capital et du travail

Il est généralement admis que le travail est sur-imposé par rapport au capital et qu'il conviendrait de rééquilibrer cette situation en faisant participer davantage le "capital" au financement de la protection sociale.

Or, considérons tout d'abord les cotisations sociales. En fait, l'idée selon laquelle le système actuel aboutit à "sur-taxer" le travail suppose implicitement que la plus grande partie des cotisations sociales relèvent de la solidarité et non de l'assurance des risques. S'il en était effectivement ainsi, ce sont les individus en général et non pas les seuls bénéficiaires de salaires qui devraient financer la protection sociale. Mais le problème se pose tout à fait différemment si l'on considère que les cotisations sociales sont essentiellement des cotisations d'assurance. Il n'y a alors pas de raison de faire payer aux titulaires de capital non-humain l'assurance du capital humain, de même qu'on ne demande pas aux salariés de payer les primes d'assurances du capital. Autrement dit, on ne peut pas défendre l'idée que le capital doit contribuer davantage au financement de la protection sociale sans déterminer auparavant la frontière entre assurance et solidarité : au lieu de demander de manière générale et floue une contribution plus forte des revenus autres que les revenus du travail au financement de ce que l'on appelle d'un terme vague la "protection sociale", il serait essentiel de distinguer soigneusement et rapidement ce qui relève de l'assurance et ce qui relève de la solidarité ou des transferts [2]. Or, la plus grande partie des cotisations sociales actuelles relève de toute évidence de l'assurance plus que de la solidarité et le champ

---

(1) La logique voudrait par ailleurs que l'on supprime le plafonnement du quotient familial, mais que l'on intègre les allocations familiales dans l'assiette de l'impôt sur le revenu. En effet, le quotient familial signifie simplement que le revenu par tête auquel on applique la progressivité dépend du nombre de personnes dans un foyer. Il n'y a donc pas de raison de plafonner arbitrairement ce que l'on présente à tort comme un "avantage fiscal".

(2) La politique engagée récemment et qui consiste à exonérer progressivement les salaires des cotisations d'allocations familiales pour faire prendre en charge les paiements correspondants par l'impôt va dans ce sens. Mais ne conviendrait-il pas d'assurer simultanément l'évolution de la plus grande partie des autres cotisations sociales vers un système relevant de la logique de l'assurance ?

ouvert à l'assurance est souvent plus important qu'on ne le croît [1]. C'est dire que le thème de la surtaxation du travail, en ce qui concerne les cotisations sociales, est dans une grande mesure contestable. Par contre, le système de protection sociale entraîne d'importantes discriminations, par exemple celle que nous avons déjà soulignée à l'encontre de ceux qui travaillent (exemple d'un des deux membres d'un couple confronté au choix du travail ou du non-travail), mais aussi à l'égard des jeunes. Ainsi, la proportionnalité entre le montant des cotisations sociales de l'assurance-maladie et le revenu a pour conséquence de surtaxer ces derniers par rapport à un système fondé sur l'appréciation du risque. Dans un véritable système d'assurance, le risque maladie étant relativement moins coûteux pour les jeunes, le montant de leur prime d'assurance serait faible. Elle augmenterait avec l'âge. Dans un système de retraite par capitalisation, l'épargne accumulée permettrait précisément de mieux faire face à cette augmentation des primes d'assurances avec l'âge. Dans le système actuel il existe un transfert implicite entre les générations âgées et les générations jeunes. Le coût du travail des jeunes en est accru d'autant, alors que leur productivité n'est pas à son maximum.

Qu'en est-il par ailleurs des impôts proprement dits ? En principe les impôts sont identiques quelle que soit l'origine des revenus (revenus du travail ou revenus du capital), bien qu'il existe des régimes spécifiques pour certains types de revenus ou certains types de biens. En fait le système fiscal actuel introduit toute une série de discriminations très importantes, mais qui ne constituent généralement pas des discriminations à l'encontre des revenus du travail. Prenons deux exemples de ces discriminations :

- sur-taxation du futur par rapport au présent. Un impôt comme l'impôt sur le revenu revient à surtaxer l'épargne par rapport à la consommation. En effet, si un individu consomme l'intégralité de son revenu (après impôt), la matière fiscale disparaît par là-même. S'il épargne ce revenu, ou une partie de ce revenu, les rendements futurs de l'épargne risquent d'être à nouveau atteints par l'impôt sur le revenu, tout au moins s'il n'existe pas d'exonérations particulières. Pour éviter cette double taxation de l'épargne, il convient de défiscaliser l'épargne soit à l'entrée, soit à la sortie [2].

---

(1) Après tout, un système d'assurance est un système de solidarité entre les assurés. On pourrait ainsi imaginer que les parents assurent leurs enfants avant même leur naissance pour le cas où un handicap physique ou intellectuel les empêcherait de pourvoir eux-mêmes à leurs besoins dans le futur. Un tel système d'assurance garantit bien la solidarité entre les bien-portants et les autres.

(2) L'exonération à l'entrée consiste à remplacer l'impôt sur le revenu par l'impôt sur la dépense globale (dont l'assiette est égale au revenu moins l'épargne). Nous avons exploré en détail cet impôt dans "L'arbitraire fiscal", Robert Laffont, Paris, 1985.

Actuellement il existe un ensemble important et compliqué de dispositions consistant à exonérer d'impôt partiellement ou totalement certaines formes d'épargne, soit à l'entrée, soit à la sortie. Il conviendrait de généraliser l'exonération et d'adopter un système unique.

Toujours est-il que de ce point de vue, on peut considérer qu'il y a sur-taxation du capital (épargne accumulée) par rapport au travail. En fait, plus précisément, il y a sur-taxation du futur par rapport au présent, qu'il s'agisse de rendements du capital humain ou de rendements du capital non humain.

5. Réformes possibles

Compte tenu de ce qui a été dit ci-dessus, le problème majeur n'est pas de passer d'une assiette fiscale à une autre, puisqu'il n'existe qu'une seule assiette fiscale dans les systèmes fiscaux modernes. Le problème est de réintroduire la responsabilité, ce qui implique nécessairement de changer de système (de manière plus ou moins radicale). Ainsi, il est relativement mineur de savoir si l'on finance par une TVA sociale, par une CSG ou par une augmentation des cotisations sociales à partir du moment où les assiettes fiscales de ces différents prélèvements se recoupent en grande partie (mais pas totalement).

Bien entendu, la réforme la plus importante consisterait à réintroduire la liberté de choix dans les services d'assurances, ainsi qu'il a été suggéré. Dans ce cas, le problème du déficit disparaîtrait, puisque les cotisations seraient adaptées au type de risque que l'on souhaite assurer et à son coût. La solidarité serait assurée par ailleurs au moyen de financements spécifiques.

Une proposition spécifique, celle qui consiste à exonérer de charges sociales les bas salaires, totalement ou partiellement, mérite une discussion. Cette proposition a pour but de compenser par une distorsion fiscale une distorsion qui a été introduite sur le marché du travail, à savoir le salaire minimum. Mais de manière générale on ne compense pas de manière satisfaisante une distorsion par la création d'une autre distorsion. Le raisonnement en faveur de l'exonération peut être interprété de la manière suivante : si le salaire minimum n'existait pas, le salaire de certains des travailleurs les moins qualifiés serait plus faible, donc les cotisations sociales qu'ils paieraient (puisqu'il y a proportionnalité entre les cotisations et le salaire). Par conséquent, on obtient une approximation de cette situation en allégeant les charges sociales qui sont actuellement payées sur un salaire minimum artificiellement augmenté.

Or, si le salaire minimum n'existait pas, il n'y aurait pas une baisse généralisée du salaire des moins qualifiés. En effet, ceux qui sont actuellement employés au salaire minimum ont une productivité suffisante pour compenser le coût total de leur travail, sinon ils ne seraient pas employés. Compte tenu de leur apport spécifique à

l'entreprise, un employeur ne prendrait pas le risque de les licencier pour les remplacer par d'autres, moins bien adaptés à l'entreprise, dans le cas où le salaire minimum serait supprimé. La différence essentielle entre les deux situations tient au fait que des personnes actuellement inemployées - du fait de l'existence du salaire minimum - recevraient - si le salaire minimum était supprimé - ce qu'elles reçoivent actuellement (ou davantage) non pas au titre de transferts prélevés sur les autres, mais au titre d'une réelle contribution productive. Les incitations productives de ces "autres" seraient évidemment accrues.

L'exonération de charges sociales sur les moins qualifiés aurait pour sa part la double conséquence suivante :

- certes, elle inciterait à l'embauche d'une partie des travailleurs potentiels de cette catégorie qui sont actuellement inemployés ;

- mais par ailleurs, elle impliquerait un transfert de financement de ceux qui sont actuellement employés et peu qualifiés vers ceux qui sont employés et qui sont plus qualifiés (parmi lesquels les employeurs potentiels). Les incitations productives de ces derniers en seraient donc diminuées d'autant.

Il n'est pas évident du tout que le solde de ces deux effets en matière d'emploi soit positif. La création d'emplois serait nulle ou faible si, par exemple, le chômage actuel s'expliquait essentiellement, d'une part, par un écart de pouvoir d'achat trop faible entre le travail et le non-travail (pas d'incitation à entrer sur le marché du travail), et, d'autre part, par une insuffisance d'incitations à embaucher de la part des employeurs.

En conclusion, le système actuel crée une série de transferts implicites qui ne sont pas nécessairement souhaités ou souhaitables, par exemple des transferts inter-générationnels, des jeunes vers les vieux, des transferts des couples dont les deux membres travaillent vers les couples où un seul membre travaille, des transferts de ceux qui font des efforts de travail, d'innovation, d'épargne vers ceux qui ne font pas d'efforts. Il serait souhaitable, à la fois pour améliorer la transparence du système et pour restaurer la responsabilité individuelle et son rôle de régulation, d'une part de rendre les transferts explicites et de ne laisser subsister que ceux qui sont effectivement recherchés et, d'autre part, de supprimer le caractère arbitraire des modes de financement actuels. Ceci impliquerait, par exemple, que les cotisations d'assurance-maladie, mais aussi d'assurance-chômage, soient mieux proportionnées aux risques effectifs, que les systèmes de retraites par répartition soient progressivement transformés en systèmes de retraite par capitalisation [1]. L'introduction de la concurrence faciliterait ces transformations.

---

(1) On ne voit pas pourquoi cette transformation, qui a été faite au Chili rapidement et avec succès, ne pourrait pas être faite en France.

Imprimé en France. - JOUVE, 18, rue Saint-Denis, 75001 Paris
N° 228240A. - Dépôt légal : Juillet 1995

ISBN 2-11-003409-2 ISSN 0981 3764 DF 5 3694-6
Imprimé en France **prix 120 F**

Présenter les conséquences, tout particulièrement sur l'emploi, du financement actuel de la protection sociale ; étudier les caractéristiques économiques et sociales de nouvelles modalités de financement. Tel était le double objectif assigné par le Premier ministre au Commissaire au Plan, dans un souci d'examiner les différentes solutions qui permettraient d'assurer la pérennité financière de notre système de protection sociale tout en répartissant de façon plus équitable et efficace la charge de son financement.

Le rapport technique établi par un groupe de travail interadministratif, après avoir rappelé les objectifs de notre système de protection sociale, souligne la nécessité de maîtriser les comptes sociaux. Il étudie ensuite les voies de réforme envisageable pour le financement de la protection sociale et en tire trois conclusions principales :

- il n'existe pas d'assiette miracle et il n'y a donc pas d'alternative à la maîtrise de l'évolution de la dépense ;

- l'équité du financement de la protection sociale peut et doit être renforcée par une harmonisation des prélèvements et un élargissement de leur assiette ;

- le financement de la protection sociale peut être aménagé en vue de mener une action significative en faveur de l'emploi, le chômage constituant aujourd'hui la principale source d'inégalité et de risque pour la société française.

Le rapport des auditions menées, à la demande du Premier ministre, par le Commissaire au Plan met en évidence qu'au-delà d'un consensus sur ces grandes orientations des arbitrages devront cependant être faits. Il est donc nécessaire qu'un débat national s'instaure afin que puisse être établi un nouveau "contrat" unissant les Français à leur système de protection sociale.

La documentation Française
3 1112 00005204 9

9 782110 034090