

INSTITUT
MONTAIGNE



TVA, CSG, IR, cotisations...

Comment financer la protection sociale

Jacques BICHOT

NOTE MAI 2006

L'Institut Montaigne est un laboratoire d'idées - *think tank* - indépendant créé fin 2000 par Claude Bébéar. Il est dépourvu de toute attache partisane et ses financements, exclusivement privés, sont très diversifiés, aucune contribution n'excédant 2,5 % du budget. Il réunit des chefs d'entreprise, des hauts fonctionnaires, des universitaires et des représentants de la société civile issus des horizons et des expériences les plus variés. Il concentre ses travaux sur trois axes de recherche.

Cohésion sociale :

mobilité sociale, intégration des minorités, légitimité des élites...

Modernisation de la sphère publique :

réforme de l'État, éducation, système de santé...

Stratégie économique et européenne :

spécialisation, compétitivité, régulation...

Grâce à ses chercheurs associés et à ses groupes de travail, l'Institut Montaigne élabore des propositions concrètes de long terme sur les grands enjeux auxquels nos sociétés sont confrontées. Ces recommandations résultent d'une méthode d'analyse et de recherche rigoureuse et critique. Elles font ensuite l'objet d'un lobbying actif auprès des décideurs publics.

À travers ses publications et ses conférences, l'Institut Montaigne, *think tank* pionnier en France, souhaite jouer pleinement son rôle d'acteur du débat démocratique.

L'Institut Montaigne s'assure de la validité scientifique et de la qualité éditoriale des travaux qu'il publie, mais les opinions et jugements qui y sont formulés sont exclusivement ceux de leurs auteurs. Ils ne sauraient être imputés ni à l'Institut, ni, a fortiori, à ses organes directeurs.

*Il n'est désir plus naturel
que le désir de connaissance*

INSTITUT
MONTAIGNE



L'AUTEUR

Jacques Bichot est un mathématicien devenu économiste. Professeur des Universités, il enseigne à l'Institut d'administration des entreprises de l'Université Jean Moulin (Lyon 3). Ses spécialités sont l'organisation monétaire et financière de la vie en société, et la protection sociale. Son *Économie de la protection sociale* (Armand Colin, 1992) a posé les bases d'une problématique nouvelle. Il a rédigé le chapitre retraites de l'ouvrage collectif dirigé par Claude Bébéar : *Le courage de réformer* (Odile Jacob, 2002).

Avec la collaboration de :

Philippe Durance, chercheur associé au Laboratoire d'investigation en prospective stratégie et organisation, CNAM.

REMERCIEMENTS

Tiphaine Besse, le Professeur Gabriel Montagnier et Céline Wrazen ont apporté une aide précieuse à la rédaction de cette note, que ce soit en rassemblant des informations, en vérifiant des points juridiques ou en effectuant la relecture ; qu'ils en soient très vivement remerciés.

TVA, CSG, IR, cotisations...

Comment financer la protection sociale

par Jacques BICHOT

« Il appartient à chacun non pas de copier ce qui se fait chez les autres, mais de trouver la traduction institutionnelle qui, à la fois, corresponde au génie de son peuple et lui donne un avantage par rapport aux autres. »
François Ewald, *Les Echos*, 4 avril 2006

SOMMAIRE

Introduction	5
Synthèse	11
Résumé des propositions	13
Partie I : État des lieux	17
Chapitre I : Les origines	19
Chapitre II : Le financement de la protection sociale	21
Chapitre III : Les financements dans les pays développés	24
Chapitre IV : L'évolution qualitative en France	30
Chapitre V : La répartition du financement entre ménages et entreprises	34
Partie II : Problèmes et inconvénients du système actuel	37
Chapitre I : Les inconvénients de la complication	39
Chapitre II : Les limites du prélèvement social obligatoire	41
Chapitre III : Cotisations sociales et marché du travail	44
Chapitre IV : Cotisations patronales et coût du travail	48
Chapitre V : Pour ou contre une cotisation sur la valeur ajoutée ?	51
Chapitre VI : Pour ou contre un relèvement de la TVA ?	55
Partie III : Propositions	59
Chapitre I : Ouvrir un chantier pour séparer assurance et redistribution	62
Chapitre II : Contingenter ce qui peut et doit l'être : les cotisations vieillesse	64
Chapitre III : Vers un financement « assurantiel » des assurances sociales	68
Chapitre IV : Fusionner la CSG et l'impôt sur le revenu	71
Chapitre V : Arrondir à 20 % le taux normal de la TVA ou l'élever à 25 %	75
Conclusion	77

INTRODUCTION

Les vœux du Président de la République en janvier 2006 ont relancé le débat relatif au financement de la protection sociale. Idée dominante de ses propos : élargir la base du prélèvement, en l'étendant à la totalité de la valeur ajoutée, pour alléger le coût salarial et, *ipso facto*, favoriser le recours au facteur travail. À la suite de quoi **trois modalités différentes ont été proposées : augmenter le taux de la TVA ; instaurer une cotisation directement assise sur la valeur ajoutée ; ou rendre les taux de cotisations sociales croissants en fonction de la proportion de la valeur ajoutée revenant au capital**. Des organismes publics ont été chargés d'étudier ces pistes de réforme ; il est bon que des *think tanks* privés se saisissent également du problème et abordent dans sa globalité la question du financement de la protection sociale.

Penser global est indispensable en la matière. Au prétexte de sérier les problèmes, beaucoup examinent d'un côté les prestations sociales, et de l'autre leur financement ; ce n'est pas la bonne méthode. Des assurances, fussent-elles sociales, des opérations quasi financières à très long terme destinées à reporter du revenu d'une période à l'autre de l'existence, et des aides aux personnes ou aux ménages en difficulté, n'appellent pas les mêmes formes de prélèvement. Parler des mérites comparés des cotisations patronales, de leurs homologues salariales, de la CSG, de l'impôt sur le revenu (IR), de la TVA, et d'autres versements envisageables, comme si l'argent collecté l'était pour la protection sociale en général, ne correspond pas à la réalité. Cela conduit à se représenter le système comme relevant tout entier de la redistribution, du transfert de revenus.

Une telle conception de la protection sociale fait automatiquement apparaître son financement comme étant constitué de prélèvements obligatoires *stricto sensu*, c'est-à-dire dépourvus de contrepartie. Il ne reste plus alors qu'à comparer les prélèvements sans contrepartie : certains d'entre eux ne seraient-ils pas moins nocifs que les autres pour la croissance et l'emploi ? Ce faisant **on exclut a priori toute forme de financement de la protection sociale autre que des prélèvements obligatoires sans contrepartie : c'est aux antipodes de l'ouverture d'esprit qui peut conduire à trouver des solutions novatrices**. À problème mal posé, solutions médiocres : c'est hélas ce dont témoignent nombre de travaux.

A contrario, s'interroger utilement sur le financement de la protection sociale, c'est d'abord ne pas dissocier l'interrogation relative à la forme du prélèvement de la question : quel service veut-on financer ? Cela conduit à passer de la problématique du financement de la protection sociale à celle des financements destinés à des protections sociales.

C'est aussi ne pas oublier les caractéristiques des services d'assurance et de retraite. **Répondant à une forte demande en provenance des ménages, ces services peuvent mobiliser d'énormes sommes sans que cela nuise à la création de richesses et d'emplois, bien au contraire : il suffit que les bénéficiaires de ces services les apprécient et soient de ce fait heureux de les acquérir, dusent-ils y consacrer une part importante de leurs revenus.** En revanche, qu'arrive-t-il si l'État impose à la population des services dont la qualité laisse à désirer et qui correspondent mal à la demande ? De tels services ne peuvent être financés qu'en enfonçant dans les tissus délicats de la société civile ce qu'il est convenu d'appeler un « coin » social et fiscal. Ne bénéficiant plus que partiellement du fruit de leurs efforts, les hommes perdent alors de leur ardeur à travailler et à entreprendre. Aussi importe-t-il surtout de restreindre le recours aux prélèvements obligatoires sans contrepartie ; chercher si certaines de ces ponctions ne seraient pas un peu moins néfastes que les autres est moins névralgique.

Ce qui se passe dans les pays de même niveau de développement que la France doit être présent à l'esprit. Au Congrès 2001 de l'Association internationale de sécurité sociale, un représentant de l'Office national d'assurances sociales de Suède exposait l'orientation de cet office : pratiquer une « politique clientèle » afin de « renforcer l'orientation-client et l'efficacité ». Cette attitude est maintenant dominante dans les pays anglo-saxons et nordiques : le « service du client » y est devenu le leitmotiv de la protection sociale. Or **si la sécurité sociale est une institution qui produit des services à l'intention des ménages, pourquoi serait-elle financée exclusivement ou principalement par des prélèvements obligatoires assimilables à des impôts ?** Cette pétition de principe, dominante en France depuis plusieurs décennies, peut et doit être soumise à discussion.

L'état des lieux par lequel commence notre réflexion débordera donc le cadre hexagonal, sans pour autant procéder d'un *a priori* défavorable à ce qui se passe en France : les autres pays ont aussi, pour la plupart, beaucoup de difficultés. Les réformes réussies, comme celle des retraites en Suède puis en Finlande, n'en sont que plus intéressantes à observer. De plus, le fait que ces pays en aient retiré un avantage comparatif est stimulant pour la France (I).

Sera ensuite proposé **un diagnostic** des difficultés inhérentes au système français actuel, préliminaire à la réflexion sur les réformes à entreprendre. La protection sociale « à la française » finance de la même manière des services d'assurance (maladie, chômage) ; des services en quelque sorte financiers, consistant à investir

dans les jeunes générations et à leur demander ensuite de prendre en charge leurs aînés ; et des services d'assistance, les seuls à requérir une redistribution des revenus par des prélèvements obligatoires *stricto sensu*. **Ce méli-mélo entre assurance et assistance est la source principale des difficultés de nos protections sociales** (II).

Cette analyse débouchera sur **des propositions de réforme**. Des pistes mais aussi des formules précises seront suggérées ; on proposera notamment un cheminement pour aboutir, grâce à la réorganisation du financement, à une claire distinction du contributif et du non contributif, de l'assurantiel et de l'assistantiel. **Réformer le financement doit servir à instaurer une sorte de « souveraineté du consommateur de services de protection sociale »**. La justice sociale y gagnera, l'État-providence devenant trop obsolète pour la réaliser efficacement (III).

Ce travail est entièrement orienté par quatre objectifs principaux entrant en résonance :

- Financer les services de protection sociale de telle manière qu'ils puissent se développer sans constituer un fardeau pour l'économie.
- Dans ce but, trouver quels prélèvements obligatoires sans contrepartie peuvent être remplacés par des achats de services.
- Améliorer ainsi le fonctionnement du marché du travail, et particulièrement augmenter, à coût égal, la motivation au travail.
- Rendre le système plus lisible en le simplifiant.

Vocabulaire

Contributif

Une prestation ou une garantie est contributive si elle est due à ceux qui ont fourni une contribution grâce à laquelle le service peut être rendu. Il est possible de contribuer en nature comme en argent. Les primes ou cotisations d'assurance maladie sont les contributions qui permettent de prendre en charge le coût des soins ; si la couverture est accordée à ceux qui versent les dites cotisations, si elle est la contrepartie de ces apports, le système est contributif ; si la couverture est accordée à tous les résidents, indépendamment du fait qu'ils cotisent ou pas, alors le système est non contributif. En l'absence de contributivité les cotisations deviennent des prélèvements obligatoires sans contrepartie ; elles ne sont plus des primes d'assurance, mais des impôts.

Assurantiel

Ce qui relève de la couverture d'un risque accordée en contrepartie du versement de primes. Exemple : garantir des indemnités de chômage en cas de licenciement à ceux qui ont cotisé à l'assurance chômage. Par extension, comme pour l'épargne que l'on appelle « assurance vie » : droits (en particulier droits à pension) constituant la contrepartie de contributions préalablement fournies.

Assistanciel

Garantir un minimum vital, par exemple le RMI, à ceux qui sont dans le besoin, sans chercher à savoir s'ils ont cotisé pour acquérir des droits à prestations. L'assistance se définit par l'absence de contribution : un droit sans devoir, du point de vue du bénéficiaire ; un don sans contrepartie, du point de vue du payeur. Une prestation dont la réception crée pour l'avenir une obligation équivalente n'est pas assistancielle : elle ne constitue pas un don, mais une sorte de prêt.

Report

Reporter du revenu d'une période à l'autre de l'existence. Chacun produit du revenu quand il est en activité, et souhaite en disposer pour une part quand il aura pris sa retraite, c'est-à-dire en reporter une fraction quelques décennies plus tard. Deux moyens pour cela : l'épargne et les retraites dites par répartition. Dans tous les cas, une partie du revenu d'activité est mise à disposition d'agents qui s'en servent pour investir, ce qui les rend capables de rembourser le moment venu : il n'existe pas de retraite qui ne repose sur une accumulation de capital. La retraite « par capitalisation » fait appel aux investissements dans le matériel, la technologie et l'organisation, que les épargnants financent par l'intermédiaire des organismes et marchés financiers ; la retraite « par répartition » s'appuie sur l'investissement dans les jeunes générations, financé en partie par les contribuables et cotisants, via le budget de l'Éducation nationale, les prestations familiales, l'assurance maladie des enfants et des jeunes, et l'assurance maternité. Que les pensions soient versées par un fonds de pension ou par une caisse de retraite par répartition, il s'agit toujours, économiquement, d'un dividende, fruit d'un investissement antérieur.

Assurance vieillesse

Les retraites constituent une combinaison de report et d'assurance. La composante assurance tient au fait que chacun de nous ignore quand il mourra. Certains décèdent durant leur vie active, d'autres peu après leur départ en retraite, d'autres très longtemps après. Chacun a besoin de se préparer une rente viagère, c'est-à-dire une pension versée jusqu'à son décès. Or le métier de l'assureur consiste précisément à gérer des situations d'incertitude en proposant un pacte à ses clients : selon le pacte de l'assurance maladie, ceux qui auront la chance de ne pas tomber gravement malades paient pour les grands malades ; selon celui de l'assurance vieillesse, ceux qui auront la malchance de mourir plus tôt que la moyenne abandonneront une partie du fruit de leurs contributions à ceux qui vivront plus longtemps. La technique de ces pactes est confiée à des spécialistes du calcul des probabilités appliqué à ce type de problèmes : les actuaires.

SYNTHÈSE

Le financement de notre protection sociale est à bout de souffle : les prélèvements obligatoires sans contrepartie ont atteint les limites du supportable, et la complexité du système est redoutable. Bricoler une fois de plus ce moteur obsolète ne réglera rien. L'ère du rationnement approche – à moins, justement, que l'on ne se décide à construire un moteur moderne, adapté à ce qu'est devenue la protection sociale : une production de services, qui relèvent un peu de la redistribution, et beaucoup de l'assurance et de la finance. Chacun à sa manière, de nombreux pays, anglo-saxons ou scandinaves, l'ont compris : l'assuré social est un client. Au tour de la France de faire sa révolution culturelle en la matière !

Sur quelle base conceptuelle, et avec quels instruments ? Exception faite de **l'assistance aux plus démunis, qui doit impérativement être pérennisée** mais sur une base transparente, **les autres services s'achètent**, et il faut en prendre acte. Il ne suffira pas pour cela de remplacer quelques points de cotisations par un prélèvement sur la valeur ajoutée : il faut être beaucoup plus ambitieux, trouver un cheminement conduisant les mentalités à évoluer sur la base d'un **consensus national permettant ensuite de légiférer utilement**.

Concrètement, la **suppression des cotisations patronales**, remplacées par des cotisations salariales susceptibles de se transformer ensuite en primes d'assurance, constitue le changement stratégique central à mettre en œuvre. Mais une vraie remise à plat suppose aussi que l'on **bascule les retraites dans un système à cotisations définies**, que l'on **fusionne l'impôt sur le revenu et la CSG** et que l'on **utilise la TVA pour simplifier le code des impôts**, voire **pour financer l'emploi en réduisant les cotisations sociales**.

RÉSUMÉ DES PROPOSITIONS

Proposition 1 : Ouvrir un chantier pour séparer assurance et redistribution

Dès le début de la prochaine législature, mettre en place un groupe de travail temporaire pour :

- 1 - Préciser les services de protection sociale qui sont ou peuvent être fournis au *pro rata* des contributions apportées (services dits assurantiels).
- 2 - Trouver comment financer les services assurantiels par des cotisations ou primes créatrices de droits, et réserver la voie fiscale à la redistribution.
- 3 - Mener toutes les études d'impact et de faisabilité requises.
- 4 - Assurer la concertation avec de vrais représentants de la société civile.
- 5 - Préparer le travail législatif et réglementaire nécessaire.

Ce groupe serait constitué d'une douzaine d'experts et de hauts fonctionnaires qui y seraient affectés à plein temps ; il serait en relation permanente avec les responsables politiques, les partenaires sociaux, et des représentants de la société civile ; il pourrait fonctionner au sein du Conseil d'analyse stratégique et bénéficierait des droits et moyens d'investigation les plus étendus.

Proposition 2 : Contingenter ce qui peut et doit l'être : les cotisations vieillesse

Limiter les cotisations aux caisses de retraite par répartition en pourcentage des revenus professionnels par une disposition de nature constitutionnelle.

Indiquer clairement dans le code de la sécurité sociale que les retraites par répartition fonctionnent « à cotisations définies », c'est-à-dire en répartissant entre les retraités le montant des cotisations versées par les actifs.

Proposition 3 : Vers un financement « assurantiel » des assurances sociales

1^{re} étape : supprimer d'un coup toutes les cotisations patronales. Les remplacer par des cotisations salariales de telle manière que le salaire net, le coût du travail pour l'entreprise, et la recette des organismes sociaux, soient inchangés. Les bulletins de salaire ne comporteront plus qu'une colonne de cotisations, calculées en pourcentage du salaire super-brut (salaire net et cotisations sociales).

2^e étape : virer sur le compte du salarié la totalité du salaire super-brut et recouvrer les cotisations par prélèvement automatique sur ce compte.

3^e étape : utiliser la pluralité des caisses d'assurance maladie et de retraite pour laisser à chacun la liberté de son choix et le soin d'effectuer les paiements requis ; accorder aux plus démunis une subvention pour que nul ne soit écarté du bénéfice d'une couverture maladie.

Proposition 4 : Fusionner la CSG et l'impôt sur le revenu

Établir un Nouvel impôt sur le revenu (NIR) dont le barème (progressif et conforme au principe du quotient familial) sera calibré pour rendre tous les Français imposables et fournir les mêmes ressources fiscales que la CSG, la CRDS et l'IR réunis.

Faire de la CSG un acompte sur le NIR.

Consacrer le NIR au financement des prestations sociales non contributives.

Proposition 5 : Arrondir à 20 % le taux « normal » de la TVA ou l'élever à 25 %

Porter le taux « normal » de TVA à 20 % et supprimer en contrepartie la taxe sur le chiffre d'affaires dite C3S.

ou

Porter le taux « normal » de TVA à 25 %, réduire de 6 points le taux des cotisations employeurs avant de les remplacer par des cotisations salariés, et affecter 5 points de TVA au financement de la protection sociale.

PARTIE I
ÉTAT DES LIEUX

CHAPITRE I

LES ORIGINES

Bismarck : des cotisations d'assurance

Les assurances sociales sont nées en Allemagne, dans les années 1880, sous l'autorité du Chancelier Bismarck. Le financement de l'assurance maladie et de l'assurance vieillesse provenait de cotisations assises sur les salaires. **Ces cotisations étaient partie patronales et partie salariales.** Les travailleurs les plus aisés avaient légalement la possibilité de s'assurer indépendamment. **Le système bismarckien était ainsi clairement assurantiel et contributif : des garanties étaient achetées au moyen de cotisations.** Durant la première moitié du XX^e siècle, divers pays (dont la France, en 1930) imitèrent l'Allemagne, en ajoutant éventuellement des subsides publics au produit des cotisations.

Beveridge : un filet de sécurité non contributif à financement fiscal

Le rapport Beveridge (1942) promeut une conception bien différente : il s'agit d'éviter à tout citoyen (ou résident autorisé) de tomber dans la misère ou de ne pas avoir accès à des soins indispensables. **La protection sociale n'est alors qu'un filet de sécurité minimal ; celui-ci est garanti par l'État, et financé par le contribuable.** Il peut prendre pour partie la forme d'un service public de santé (*National Health Service* - NHS), comme en France la prise en charge des frais d'instruction par la collectivité est obtenue en faisant financer les établissements d'enseignement par le budget de l'État et de collectivités territoriales.

Évolution vers un mélange des genres

Les systèmes actuels mixent les deux formules. Ils pourraient juxtaposer des couvertures minimales à financement fiscal, comme les revenus *minima* garantis, et des formules assurantielles, comme l'assurance chômage ou l'assurance vieillesse ; mais ils ont plutôt évolué vers un mélange des genres. Par exemple, les « Retraites

ouvrières et paysannes » françaises de 1910 eurent un financement en partie budgétaire : les cotisations purent être fixées en dessous du niveau requis pour l'équilibre financier.

Une idée de solidarité synonyme de redistribution se développa ; il en résultat un recours croissant au budget de l'État ou de collectivités territoriales pour subventionner les services de protection sociale : il est désormais habituel de compter sur

« il est désormais habituel de compter sur l'impôt pour financer des services de standing élevé et non plus seulement des filets de sécurité »

l'impôt pour financer des services de standing élevé et non plus seulement des filets de sécurité. La réforme du NHS par le Gouvernement Blair est caractéristique de cette évolution. Financé par l'impôt, le NHS était initialement conçu pour fournir les soins vitaux, et non la médecine « de confort » ; de ce fait, il était réputé pour laisser se constituer de longues files

d'attente pour les soins autres que vitaux ; mais depuis la réforme, le NHS a mission aussi bien d'implanter rapidement les prothèses de la hanche que de soigner les cancers. Des services qui deviennent de plus en plus bismarckiens continuent à faire en Grande-Bretagne l'objet de financements beveridgiens ; en France, des services traditionnellement bismarckiens sont financés de façon de plus en plus beveridgienne : **la confusion des genres est devenue le point de convergence.** Nous verrons que cela ne va pas sans poser de sérieux problèmes.

CHAPITRE II

LE FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE EN FRANCE

Une catégorie hétérogène

La catégorie statistique « protection sociale » regroupe :

- les assurances sociales (81,7 % du total en 2004 : sécurité sociale, retraites complémentaires, assurance chômage) ;
- les régimes d'intervention des pouvoirs publics (10,3 % : *minima* sociaux tels que le RMI) ;
- des institutions sans but lucratif au service des ménages (Secours catholique, Secours populaire, etc. ; 1,4 % du total), financées principalement par des dons ;
- les régimes d'employeurs (2,2 % : maintien du salaire durant des congés maladie, pensions supplémentaires, etc.), dont les frais grossissent la masse salariale ;
- les mutuelles, retraites supplémentaires et institutions de prévoyance (4,5 %), alimentées par des cotisations à caractère plus ou moins volontaire.

Les statistiques font masse de dons aux institutions caritatives, de cotisations à des « complémentaires santé », de la CSG, des cotisations vieillesse. Mais tous ces financements ont-ils les mêmes conséquences économiques ? Faire masse des 500,6 Md? de ressources (hors transferts entre institutions) enregistrées pour l'année 2004 ne présente qu'un intérêt limité. On touche là du doigt une difficulté : **les agrégats calculés par les instituts de statistique ne sont pas toujours ceux dont les économistes auraient besoin.**

Catégories de financement : les vases sont communicants

Exemple récent de vases communicants : le Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (FOREC) était en partie financé par des impôts et taxes affectés ; il a été supprimé à compter du 1^{er} janvier 2004. L'État verse désormais lui-même aux organismes sociaux les sommes destinées à

compenser les exonérations de cotisations patronales : des impôts affectés sont redevenus en 2004 des recettes budgétaires.

Au sein des recettes de la protection sociale, le poste « impôts et taxes affectés » est ainsi revenu de 94,5 Md€ à 83,3 Md€. En contrepartie, le poste « contributions publiques » est passé de 49,1 à 65,7 Md€. Or le « taux de pression sociale » calculé par les comptes nationaux comprend le premier de ces deux postes, mais pas le second ; il a en conséquence reculé de 26,4 % à 25,3 % du PIB entre 2003 et 2004, sans que ce recul ait la moindre signification économique.

Tableau simplifié du financement

La multiplication des fonds et les modifications incessantes apportées à la répartition des ressources font du financement de la protection sociale une usine à gaz aux tuyauteries mouvantes. Les chiffres disponibles et leurs évolutions doivent donc être utilisés avec grande précaution. Le tableau ci-dessous est néanmoins fort utile pour disposer d'ordres de grandeur.

Recettes de la protection sociale (France) en 2000 et 2004

Type de recettes (en Md€)	Année 2000	Année 2004	Évolution	En % du total en 2004
Total ressources hors transferts	429	500,6	+ 16,7 %	100 %
Cotisations (total)	284,5	334,6	+ 17,5 %	66,8 %
Cotisations employeurs effectives	160,2	185,6	+ 16,1 %	37,1 %
Cotisations fictives*	38,3	44,1	+ 15,1	8,8 %
Cotisations de salariés	70,0	85,5	+ 22,3 %	17,1 %
Cotisations des travailleurs indépendants	15,0	17,8	+ 19,0 %	3,6 %
Cotisations sur prestations et autres	1,0	1,3	+ 22,5 %	0,3 %
Impôts et taxes affectés + budget	128,5	149,0	+ 16,0 %	29,8 %
Dont CSG	58,2	66,8	+ 14,8 %	13,8 %
Produits financiers	2,2	1,9	- 13,8 %	0,4 %
Autres recettes	13,8	15,3	+ 10,4 %	3,1 %
PIB	1 441,4	1 648,4	+ 14 %	

* Cotisations « fictives » : versements de prestations sociales légales directement effectués par des employeurs. En 2004, les pensions des fonctionnaires de l'État (moins les cotisations salariales) en représentaient 67 % (29,7 Md€). S'il existait une caisse versant ces pensions, elle percevrait une cotisation employeur d'environ 50 % pour les fonctionnaires civils et 100 % pour les militaires. La création de telles caisses pour certains régimes spéciaux transforme des cotisations fictives en cotisations effectives.

La ligne « Impôts et taxes affectés et budget de l'État et des collectivités territoriales » représente environ 30 % des ressources. Ce pourcentage est à peu près égal à celui des services de protection sociale qui relèvent vraiment de l'assistance et de la redistribution. **Il n'est donc pas tellement indiqué de remplacer des cotisations par des impôts ; il conviendrait plutôt de faire des cotisations de véritables primes d'assurance.**

CHAPITRE III

LES FINANCEMENTS DANS LES PAYS DÉVELOPPÉS

De grandes différences existent entre pays de niveau de développement équivalent, même à l'intérieur de l'UE-15. En 2003 celle-ci consacrait 28,3 % de son PIB à la protection sociale¹. Aux extrêmes : l'Irlande (16,5 %) et la Suède (33,5 %). La France (30,9 % selon les normes Eurostat) était en seconde position avec le Danemark, suivie par l'Allemagne (30,2 %) puis la Belgique (29,7 %).

Des statistiques formatées par le mythe des transferts sociaux

Le Système européen de statistiques intégrées de protection sociale (SESROS) utilise quatre catégories : les cotisations employeurs, les cotisations « personnes protégées » (salariés, travailleurs indépendants et retraités), les contributions publiques (incluant les impôts et taxes affectés), et enfin les « autres recettes », généralement modestes.

Il faudrait disposer de données indiquant s'il existe ou non un lien entre le prélèvement et l'ouverture des droits à prestations et leur calcul ; de tels renseignements distinguant entre versements contributifs et non contributifs ne sont hélas pas disponibles. Le financement est étudié indépendamment des emplois ; on ne sait pas quelles recettes sont affectées à quelles dépenses. **La collecte et le traitement des données sont organisés conformément à une représentation du fonctionnement des systèmes de protection sociale qui ne fait guère de place à l'échange, à l'assurance et à la finance : dans cette optique, tout est redistribution et transfert.** Le tableau qui suit est donc loin de donner les indications requises pour pratiquer un *benchmarking* de qualité ; des travaux statistiques considérables seraient nécessaires pour redresser la barre.

¹ *European social statistics. Social protection. Expenditure and Receipts. Data 1995-2003.* 372 p., Eurostat, février 2006. Les chiffres 2004 ne sont pas encore disponibles.

Dix pays de l'Europe des 15

Le tableau ci-dessous fournit les données les plus récentes pour l'UE-15. Les sommes sont en milliards d'euros. Elles sont suivies (sauf dernière colonne) du pourcentage qu'elles représentent dans le total. Les pays sont classés par ordre décroissant de recours au financement fiscal (impôt et finances publiques : colonne « Gouvernement »).

Ressources de la protection sociale en Europe (2003)

	Employeurs	Pers. protégées	Gouvernement	Autres Recettes	Total 100 %
UE-15	1 071,2 (39,0 %)	576,8 (21,0 %)	1 013,8 (36,9 %)	84,6 (3,1 %)	2 746,4
Danemark	6,4 (9,6 %)	13,7 (20,7 %)	41,8 (63,0 %)	4,4 (6,7 %)	66,3
Irlande	5,4 (22,9 %)	3,3 (14,0 %)	14,5 (61,4 %)	0,4 (1,7 %)	23,6
Roy.-Uni	141,6 (32,7 %)	70,1 (16,2 %)	214,3 (49,5 %)	6,9 (1,6 %)	432,9
Suède	39,0 (40,6 %)	8,5 (8,8 %)	46,9 (48,8 %)	1,7 (1,8 %)	96,0
Italie	149,7 (43,7 %)	51,1 (14,9 %)	136,5 (39,8 %)	5,4 (1,6 %)	342,7
Allemagne	241,9 (36,3 %)	183,2 (27,5 %)	230,8 (34,6 %)	11,1 (1,7 %)	667,0
France	222,9 (46,1 %)	101,2 (20,9 %)	143,6 (29,7 %)	15,6 (3,2 %)	483,3
Espagne	86,7 (52,3 %)	27,2 (16,4 %)	47,1 (28,4 %)	4,7 (2,8 %)	165,7
Belgique	46,1 (50 %)	20,2 (21,9 %)	23,7 (25,7 %)	2,2 (2,4 %)	92,2
Pays-Bas	52,0 (32,8 %)	54,9 (34,7 %)	30,7 (19,4 %)	20,7 (13,1 %)	158,3

L'écart entre les extrêmes est considérable : 63 % de financement fiscal au Danemark, 19,4 % aux Pays-Bas. La différence eut été plus forte encore il y a quinze ans, les autorités danoises ayant augmenté depuis lors l'appel aux cotisations, surtout celles des « personnes protégées ». La position de la France était également très différente avant l'introduction et la montée en puissance de la CSG : c'est elle qui aurait occupé la dernière ligne.

Le match Danemark – France

Les deux extrêmes se sont rapprochés : estimant qu'il recourrait trop exclusivement à l'impôt, le Danemark a introduit des cotisations ; et la France, jugeant excessif son recours aux cotisations, a développé le financement fiscal. Remontons à 1989 pour disposer d'une comparaison entre des extrêmes encore plus éloignés.

Le niveau de vie était le même dans les deux pays (en pouvoir d'achat, le PIB par habitant atteignait 18 703 ECU en France et 18 478 au Danemark). Le coût

horaire de l'ouvrier français s'élevait alors à 15,27 ECU contre 15,51 pour son homologue danois. Ces sommes incluaient moins de 5 % de cotisations sociales pour le Danois, contre plus de 30 % pour le Français². Le salaire brut du Danois était très supérieur à celui du Français, mais le disponible après impôts était à peu près le même. **L'absence presque totale de cotisations sociales patronales au Danemark n'a pas eu pour conséquence de faire bénéficier les industriels de ce pays d'un coût de la main-d'œuvre inférieur à celui de leurs concurrents français.**

L'évolution qui se produisit au cours des années 1990 (plus de cotisations au Danemark, et moins en France), n'a pas changé grand chose. Le niveau de vie danois

« La comparaison n'incite donc pas à considérer le financement fiscal de la protection sociale comme plus (ni moins) favorable à l'emploi qu'un financement par cotisations sur les revenus d'activité »

a pris légèrement le pas sur son homologue français, et le coût du travail a de même progressé un peu plus vite au Danemark. Le chômage a diminué légèrement plus au Danemark qu'en France ; de 1993 à 2004 le taux d'emploi des personnes âgées de 15 à 65 ans est passé de 72,1 à 75,7 au Danemark, et de 59,3 à 63,1 en France : il augmente ainsi presque autant au Danemark (3,6 points) qu'en France (3,8 points), ce qui est méritoire pour le Danemark parti

d'une situation plus proche du plein emploi. La comparaison n'incite donc pas à considérer le financement fiscal de la protection sociale comme plus (ni moins) favorable à l'emploi qu'un financement par cotisations sur les revenus d'activité.

La Suède a su diminuer ses dépenses sociales de façon profitable pour l'emploi

La Suède est aussi remarquable par le freinage de ses dépenses sociales que par sa position en tête : selon Eurostat³, les prestations de protection sociale versées

² Tous ces chiffres sont tirés d'une publication Eurostat, *L'Europe en chiffres*, 3^e éd., 1992.

³ Citée par la Direction de la recherche, des études et de l'évaluation et des statistiques des ministères de l'emploi et de la santé, DRESS, *Études et résultats* n° 435, octobre 2005.

dans ce pays sont revenues de 37,7 % du PIB en 1993 à 31,3 % en 2002. À titre de comparaison :

- Entre 1995 et 2004, le PIB réel a augmenté de 22,2 % dans l'UE-15, de 22,9 % en France, mais de 27,4 % en Suède.
- Sur la même période, le taux d'emploi est passé de 60,1 à 64,7 % dans l'UE-15, de 59,5 à 63,1 % en France, et de 70,9 à 72,1 % en Suède.
- Le taux de chômage est revenu de 10,1 à 8,1 % dans l'UE-15, de 11,1 à 9,6 % en France, et de 8,8 à 6,3 % en Suède.

Ceci montre que, **si l'on a été trop loin dans le sens des dépenses de protection sociale, il n'est pas impossible de se ressaisir, sans régression sociale, de façon profitable pour l'activité économique et pour l'emploi.**

Il n'existe pas de modèle européen

La répartition des cotisations entre employeurs et salariés, principaux contributeurs au sein des « personnes protégées », varie beaucoup d'un pays à l'autre. Au Danemark les cotisations salariales sont le double des cotisations patronales ; aux Pays-Bas, elles font à peu près jeu égal ; partout ailleurs, les cotisations patronales l'emportent, et l'écart croît ainsi : Allemagne, France, Royaume-Uni, Belgique, Italie, Espagne ; il culmine en Suède. Les cotisations employeurs varient de 9,6 % des ressources totales au Danemark à 52,3 % en Espagne ; la France se situe avec 46,1 % après celle-ci et la Belgique, un peu au-dessus de l'Italie et de la Suède (40,6 %).

Principale conclusion à tirer de ces comparaisons européennes : l'harmonisation des financements est au mieux une perspective à très long terme. Chaque pays a recours aux modes de financement qui résultent de son histoire et d'évolutions récentes inspirées davantage par des préoccupations nationales que par une volonté de convergence. **La France peut donc effectuer des réformes du financement de sa protection sociale sans se soucier d'avoir à se rapprocher d'un « modèle européen » puisqu'il n'en existe pas en la matière.**

États-Unis

La protection sociale américaine consiste pour une part importante en dispositifs privés : couverture maladie et fonds de pension organisés par les (grandes) entre-

prises. Certaines de celles-ci se sont engagées de manière déraisonnable, au point d'en être fragilisées. La partie publique comprend les retraites par répartition (OASDI), un programme de couverture maladie pour les retraités (Medicare), un autre pour les plus démunis (Medicaid), et l'assurance chômage. OASDI et Medicare sont financés à 87 % par des cotisations, partagées à égalité entre employeurs et salariés ; les produits financiers représentent 11 %, les réserves étant importantes ; et la contribution de l'État fédéral, moins de 2 %. L'assurance chômage est financée par une cotisation patronale. L'absence de couverture maladie publique pour les actifs donne à ce service un caractère contributif très affirmé : **il faut travailler, et cela dans un secteur où le travail est apprécié, pour bénéficier d'une assurance payée en partie par l'employeur ou avoir de quoi payer des primes.** Trop d'Américains, de ce fait, ne sont pas couverts ou le sont mal. Il faudrait trouver une formule procurant à tous une couverture correcte tout en conservant l'incitation à rechercher activement un (meilleur) emploi.

Japon

Le cas de ce pays est très particulier : en 2003, les revenus de la sécurité sociale s'y élevaient à 753 Md€ pour 627 Md€ de dépenses, soit 136 Md€ d'excédents, 4 % du PIB. Très déficitaire, l'État fournit cependant 27 % des recettes de la sécurité sociale, soit 207 Md€ : il accumule une dette gigantesque, financée en partie par les réserves de la sécurité sociale, qui procurent à celle-ci de grosses rentrées (140 Md€). Si l'on fait abstraction de ces « autres recettes », sensiblement égales à l'excédent, les dépenses sont financées à égalité par les cotisations employeurs, les cotisations « personnes protégées » et l'État.

Leçons étrangères

L'exemple le plus positif vient de la Suède. Ce pays a prouvé qu'il est possible et bénéfique :

- de diminuer les dépenses de protection sociale quand elles ont atteint des niveaux jugés excessifs ;
- de plafonner les prélèvements effectués sur les actifs au profit des retraités ;
- de rendre contributives des prestations qui ne l'étaient guère en effectuant, après une préparation adéquate, un changement complet et instantané du système de retraites⁴.

⁴ Pour ces deux points, voir la *Revue Française des affaires sociales*, n° spécial *L'État providence nordique : ajustements, transformations au cours des années quatre-vingt-dix*, oct.-déc. 2003, et plus particulièrement l'article de Ole Settergren : « La réforme du système de retraites suédois ».

La protection sociale américaine montre l'intérêt pour l'efficacité du marché du travail de couvertures constituant clairement une rémunération du travail. Elle montre aussi qu'organiser cette protection trop massivement au niveau des entreprises fragilise certaines de celles-ci tout en laissant de côté un fort pourcentage de ménages. Il faut trouver le moyen d'allier la contributivité américaine à l'universalité européenne.

L'exemple à ne pas suivre est la propension de la majorité des pays européens à mélanger le contributif et le non-contributif, à traiter tous les prélèvements obligatoires comme s'ils étaient sans contrepartie, et à se nourrir de faux espoirs d'amélioration en effectuant des changements « à petits pas » inspirés par des réflexions très conventionnelles.

CHAPITRE IV

L'ÉVOLUTION QUALITATIVE EN FRANCE

Le financement de la protection sociale a beaucoup changé depuis l'instauration de la sécurité sociale à la Libération. Comprendre la situation actuelle requiert d'avoir cette évolution présente à l'esprit.

Initialement : des cotisations sur le salaire plafonné

Jusqu'à la réforme de 1967, les assurances maladie et vieillesse du régime général formaient la « branche assurances sociales » ; celle-ci était financée par une cotisation partie patronale (initialement 10 %) et partie salariale (initialement 6 %) limitée au salaire sous plafond. En 1947 les cotisations AGIRC vinrent « charger » la partie du salaire des cadres supérieure au plafond. Les cotisations ARRCO, à partir de 1962, augmentèrent le prélèvement sur salaire plafonné⁵. La branche famille était également dotée d'une cotisation plafonnée, exclusivement patronale, qui progressa entre 1945 et 1951 de 12 % à 16,75 %, puis déclina à partir de 1959 jusqu'à 13,5 % en 1962. Pour la branche accidents du travail le calcul, comme aujourd'hui, tenait compte du risque propre à chaque entreprise ou branche professionnelle.

Déplafonnement et CSG

La réforme de 1967 scinda en deux la branche assurances sociales : maladie d'un côté et vieillesse de l'autre. La cotisation famille fut réduite à 11,5 %, en contrepartie partielle de quoi les soins liés à la maternité furent rattachés à l'assurance maladie ; celle-ci fit l'objet d'une réforme importante : 3 points de cotisations furent déplafonnés. Le mouvement d'élargissement de la base soumise à prélèvement était lancé : le déplafonnement se poursuivit, jusqu'à concerner la totalité des cotisations maladie, puis des cotisations famille, et même 1,6 point de cotisations vieillesse. La CSG (créée en 1991) réalisa un nouvel élargissement de la base du prélèvement : en sus des revenus d'activité, furent imposés les revenus du capital et, dans une certaine mesure, les revenus de remplacement.

⁵ L'AGIRC (Association générale des institutions de retraite des cadres) fédère les caisses de retraite complémentaire des cadres, l'ARRCO (Association des régimes de retraites complémentaires) fédère les caisses de retraite complémentaire des salariés (non-cadres et cadres pour leur salaire jusqu'au plafond de la sécurité sociale).

Au-delà de la CSG : la cotisation sur la valeur ajoutée (CVA)

Selon son principal promoteur, Jean-François Chadelat⁶, l'idée d'une CVA s'inspire de la CSG. L'assiette du prélèvement sur les ménages a été élargie en passant des cotisations plafonnées aux cotisations déplafonnées puis à la CSG ; pour lui, il conviendrait d'élargir de même l'assiette du prélèvement sur les entreprises en passant des salaires bruts à la totalité de la valeur ajoutée (VA), et donc des cotisations patronales à la CVA. Ajouter à la base initiale (la masse salariale) les amortissements, frais financiers, profits, et même ceux des impôts qui s'imputent sur la VA, permettrait de diminuer le taux. Le coût du travail baisserait, celui du capital augmenterait : les entreprises auraient moins tendance aux investissements de productivité, qui remplacent du travail par du capital. Les partisans actuels d'une hausse des taux de TVA compensant une diminution des cotisations patronales ont repris cet objectif de « favoriser l'emploi en réduisant le coût du travail ».⁷

Valeur ajoutée, TVA et CVA

La valeur ajoutée est la différence entre le chiffre d'affaires d'une entreprise (total des ventes HT) et les consommations intermédiaires (achats HT). L'entreprise répartit cette marge entre 3 parties prenantes :

- le personnel (salaires, primes, intéressement, cotisations sociales) ;
- les capitalistes (frais financiers nets, amortissements, dividendes, bénéfice net non distribué) ;
- les pouvoirs publics (impôts autres que la TVA).

La TVA s'ajoute au prix de vente HT pour former le prix TTC. Sur le territoire national, l'entreprise joue le rôle d'agent collecteur : elle verse à l'administration la taxe qu'elle a encaissée à l'occasion de ses ventes, moins celle qu'elle a payée sur ses achats. Les ventes à l'exportation s'effectuent HT, ce qui ne signifie pas une absence de TVA : l'État de l'importateur applique son taux et encaisse la TVA due par celui-ci. Les achats à l'étranger (importations) donnent lieu à paiement de la TVA au taux français, aux douanes françaises.

⁶ J.-F. Chadelat, *La réforme des cotisations patronales*, rapport au Premier ministre, 1997. *Liaisons sociales*, 9 septembre 1997.

⁷ Michel Lamy, secrétaire national à l'économie de la CGC, *Messages*, avril 2006.

La Cotisation sur la valeur ajoutée (CVA), comme la taxe professionnelle, absorberait une partie de la marge brute entre ventes et achats ; les promoteurs de la CVA veulent qu'elle remplace une partie des cotisations patronales, de manière à diminuer le coût du travail.

J.-F. Chadelat appelle de ses vœux la CVA par souci « *de plus grande cohérence avec le transfert des cotisations maladie salariales vers la CSG et la mise en œuvre de l'assurance maladie universelle, dont il faut rappeler qu'un des principes fondamentaux réside dans la dissociation entre la protection contre le risque maladie et l'exercice d'une activité professionnelle* ». Il existe donc un parallélisme entre les buts, motifs et présupposés qui ont conduit au dé plafonnement des cotisations et à la création de la CSG, et ceux qui inspirent la CVA : **il s'agit de rompre avec la logique bismarckienne d'achat de services d'assurance au profit d'une idée néo-beveridgienne de droit ouvert à tout résident**. Le préfixe « néo » est utilisé ici parce que Lord Beveridge limitait ce droit à une couverture minimale, tandis que ses successeurs veulent qu'il s'applique à des prestations généreuses.

Le triomphe du non-contributif

Depuis quelques décennies, la dépense d'assurance maladie par personne dépend peu de la catégorie socioprofessionnelle et du niveau de revenus⁸. Dans une perspective assurantielle il serait donc normal de demander une prime indépendante du revenu. La cotisation plafonnée réalisait un compromis entre cette logique et une volonté redistributrice : les titulaires de bas salaires payaient moins qu'ils ne coûtaient, et les autres davantage, sans que la part redistribution de la cotisation puisse être trop importante. Le système plafonnait la contribution de solidarité imposée aux titulaires de revenus élevés et moyens. Le dé plafonnement progressif réalisé entre 1967 et 1984, puis la CSG et les exonérations de charge pour les bas salaires, signifiaient le triomphe d'une logique redistributive. Le principe beveridgien d'un financement obligatoire sans contrepartie l'emporta au fil des ans sur la logique de l'échange, de l'achat de services, sur le modèle bismarckien d'assurances sociales.

La Couverture maladie universelle (CMU) s'inscrit pour une part dans ce courant. Pas totalement, car la CMU recourt aussi à la conception bismarckienne de la soli-

⁸ La composition de la dépense, elle, en dépend : les personnes modestes ont davantage recours à l'hôpital.

darité : elle subventionne ceux qui ne parviennent pas à financer eux-mêmes leur complémentaire santé. Mais en ce qui concerne la sécurité sociale, l'ouverture des droits ne résulte plus vraiment du paiement d'une cotisation : elle est désormais acquise pour tout résident en situation régulière. La loi du 27 juillet 1999 dispose en effet : « *Toute personne résidant en France (...) de façon stable et régulière relève du régime général lorsqu'elle n'a droit à aucun titre aux prestations en nature d'un régime d'assurance maladie et maternité.* » Les causes antérieures d'affiliation et le statut d'ayant droit pour raison familiale ont été conservés : la préférence française pour l'empilement des mesures l'exigeait. Mais la cotisation a cessé d'être la condition *sine qua non* de l'ouverture des droits, comme elle le serait restée si la loi avait instauré une prise en charge partielle ou totale, par l'État, de la cotisation des résidents ayant de faibles ressources.

Il existait *a priori* deux façons d'éviter que des résidents soient exclus du bénéfice de l'assurance maladie : l'une respectueuse de la logique assurantielle, et l'autre

« la cotisation maladie est devenue un prélèvement obligatoire sans contrepartie »

qui la contredit au profit d'une logique néo-beveridgienne de couverture luxueuse sans rapport avec le paiement de cotisations. La seconde a été choisie ; ainsi a été menée à son terme la transformation que le dé plafonnement puis le financement par la CSG avaient

engagée : la cotisation maladie est devenue un prélèvement obligatoire sans contrepartie. Cette évolution revêt une grande importance, on le verra dans la seconde partie : les réactions du cotisant ne sont pas les mêmes selon qu'il a conscience d'acheter une garantie contre un risque redouté, ou d'être ponctionné sans que cela lui rapporte rien personnellement.

CHAPITRE V

LA RÉPARTITION DU FINANCEMENT ENTRE MÉNAGES ET ENTREPRISES

Autre aspect de l'évolution, à la fois qualitatif et quantitatif : la modification de la décomposition du prélèvement social entre cotisations patronales d'une part, cotisations salariales et CSG d'autre part. Depuis 1981, la seconde composante a nettement augmenté, tandis que la première a plutôt diminué, comme le montre le tableau ci-dessous.

Cotisations patronales et cotisations + CSG salariales⁹ (en % du PIB)

Années	1960	1970	1981	1990	2000	2004
Cotisations employeurs	9,3	11,8	14,8	14,8	13,8	13,9
Cotisations salariales + CSG sur salaires	2,1	2,7	4,9	6,5	7,6	7,9

Sur longue période, la répartition institutionnelle du financement de la protection sociale entre employeurs (cotisations patronales) et salariés (cotisations et CSG salariales) ne semble pas déterminer la proportion de la VA qui revient au facteur travail¹⁰. Cette proportion a augmenté de 52 % en 1960 à 61 % en 1982 ; elle a ensuite chuté assez brutalement, revenant un peu en dessous de 56 % en 1989 ; puis elle s'est redressée légèrement au début des années 1990. L'évolution depuis 1993 est indiquée dans le tableau ci-contre : globalement, entre 1993 et 2004, on constate de modestes fluctuations du coût du travail autour de 58 % de la VA, et de l'excédent brut d'exploitation (EBE) autour de 30,3 %.

⁹ A été prise en compte ici la CSG sur les salaires, nettement inférieure à la CSG totale, ainsi que la CRDS sur les salaires. Économiquement, la Contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) est un prélèvement destiné à la sécurité sociale, même si juridiquement la dette de la CADES (Caisse d'amortissement de la dette sociale dont les ressources proviennent essentiellement de la CRDS) n'est pas une dette de la sécurité sociale.

¹⁰ Le rapport du sénateur Marini (*La concurrence fiscale en Europe : une contribution au débat*, rapport d'information 483 (98-99), Commission des finances, Sénat, 1998) fournit une bonne synthèse des travaux sur ce sujet.

Partage de la valeur ajoutée à prix courants de 1993 à 2004¹¹

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Rémunération du travail	58,3	57,8	58,0	58,2	57,7	57,4	58,2	57,9	58,1	58,4	58,5	58,0
Salaires bruts	42,1	41,8	42,0	42,2	41,9	41,7	42,3	42,4	42,7	43,0	42,9	42,5
Cotisations employeur	16,2	16,1	16,0	16,0	15,9	15,6	15,8	15,5	15,4	15,4	15,6	15,5
EBE	30,0	30,4	30,1	29,8	30,5	31,0	30,1	30,7	30,5	30,3	30,2	30,5
Revenu mixte	8,6	8,5	8,4	8,4	7,9	7,9	7,9	7,8	8,0	7,9	7,9	7,9
Impôts	3,1	3,3	3,5	3,7	3,9	3,8	3,8	3,6	3,3	3,4	3,4	3,6

Le poids dans la valeur ajoutée des cotisations sociales à la charge de l'employeur a légèrement diminué entre 1993 et 2001 ; en compensation la part des salaires bruts (de plus en plus ponctionnés) a augmenté un peu de 1998 à 2002. Cette évolution n'a pas eu de conséquence sur le coût du travail en pourcentage de la VA.

¹¹ Source : INSEE, comptes nationaux en base 2000, traitement Philippe Durance. La ligne « impôts » couvre les impôts à la production moins les subventions. Le « revenu mixte » est celui des travailleurs indépendants (brut).

PARTIE II

PROBLÈMES ET INCONVÉNIENTS
DU SYSTÈME ACTUEL

CHAPITRE I

LES INCONVÉNIENTS DE LA COMPLICATION

La multiplicité des régimes, des fonds sociaux, des circuits financiers, ne permet pas d'obtenir une vue claire et synthétique de la situation financière en matière de protection sociale. Les compensations démographiques, qui ont rendu service, ont atteint leurs limites. Les adossements de régimes de retraites auxquels il est procédé depuis quelques années ont le même objectif ; ils ajoutent à l'épaisseur du mystère, et le calcul des soultes laisse planer des soupçons. Dans ces conditions, les lois de financement de la sécurité sociale (LFSS) et les lois de finances (LF) ne permettent pas au Parlement de faire des choix clairs et informés : elles servent trop à étendre et remodeler année après année un maquis de dispositions financières hétéroclites et arbitraires.

Complication et comptabilité créative

Divers exemples montreront comment **la complication des financements permet de déguiser la réalité** :

- La reprise par l'État de la dette de la sécurité sociale (LF pour 1994) fut comptabilisée comme un prêt de l'État (110 MdF, effectivement versés) ; mais les remboursements par tranches du principal furent comptabilisés en recettes tout comme les intérêts¹² ! La Cour des comptes fit en vain les remontrances qui s'imposaient : ce chef-d'œuvre de comptabilité créative (gonflement indu des recettes budgétaires) fut maintenu.
- La branche vieillesse bénéficiait d'une fraction de la taxe sur les tabacs par l'intermédiaire du Fonds de solidarité vieillesse (FSV). Puis le FOREC fut créé pour verser aux organismes de sécurité sociale l'équivalent de certaines exonérations

¹² Le débours correspondant à un prêt ne constitue pas une dépense de l'exercice, mais une opération en capital. Les rentrées occasionnées par le remboursement de la somme prêtée sont de même des opérations en capital, et non des recettes courantes... sauf quand le lapin est baptisé carpe, selon la formule d'Alphonse Daudet. La dernière portion de carpe fut servie en 2005 ; grâce à elle, le déficit budgétaire de cette année apparut inférieur de près de 3 Md€ à ce qu'il fut véritablement. Trois majorités et quatre gouvernements successifs avalèrent ce lapin-carpe de bon appétit ; la plupart des députés et sénateurs ne se rendirent même pas compte du subterfuge, perdu dans un océan de dispositions absconces ; seuls les estomacs délicats de la Cour des comptes et de spécialistes des finances publiques se révoltèrent.

de charges ; on lui transféra le bénéfice de cette partie de la taxation du tabac. L'État s'acquitta ainsi, sur le papier, de son obligation de compenser la perte de recettes due aux exonérations ; en fait, ce fut sans bourse délier, puisque la taxe profitait déjà à la sécurité sociale. L'existence d'un organisme tampon, le FSV, établissement public ne faisant pas juridiquement partie de la sécurité sociale, a facilité cette mascarade.

- Il fut aussi attribué au FOREC une partie de la taxe sur les contrats d'assurance automobile, qui revenait auparavant à l'assurance maladie¹³. La sécurité sociale fut ainsi dédommée de manques à gagner dus aux exonérations par l'affectation au FOREC d'une ressource fiscale qui jusque-là allait directement dans ses caisses ! La jungle des affectations de recettes diverses est suffisamment épaisse pour que de telles opérations abondent dans les LF et LFSS.

Un holà du Conseil constitutionnel

Il arrive qu'une manœuvre, trop voyante, échoue. Ce fut le cas pour la disposition de la LFSS pour 2002 qui prétendait reporter sur la sécurité sociale une dette du FOREC s'élevant à 16 MdF : elle fut déferée au Conseil constitutionnel, qui la censura. Mais c'est l'exception qui confirme la règle : la complication des financements sociaux permet généralement aux budgétaires de n'être pas dérangés quand ils jouent au lego avec une multiplicité de recettes, de créances et d'organismes dont les combinaisons peuvent être indéfiniment modifiées. Ce jeu est une des sources de l'inflation législative et réglementaire dénoncée par le Conseil d'État dans son dernier rapport annuel ; en effet, **lois et règlements se gonflent de dispositions qui seraient inutiles si les finances sociales étaient simples et fonctionnelles. Il faut débarrasser le financement de la protection sociale des nombreuses complications accumulées au fil du temps.**

¹³ Pour une excellente raison : les accidents de la route lui coûtent cher.

CHAPITRE II

LES LIMITES DU PRÉLÈVEMENT SOCIAL OBLIGATOIRE

Une allergie au prélèvement obligatoire sans contrepartie

On observe depuis quelque 15 ans un fait d'importance majeure : **dans la plupart des pays développés le prélèvement obligatoire suscite des résistances ; les gouvernements parviennent difficilement à l'augmenter** ; dans les pays, dont la France, qui n'arrivent pas mieux à limiter la progression des dépenses, un déficit des comptes publics en résulte dès que la croissance mollit.

Dans le vaste ensemble des dépenses et recettes publiques, la protection sociale tient la première place. Des sondages montrent que les Français l'apprécient : **en théorie, beaucoup accepteraient de payer encore plus pour en bénéficier. En pratique, faute de lien suffisant entre ce que chacun paye et la couverture à laquelle il a droit, ils rechignent quand l'État leur demande de le faire.** Leur résistance pourrait être vaincue à coup de lois et décrets, mais les hommes au pouvoir craignent un retour de bâton électoral. Il est politiquement plus profitable, pensent-ils (peut-être à tort), de laisser filer le déficit. Les décennies 1960 et 1970, durant lesquelles il était bon électoralement d'augmenter les ressources de la protection sociale quelles qu'elles fussent, sont derrière nous ; **la fin du XX^e siècle et le début du XXI^e présentent des zones de résistance à l'augmentation des prélèvements obligatoires sans contrepartie.** Le déficit public et celui des comptes sociaux en témoignent.

Le déficit des comptes sociaux

Comment évaluer le déficit des comptes sociaux ? La DREES (Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques) publie un solde des comptes de la protection sociale, dit ci-dessous « solde restreint ». Il faut lui ajouter les contributions publiques affectées aux assurances sociales (essentiellement aux régimes spéciaux). Restent les régimes d'intervention sociale des pouvoirs

publics, qui contribuent au déficit budgétaire dans la même proportion que le reste des dépenses de l'État. Sur cette base, le déficit effectif des comptes sociaux de 2000 à 2004¹⁴ est fourni par le tableau ci-dessous :

Déficit de la protection sociale (millions d'euros)

Années	2000	2001	2002	2003	2004
Soldes restreint	+ 6 247	+ 9 140	+ 120	- 6 878	- 11 285
Contribution publique aux assurances sociales	8 603	7 747	7 838	8 345	10 414
Déficit budgétaire lié aux régimes d'intervention sociale	4 013	3 984	6 280	7 163	7 703
Déficit effectif des comptes sociaux	6 369	2 591	13 998	22 386	29 402

L'ampleur de ce déficit montre que le fonctionnement actuel et la dynamique de la

« L'ampleur de ce déficit montre que le fonctionnement actuel et la dynamique de la protection sociale ne sont pas soutenables à moyen et long terme »

protection sociale ne sont pas soutenables à moyen et long terme, et posent problème à court terme. Institutionnaliser la transformation de primes d'assurance en prélèvements obligatoires ne résoudra pas ce problème : les ménages sont allergiques à un trop haut niveau de prélèvements obligatoires sans contrepartie. Au contraire, **il faudrait évoluer vers un financement par de vraies primes**

d'assurance ; faute de quoi le déficit des comptes sociaux ira croissant et conduira les pouvoirs publics à rationner la production des services de protection sociale.

Le Conseil des prélèvements obligatoires

À cet égard, le remplacement du Conseil des impôts par un Conseil des prélèvements obligatoires (installé le 6 avril 2006 par le Premier président de la Cour des comptes) peut être la meilleure ou la pire des choses :

- la meilleure si ce Conseil mène une réflexion en profondeur sur les possibilités de remplacer une partie des prélèvements obligatoires par des achats de

¹⁴ Pour ces années on dispose des données en base 2000 ; auparavant, la base étant différente, les données ne sont pas tout à fait comparables.

services ; s'il trouve comment faire évoluer une part importante des cotisations sociales vers une formule qui ne soit pas un prélèvement obligatoire sans contrepartie ;

- la pire si le nouveau Conseil est le signe d'un basculement définitif des cotisations sociales du côté de l'impôt.

CHAPITRE III

COTISATIONS SOCIALES ET MARCHÉ DU TRAVAIL

Les marchés *stricto sensu*

Sur un marché *stricto sensu*, il existe :

- une offre (des vendeurs potentiels, dont certains vont devenir vendeurs effectifs : tous ceux dont le prix de réservation¹⁵ est inférieur au prix d'équilibre) ;
- une demande (des acheteurs potentiels, dont certains vont devenir acheteurs effectifs : tous ceux dont le prix de réservation est supérieur au prix d'équilibre) ;
- et une variable d'ajustement, le prix, qui s'établit à un niveau dit d'équilibre rendant égales les quantités vendues et achetées.

Il est sous-entendu que ce que débourse l'acheteur est égal à ce qu'encaisse le vendeur : c'est ce montant qui constitue le prix.

Sur un marché de biens ou services classiques, la TVA introduit déjà une distorsion : il existe un prix HT et un prix TTC ; le vendeur est concerné par le prix HT, tandis que l'acheteur, s'il est un particulier, l'est par le prix TTC. Cependant, tous les particuliers acheteurs sont logés à la même enseigne, et de même tous les vendeurs. Par ailleurs, la TVA peut être considérée comme une redevance versée à l'État, à l'occasion de l'accès au marché, pour rémunérer ses services : ils sont utiles à l'organisation moderne de la production et de la distribution.

Le « quasi-marché » du travail et le « coin social »

Sur le marché du travail, les choses se compliquent : la notion usuelle de prix est inadéquate pour les vendeurs. Le salarié reçoit en effet une rémunération duale : en argent son salaire net, et en nature un ensemble de droits sociaux. L'employeur verse, en argent, un salaire « super-brut », somme du salaire net et de toutes les

¹⁵ Pour un vendeur : prix au-dessous duquel il ne veut pas vendre ; pour un acheteur : prix au-dessus duquel il ne veut plus acheter.

charges sociales. **Ce salaire super-brut est le prix du travail pour l'employeur, pas pour le salarié : ce que procure son travail à celui-ci, c'est la somme de son salaire net et de la valeur qu'il attache aux droits sociaux qu'il acquiert.** Or rien ne garantit que cette valeur soit égale aux charges. Le vendeur peut donc percevoir plus ou moins, selon les cas, que ce que verse l'acheteur.

Les droits sociaux non contributifs sont financés par des retenues sur salaires (cotisations, CSG, ou impôt sur le revenu prélevé à la source) mais ne bénéficient pas spécialement aux personnes qui supportent ces retenues ; à cause d'eux, **la rémunération du travail devient systématiquement inférieure au coût du travail. C'est à ce phénomène que devrait être réservé l'usage du terme « coin social ».** Pour le salarié, le bénéfice de l'assurance maladie ne fait plus partie de sa rémunération, puisqu'il serait couvert de la même manière s'il ne travaillait pas : il y a « coin social ». En revanche, la complémentaire maladie, elle, fait partie de la rémunération, dès lors que c'est l'appartenance à l'entreprise qui en rend bénéficiaire : il n'y a pas de « coin ».

« Coin social » et délocalisations

L'employeur se trouve dans une situation analogue à celle du ménage acheteur sur le marché d'un bien, qui paye TTC tandis que le vendeur n'encaisse réellement que le montant HT. À ceci près qu'il peut plus facilement aller faire ses emplettes ailleurs. Tarifs douaniers, frais de transport et coûts d'implantation dans certains pays étrangers ont diminué : cela rend plus attractive la localisation de l'activité dans des régions du globe où les charges salariales comme les salaires directs sont plus modestes.

Cela ne signifie pas que les délocalisations soient spécifiquement la conséquence d'un haut niveau de protection sociale : elles sont inhérentes au coût du travail élevé, lui-même inséparable du niveau de vie élevé de la population. Une bonne protection sociale est un élément du niveau de vie, au même titre que des habitations et des voitures confortables. **Les travailleurs français ayant une productivité élevée, il faut que la population dispose d'un pouvoir d'achat suffisant : sinon comment la production abondante qui en résulte trouverait-elle preneur ?** Aucune baisse massive du coût du travail n'est donc envisageable. De ce fait, jusqu'à ce que la productivité moyenne en Chine, en Inde, etc., ait rejoint le niveau occidental, il existera d'importantes opportunités pour délocaliser. Les pays

où des îlots de forte productivité se mettent en place sur fond de faible productivité moyenne et donc de coût du travail peu élevé sont inévitablement attractifs : **aucune réforme du financement de la protection sociale ne saurait empêcher les délocalisations.** Une telle réforme n'en est pas moins indispensable pour affronter dans les meilleures conditions le défi de la mondialisation.

En effet, **la mondialisation est une chance pour les pays où les travailleurs sont motivés, consciencieux et entreprenants, comme elle est une malchance pour ceux où domine une mentalité de ronds de cuir.** Or, que l'on fasse appel à la théorie du salaire d'efficience, à l'expérience du chef d'entreprise, ou au simple bon sens, une chose est sûre : quand un prélèvement destiné à la sécurité sociale est un achat de service, le salarié a conscience d'être bien rémunéré ; il a conscience de se servir de son argent pour acheter quelque chose d'utile, si bien que sa motivation augmente. Ce n'est pas le cas s'il est ponctionné, et qui plus est par le biais d'une cotisation « patronale », pour une protection qui le concerne peu, ou pour une protection non contributive accordée à tous les habitants : il a alors le sentiment d'en avoir moins pour son travail. Sa satisfaction et sa motivation sont moindres.

L'entreprise a intérêt à ce que ses salariés aient le sentiment de percevoir une forte rémunération ; ce serait le cas si cette rémunération englobait vraiment, visiblement, tout ce qui est dépensé pour bénéficier de leur travail. C'est pourquoi **chaque entreprise en particulier, et le pays en général, gagneraient :**

- **à ce qu'un maximum de services de protection sociale soient « achetés » plutôt que financés par des prélèvements obligatoires sans contrepartie ;**
- **à ce que les services universels et l'assistance soient financés par de vrais impôts, s'imputant de manière visible sur la rémunération obtenue par le travail.**

Ne pas se tromper de « coin social »

Le « coin social et fiscal » est souvent défini comme la différence entre le coût du travail pour l'employeur et le revenu net dont dispose le travailleur après impôts et cotisations sociales. Cela n'a pas de pertinence économique. **Les cotisations qui constituent vraiment un achat de droits sociaux ne font pas partie du coin qui perturbe le fonctionnement du marché du travail.** Mettre toutes les cotisations dans le même sac, faire comme si elles étaient toutes des prélèvements

obligatoires sans contrepartie, est une erreur scientifique. Les conséquences de cette erreur sont lourdes. **La notion de « coin » économiquement pertinente recouvre seulement les prélèvements obligatoires sans contrepartie. Les dysfonctionnements du marché du travail, et de l'économie dans son ensemble, ne proviennent pas de la croissance des dépenses de protection sociale, mais de l'augmentation du vrai « coin social et fiscal ».** Celle-ci peut se produire sans que l'agrégat statistique des prélèvements obligatoires augmente en pourcentage du PIB : il suffit que des prestations contributives deviennent non contributives ; que des cotisations qui achetaient des services de protection sociale se transforment en ponctions sans contreparties.

Réciproquement, il est possible d'accroître la motivation des travailleurs et d'améliorer le fonctionnement du marché du travail sans diminuer la protection sociale : en faisant en sorte que son financement soit de moins en moins un « coin social ».

CHAPITRE IV

COTISATIONS PATRONALES ET COÛT DU TRAVAIL

Sur longue période, les cotisations ne majorent pas le coût du travail

Pour les organisations patronales, et nombre de leurs adhérents, les charges sociales majorent le coût du travail. Les économistes, en général, pensent différemment. Le sénateur Philippe Marini¹⁶ a bien résumé leur raisonnement : *« l'équilibre sur le marché du travail est le même, quelle que soit la répartition entre cotisations salariales et employeurs (prédominance des cotisations salariés ou prédominance des cotisations employeurs). En effet, dans les deux cas, le coût du travail dont dépend la demande de travail émanant des entreprises, et le salaire net, dont dépend l'offre de travail émanant des travailleurs sont les mêmes. Seule la position du salaire brut est différente ».*

Institutions et dénominations peuvent faire illusion. Les cotisations qui majorent le salaire brut sont dites « à la charge des employeurs », par opposition à celles qui s'en déduisent, réputées être « à la charge des salariés ». Mais que se passe-t-il concrètement ? L'employeur débourse toutes les cotisations, salariales et patronales, ainsi que le salaire net : tout est à sa charge. Simplement, cette « charge » constitue la rémunération du travail : l'entreprise ne peut déboursier ces sommes, sauf à faire faillite, que si ses salariés ont produit l'équivalent. Elle n'aurait rien de moins à déboursier si elle versait au salarié la totalité de sa rémunération, charge à lui de reverser aux organismes sociaux l'intégralité des cotisations sociales. Donc **cela n'a pas de sens, économiquement, de dire que la cotisation patronale est à la charge de l'employeur, et la cotisation salariale à la charge de l'employé : les deux sont totalement à la charge de l'employeur, ainsi que le salaire net ; et les deux constituent un usage de la rémunération du travailleur**, soit comme une sorte d'impôt sur le revenu, soit comme le paiement d'un achat de services.

¹⁶ Ph. Marini, *opus* cité note 10.

Charges sociales et cours de la Seine

Le schéma qui sous-tend la conception usuelle des charges sociales est celui des eaux de la Seine qui se divisent en deux de part et d'autre de l'île de la cité : les employeurs, occupant le pont aux changes, verraient défilier les charges patronales ; et les salariés, du pont Saint Michel, surveilleraient l'écoulement des cotisations employés. Mais en réalité les deux acteurs ne sont pas sur deux bras parallèles ; le cours d'eau est indivis, et les employeurs sont en amont des salariés : l'eau passe d'abord en totalité sous le pont de la Concorde, en tant que coût du travail ; puis en totalité sous celui d'Alexandre III, comme rémunération du travail.

La dualité des cotisations camoufle la réalité économique

L'organisation juridique et institutionnelle, en opposant des cotisations salariales et patronales, induit des erreurs conceptuelles. **L'employeur est poussé à croire que les cotisations dites patronales s'imputent sur la part des recettes qui devrait lui revenir. Il est poussé à croire que diminuer les cotisations patronales permettrait d'augmenter son bénéfice, ou de baisser ses prix de vente. Bref, il est poussé à croire que les cotisations patronales majorent le prix du travail, ce qui n'est conforme ni à l'analyse économique, ni aux statistiques disponibles.** Induire ainsi en erreur les personnes qui constituent la composante la plus névralgique des forces vives de l'économie est grave. Le diagnostic est clair : **les institutions qui sont à l'origine de ce brouillage de la perception doivent être réformées.** Le pays qui effectuera le premier une telle réforme en obtiendra un avantage comparatif dans la compétition internationale.

Un effet à court terme

Reste la différence qui existe à court terme selon que les pouvoirs publics choisissent d'augmenter les cotisations patronales ou les prélèvements sur le salaire brut (cotisations salariales ou CSG). Le sénateur Marini écrit : « *Dans le court terme, quand les cotisations salariés augmentent, le salaire net diminue et le coût du travail reste fixe. En revanche, l'augmentation des cotisations employeurs conduit à une augmentation du coût du travail* ». Cela compte beaucoup dans le vécu des

partenaires sociaux. En cas de majoration des prélèvements dits « à la charge du salarié », les employeurs sont relativement tranquilles : ils recevront simplement des demandes d'augmentations de salaires plus fortes qu'à l'accoutumée, dont il leur faudra satisfaire une moindre partie. **En revanche, si les pouvoirs publics ont choisi de majorer le taux des cotisations patronales, le coût du travail se trouvant *ipso facto* augmenté, les employeurs doivent pendant quelque temps¹⁷ résister opiniâtrement à toute demande d'augmentation en provenance de leur personnel ou des syndicats : cela est plus pénible.** Pour les syndicalistes, la situation est symétrique.

Il est possible de prolonger l'effet de court terme en rendant progressif le déversement des cotisations patronales sur les cotisations salariales, la CSG, les budgets publics et le déficit social : l'effet de répartition favorable au capital se renouvelle alors au fur et à mesure qu'il s'estompe. Durant certaines périodes, la position relative du capital a ainsi pu être artificiellement détériorée ou améliorée par les changements survenus en matière de financement de la protection sociale ; durant d'autres, un rattrapage s'est effectué. Mais ce n'est pas sur cela qu'il faut compter pour modifier de façon importante et durable la décomposition de la VA entre le travail et le capital.

L'énergie des partenaires sociaux est mal utilisée

Les représentants des employeurs d'une part, des salariés de l'autre, s'efforcent en amont d'influencer les pouvoirs publics dans le sens qui facilitera ensuite la vie de leurs mandants. Les négociateurs syndicaux nationaux font pression pour obtenir que les augmentations de prélèvements prennent la forme de cotisations patronales, et leurs homologues patronaux pour que le gouvernement privilégie cotisations salariales ou CSG. **Une énergie considérable est absorbée par ces luttes d'influence, de façon stérile** ; cela vient du fait que les pouvoirs publics décident au coup par coup, à de multiples reprises, ce qui aurait pu et dû être fixé une fois pour toutes par une règle générale. Les rapports de force influençant ces décisions, les partenaires sociaux sont à chaque fois sur le pied de guerre. L'absence d'une règle générale et permanente occasionne ainsi un gaspillage du temps et de l'énergie des partenaires sociaux et des gouvernants, qui en manquent ensuite pour s'occuper des choses sérieuses. Une réforme du financement de la protection sociale devrait s'efforcer de remédier à cela.

¹⁷ « Les études économétriques réalisées sur données françaises semblent indiquer que l'alourdissement des cotisations sociales n'a sans doute pas exercé jusqu'ici de pression durable sur le coût du travail. En effet, les hausses de taux de cotisations semblent avoir été absorbées par un fléchissement spontané des salaires nets, intervenant immédiatement en cas de hausse des cotisations salariés, **et avec un délai sensiblement plus long (2 ans en moyenne) en cas d'accroissement des cotisations employeurs.** » Rapport Marini, 1998.

CHAPITRE V

POUR OU CONTRE UNE COTISATION SUR LA VALEUR AJOUTÉE ?

Les orientations fixées par le chef de l'État

Le débat qui fit suite aux propos du chef de l'État porta principalement sur quatre méthodes envisageables pour remplacer des cotisations patronales : une cotisation sur la valeur ajoutée (CVA), une modulation des taux de cotisation en fonction de la valeur ajoutée, une augmentation de la TVA, ou un accroissement de la CSG. Le but fixé par le président de la République était de trouver un mode de financement moins défavorable à l'emploi. Son analyse de départ est résumée dans ses vœux aux « forces vives » du 5 janvier 2006 : *« Malgré les allègements de charges, les cotisations sociales pèsent trop lourdement sur les salaires. Elles pénalisent l'emploi. Plus une entreprise recrute, plus elle doit payer. À l'inverse, plus elle délocalise, plus elle occasionne de dépenses sociales et moins elle contribue à la protection sociale. L'enjeu, maintenant, c'est d'entreprendre une nouvelle réforme concernant les cotisations patronales. Il faut les calculer sur une assiette plus juste. »*

Les propos présidentiels n'évoquent pas le total des prélèvements. Il ne faut cependant pas perdre de vue que les mesures prises depuis deux ans pour réduire le déficit social ont consisté pour une part importante à prélever davantage : 0,3 % de cotisation patronale au nom de la dépendance en contrepartie de la suppression d'un jour férié, 0,2 % de cotisation (moitié patronale, moitié salariale) pour les retraites, 0,1 % pour la branche accidents et maladies du travail, 0,08 % pour l'assurance chômage, 0,3 % pour la cotisation AGIRC, recouvrement anticipé du prélèvement social sur les plans d'épargne logement de plus de dix ans, augmentation de la base salariale de la CSG, taxe « exceptionnelle » sur les industries pharmaceutiques, élargissement de la contribution sociale de solidarité sur les sociétés (C3S), augmentation de la taxe sur les mutuelles, etc. : ces petits ruisseaux ont contribué à la légère réduction du déficit public de 2004 à 2005 ; ils ont aussi fait passer les prélèvements obligatoires de 43,1 à 44,1 % du PIB. Cela aussi est un sujet de préoccupation qui incite à réfléchir à une réforme du financement de la protection sociale.

CVA et modulation des taux n'enthousiasment pas les économistes

L'idée de CVA (ou de modulation des taux de cotisation, qui seraient d'autant plus élevés que la masse salariale de l'entreprise serait plus faible en proportion de la valeur ajoutée) n'a pas recueilli beaucoup de suffrages parmi les économistes ni au sein du patronat. De plus, sa mise en œuvre pourrait n'être pas compatible avec une directive européenne.

1 - On craint que la modulation des taux ne soit une « usine à gaz », particulièrement dissuasive pour les patrons de très petites entreprises (TPE) ; or celles-ci constituent un champ important pour la création d'emplois.

2 - Les pouvoirs publics encouragent l'investissement en consentant des réductions de taxe professionnelle aux entreprises qui investissent, et en adoptant un taux modéré d'imposition des bénéficiaires. Or une CVA aurait pour effet de taxer davantage les amortissements, les frais financiers et les bénéfices, et par suite de majorer le coût de l'investissement. Quelle cohérence ? **Taxer et détaxer ne vaut.**

3 - Est-il au pouvoir de l'État, dans une économie ouverte, de réduire le rendement net des capitaux propres au profit de la protection sociale ? Il existe un marché mondial des capitaux, et les investisseurs se basent sur leur rémunération nette de prélèvements. Le rendement d'équilibre se détermine au niveau mondial ; si la France introduit un prélèvement supplémentaire (CVA ou taux de cotisation majorés pour les activités plus capitalistiques), alors la marge brute (avant CVA) requise par les investisseurs augmentera dans ce pays. **« Faire payer les machines » (ou les capitaux) pour la protection sociale est une fausse bonne idée, impossible à mettre en œuvre dans un contexte de globalisation.**

4 - Les entreprises multinationales disposent de moyens permettant de faire apparaître plus de bénéfice, ou plus de VA, dans les pays où la taxation de ces éléments est la plus clémente. C'est la raison pour laquelle la France a baissé le taux de l'impôt sur les sociétés : dès lors que les autres pays le font, il faut le faire, sauf à voir la matière taxable se délocaliser. Le même raisonnement s'applique à la CVA : **dans le contexte de la globalisation, pour instaurer une CVA autre que symbolique il faudrait convaincre nos principaux partenaires d'en faire autant.**

5 - La CVA est basée sur l'idée selon laquelle le travail est substituable au capital : on pense que, si le travail coûte moins cher et le capital davantage, les entreprises remplaceront des investissements par des salariés. Or cela n'est vrai que dans certaines circonstances. Que se passe-t-il quand le pétrole enchérit ? Sa consommation diminue faiblement ; ménages et entreprises font des économies principalement sur d'autres postes. De même bien des travailleurs indépendants ne réagissent-ils pas à une diminution de leur rémunération horaire en travaillant moins, mais en travaillant davantage, pour essayer de maintenir leur niveau de vie. **Beaucoup d'entreprises se comporteront de même : elles utiliseront moins de travail, même si son prix relatif a diminué, pour maintenir leurs investissements**, qui sont pour elles ce que l'essence, le fuel et le gaz sont pour les ménages : des facteurs faiblement substituables.

6 - La CVA aura pour effet de faire subventionner les entreprises qui investissent peu par celles qui investissent beaucoup. Cela sera particulièrement vrai si elle est utilisée pour alléger le coût du travail le moins qualifié. Ne va-t-on pas, ce faisant, affaiblir les secteurs les plus dynamiques, porteurs d'espoir et créateurs des emplois de demain, dans le vain espoir d'enrayer le déclin inéluctable d'activités archaïques ?

7 - **Rappelons que le rendement du capital n'est pas inutile à la protection sociale. Les fonds de pension, encore bien modestes en France, sont appelés à se développer**, et les pouvoirs publics ont pris toutes sortes de dispositions en leur faveur. Exonérer et subventionner d'un côté l'épargne ainsi placée, et de l'autre augmenter la taxation des revenus qui profitent aux fonds, serait ponctionner d'une main pour donner de l'autre ; l'intérêt économique et social de la manœuvre n'est pas évident.

8 - L'article 33 de la directive européenne 77/388, dite 6^e directive TVA, interdit aux États-membres d'introduire des impôts qui, sans être la TVA, en présentent les caractéristiques essentielles. La Cour de justice des communautés européennes, dans un arrêt du 31 mars 1992, a ainsi jugé une « contribution » danoise assise sur la valeur ajoutée non compatible avec le Système commun de taxe sur la valeur ajoutée. Il faudrait pour le moins commencer par s'assurer que le projet de CVA, s'il était mis en œuvre, ne subirait pas le même sort.

Au total, nous donnons raison à Edmond Malinvaud (1998)¹⁸ et à Jean-Baptiste de Foucauld (1995)¹⁹ contre Jean-François Chadelat (1997)²⁰ : **asseoir une partie du financement de la protection sociale sur la VA des entreprises, même s'il s'agissait là uniquement de ressources pour les prestations non contributives relevant de l'assistance ou du service universel, ne présenterait aucun intérêt pour la croissance et l'emploi. Cela constituerait au mieux une réforme pour rien. Les capacités de réforme n'étant pas illimitées, mieux vaut les réserver pour des changements apportant... plus de valeur ajoutée.**

¹⁸ *Les cotisations sociales à la charge des employeurs : analyse économique*, Rapport du Conseil d'analyse économique, la Documentation française, 1998.

¹⁹ Jean-Baptiste de Foucauld, *le financement de la protection sociale*, Rapport du Commissariat général du Plan, La Documentation française, 1995. Le diagnostic est dépourvu d'ambiguïté : « 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 des cotisations sociales des employeurs. » Pour les effets structurels, ce rapport est moins péremptoire, mais nullement positif : « 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. »

²⁰ J.-F. Chadelat, *opus* cité note 6. Il propose pour faciliter la transition de commencer par moduler les cotisations patronales en fonction de la composition de la valeur ajoutée. Sa position en faveur d'une telle réforme à « petits pas » a été critiquée par E. Malinvaud : « Pourquoi de telles circonspections ? Ou bien on est convaincu des vertus de l'assiette valeur ajoutée, et il convient alors de l'introduire le plus tôt possible, de la façon la plus déterminée possible et la plus simple possible. (...) Ou bien on n'en est pas convaincu, et mieux vaut alors ne pas s'engager dans un processus incertain dont l'aboutissement sera soit un retour en arrière, soit des cotisations patronales de sécurité sociale régies par des règles compliquées. »

CHAPITRE VI

POUR OU CONTRE UN RELÈVEMENT DE LA TVA ?

La TVA est une invention française adoptée par de très nombreux États, à commencer par ceux de l'Union européenne (UE). Elle pose des problèmes dans le cadre européen car elle est assez facile à frauder en l'absence de contrôle aux frontières, mais il s'agit d'une valeur sûre. Le taux le plus élevé pratiqué dans l'UE est 25 %, ce qui laisse une marge de manœuvre pour la France²¹ (taux normal : 19,6 %). Un point de TVA rapporte environ 8,4 Md€ au Trésor public. Le passage à 25 % procurerait donc 45 Md€ (base 2005).

Taux de TVA élevé : léger avantage commercial

Un pays où le taux de TVA est élevé par rapport à ses partenaires commerciaux bénéficie à première vue d'un avantage commercial : ses exportations sont taxées (par ses partenaires) moins que ses importations (par lui-même). **Remplacer des cotisations patronales par de la TVA peut donc apparaître comme une bonne opération pour un pays dont la balance des paiements courants est déficitaire** ; or tel est depuis peu le cas de la France. L'effet ressemble à celui d'une petite dévaluation, opération exclue depuis l'adoption de l'euro.

La baisse des cotisations employeurs compensée par la hausse de la TVA diminue le coût du travail ; les producteurs nationaux baissent leurs prix de vente HT ou accroissent leur marge. Dans le premier cas, leurs produits deviennent plus compétitifs ; dans le second, les efforts supplémentaires de vente, à l'étranger et sur le marché national, sont rentabilisés. Calculons « à la louche » ce qui pourrait advenir si le taux « normal » était porté à 25 %.

- Chaque point de cotisations patronales déplafonnées a rapporté 6,16 Md€ à la sécurité sociale en 2005.
- La hausse de la TVA rapportant 45 Md€ permettrait de diminuer de 7,4 points le taux des cotisations patronales déplafonnées, donc de ramener par exemple la cotisation maladie de 12,8 % à 5,4 %.

²¹ Les règles européennes fixent un minimum (15 %) mais pas de maximum pour le taux « normal » de TVA. Cependant, il serait délicat pour la France d'aller au-delà de 25 %.

- Le coût du travail baisserait de 5,3 %.
- Le coût du travail entrant pour 58 % dans la valeur ajoutée, si les prix des biens et services *made in France* n'incorporaient que des fournitures françaises, ils pourraient baisser de 3,07 %. Compte tenu d'une composante importée d'environ 20 %, la baisse se situerait aux alentours de 2,5 % pour le prix HT.
- L'augmentation de la TVA ferait plus que compenser cela : les prix TTC monteraient d'environ 1,9 % pour le *made in France*, et de 4,5 % pour les produits importés.

Les salaires nets n'ayant pas augmenté, le pouvoir d'achat des ménages serait en légère baisse ; cela serait favorable au rééquilibrage de la balance des paiements courants : un ralentissement de la consommation intérieure, portant davantage sur les importations que sur la production nationale, est une condition favorable pour la progression des ventes à l'étranger et la diminution des achats. En revanche, croissance et emploi pâtiraient au cas où l'augmentation des exportations ne compenserait pas la diminution de la demande intérieure.

Limites de l'exercice

On observera deux choses :

- **Le passage de la TVA à 25 % est un fusil à un coup** : l'opération, à la différence des dévaluations de jadis, peut difficilement être renouvelée.
- Les calculs qui précèdent sont purement comptables : ils ne tiennent pas compte des réactions des agents économiques et supposent que la totalité de la diminution des coûts de production soit répercutée dans les prix de vente.

Amputant le pouvoir d'achat des ménages, une hausse de TVA génère une demande accrue de revalorisations salariales : **il peut en résulter un peu d'inflation, une spirale prix-salaires²²**. Dans le contexte de la zone euro, un différentiel d'inflation est mauvais pour la compétitivité, donc à terme pour la croissance et l'emploi. Les effets positifs d'une hausse de la TVA ne sont donc pas aussi certains à moyen et long terme qu'à court terme.

À l'intérieur de la zone euro, les différences d'inflation peuvent en quelques années compenser largement les effets d'une modification de taux de TVA. Ainsi

²² Telle est l'analyse effectuée par le rapport Jean-Baptiste de Foucauld cité note 19, selon lequel « *les salaires restent, de facto, largement indexés sur les prix à la consommation en France. (...) Une spirale prix-salaires est ainsi enclenchée et l'inflation est accrue.* »

entre 1999 et 2005 les prix à la consommation allemands n'ont-ils augmenté que de 9,5 % contre 12,5 % pour les prix français, 15,7 % pour les italiens et 21,2 % pour les espagnols. L'Espagne est mal partie ! Pour la France, le passage à 25 % compenserait juste l'excès de hausse des prix de ces six dernières années par rapport à l'Allemagne. Et à l'extérieur de la zone euro, les taux de change, susceptibles de variations amples et rapides, constituent un facteur plus important.

De manière générale, la compétitivité d'un pays ne semble pas dépendre des taux de TVA : au Japon, fortement excédentaire, la TVA n'est qu'à 5 %. L'emploi, pas davantage : les pays où le chômage est faible, comme le Danemark, le Japon et les États-Unis, ont des taux de TVA très différents (25 % au Danemark, 5 % au Japon, pas de TVA aux USA). On peut préconiser une hausse de la TVA en France pour ses effets positifs à court terme, et pour remplacer une myriade de petites taxes disparates dont le recouvrement coûte cher ; mais cela ne saurait constituer l'alpha et l'oméga d'une réforme du financement des protections sociales : cela devrait être un élément d'une réforme plus vaste, axée à titre principal sur la séparation du contributif et du non contributif.

PARTIE III
PROPOSITIONS

Le constat et les analyses qui précèdent ont identifié et précisé les problèmes posés à l'économie française par le financement de la protection sociale. Les propositions de réforme destinées à leur apporter des solutions en découlent.

Le problème principal est le coin social et fiscal. Il ne résulte pas de la nature de

« Il faut déterminer précisément les services qui relèvent de l'assurance et ceux qui relèvent de la redistribution »

la protection sociale mais de l'habitude qui a été prise de tout financer à l'aide de prélèvements obligatoires sans contrepartie : les services d'assurance et de report tout comme les prestations d'assistance. Il faut déterminer précisément les services qui relèvent de l'assurance et ceux qui relèvent de la redistribution ; évoluer vers un financement du type primes d'assurance pour

les premiers ; et réserver l'impôt aux seconds. L'ouverture d'un chantier d'analyse est nécessaire pour préciser la ventilation entre assurance et redistribution. Mais il ne s'agit pas d'enterrer le problème en le confiant à une commission ; parallèlement à l'ouverture de ce chantier, des dispositions doivent être prises :

- pour éviter que les prélèvements destinés aux personnes âgées poursuivent et accélèrent leur croissance, ce que rend probable l'insuffisance des réformes de 1993 et 2003, soulignée par le 3^e rapport du Conseil d'orientation des retraites (rendu public le 30 mars 2006) ;
- pour en finir avec la dualité des cotisations, source d'affrontements stériles autour de faux problèmes à une époque où toutes les énergies devraient être mobilisées pour affronter les vrais défis, et obstacle dirimant à la transformation ultérieure des cotisations en primes d'assurance ;
- pour que la CSG cesse d'être un hybride de cotisation et d'impôt, et qu'elle devienne un véritable impôt, par sa fusion avec l'impôt sur le revenu ;
- pour remplacer par de la TVA de petits impôts affectés à la protection sociale, et le cas échéant des cotisations patronales, avant leur suppression totale au profit de cotisations exclusivement salariales.

CHAPITRE I

OUVRIR UN CHANTIER POUR SÉPARER ASSURANCE ET REDISTRIBUTION

Proposition 1

Dès le début de la prochaine législature, mettre en place un groupe de travail temporaire pour :

- 1 - préciser les services de protection sociale qui sont ou peuvent être fournis au prorata des contributions apportées (services dits assurantiels) ;
- 2 - trouver comment financer les services assurantiels par des cotisations ou primes créatrices de droits, et réserver la voie fiscale à la redistribution ;
- 3 - mener toutes les études d'impact et de faisabilité requises ;
- 4 - assurer la concertation avec de vrais représentants de la société civile ;
- 5 - préparer le travail législatif et réglementaire nécessaire.

Ce groupe serait constitué d'une douzaine d'experts et de hauts fonctionnaires qui y seraient affectés à plein temps ; il serait en relation permanente avec les responsables politiques, les partenaires sociaux, et des représentants de la société civile ; il pourrait fonctionner au sein du Conseil d'analyse stratégique et bénéficierait des droits et moyens d'investigation les plus étendus.

L'assurance maladie est un service dont le caractère assurantiel est clair : en payant des primes, l'assuré social achète une couverture contre un risque. L'objectif sera donc que les ménages puissent acheter leur assurance maladie et choisir la couverture qui leur convient. Une couverture minimale obligatoire sera prévue ; son achat par les ménages à faibles revenus sera subventionné. Le groupe de travail précisera l'articulation à construire entre ce qui relève de l'assurance et ce qui est de l'assistance ou de la redistribution. Des leçons peuvent être tirées de ce qui a été fait dans le cadre de la CMU pour les complémentaires maladie.

Les minima sociaux relèvent à l'évidence d'un financement par l'impôt. Mais leur interface avec les éléments contributifs de la couverture sociale est à étudier

sérieusement : c'est elle dont la conception actuellement peu réfléchie explique qu'il existe neuf *minima*, chiffre excessif. Elle relève du chantier à ouvrir.

Les retraites par répartition posent un problème plus délicat. Le droit positif incite en effet à considérer les cotisations versées au profit des retraités comme une sorte d'achat des droits à pension, ce qui est économiquement absurde. Alfred Sauvy l'a montré, ces cotisations ne préparent pas l'avenir, elles remboursent ce que les actifs ont antérieurement reçu des personnes aujourd'hui retraitées. Le droit positif ignore la réalité économique, à savoir que les retraites se préparent en investissant dans les nouvelles générations ; cela est mauvais pour la bonne marche de l'économie. Le groupe de travail devra indiquer comment remettre législation et réglementation en accord avec la nature des choses. Il s'intéressera, au delà du financement de la protection sociale *stricto sensu*, à celui de l'Éducation nationale, soit 99,4 Md€ en 2004 (6,1 % du PIB) : la préparation des jeunes générations à l'entrée dans la vie active est en effet la véritable préparation des retraites par répartition. Il ne devra pas se laisser imposer des limites par les découpages institutionnels tels que celui qui isole l'Éducation nationale de la sécurité sociale : la réforme requiert une véritable audace intellectuelle.

Le budget de la branche famille devra également être abordé avec un regard neuf. Il est fréquemment affirmé que cette branche relève de la solidarité nationale et devrait à ce titre être financée par l'impôt. Économiquement, rien n'est moins sûr : l'argent versé pour l'entretien des enfants finance l'investissement dans le capital humain, et fait l'objet d'un remboursement ultérieur, sous forme de pensions. Le groupe de travail étudiera donc comment sortir du « coin social » ces prélèvements destinés aux enfants.

CHAPITRE II

CONTINGENTER CE QUI PEUT ET DOIT L'ÊTRE : LES COTISATIONS VIEILLESSE

Aujourd'hui les actifs sont un peu dans la situation des serfs médiévaux, « taillables et corvéables à merci » ; il est temps qu'à l'arbitraire du Prince succède une règle en quelque sorte constitutionnelle fixant le taux de la redevance. Un mouvement de contractualisation, au XIII^e siècle, a éliminé le servage et multiplié l'éclosion des « villes franches » : il faut réaliser aujourd'hui l'analogie en matière d'échanges entre générations successives.

Proposition 2

- Limiter les cotisations aux caisses de retraite par répartition en pourcentage des revenus professionnels par une disposition de nature constitutionnelle.
- Indiquer clairement dans le code de la sécurité sociale que les retraites par répartition fonctionnent « à cotisations définies », c'est-à-dire en répartissant entre les retraités le montant des cotisations versées par les actifs.

Retraites

Retraites à cotisations définies : Les cotisations ne servent pas de variable d'ajustement, on verse les pensions qu'il est possible de verser compte tenu des recettes et des réserves.

Retraites à prestations définies : Les pensions sont fixées et payées conformément aux règles en vigueur, sans souci de ce qui rentre dans les caisses. Les cotisations sont augmentées si nécessaire.

Surcote : Si un assuré social valide plus de 40 annuités et liquide sa pension après 60 ans, cette pension est majorée de 3 % par année supplémentaire, par rapport à celle qu'il aurait eu à 60 ans et avec

40 annuités. Ex. : à 64 ans avec 42 annuités validées, on obtient 6 % de plus.

Retraites par annuités : Le nombre d'années d'assurance (« annuités validées ») joue un rôle déterminant dans le calcul de la pension. Ex. : retraite de la sécurité sociale, retraite des fonctionnaires.

Retraites par points : Les contributions apportées donnent droit à des points. La pension se calcule à partir du nombre de points accumulés et de l'âge à la liquidation, sans qu'intervienne le nombre d'années d'assurance. Ex. : les retraites complémentaires (ARRCO, AGIRC) jusqu'en 1982.

« Si le financement des pensions peut s'accroître sans limites, on court le risque d'une "guerre des âges" »

Si le financement des pensions peut s'accroître sans limites, on court le risque d'une « guerre des âges » dressant des cotisants exploités contre des retraités exploités. La mise en œuvre de cette proposition éliminera ce risque. Mais beaucoup demanderont : si cette proposition était mise en œuvre, ne

déboucherait-on pas, compte tenu des évolutions démographiques prévisibles, sur une paupérisation inacceptable des personnes âgées ?

Une telle crainte ne sera pas fondée si la réforme des retraites met en œuvre le principe de responsabilité personnelle. Un système de retraites à cotisations définies permet à chacun de choisir entre une pension plus conséquente et un départ plus précoce. Actuellement, malgré l'instauration de la surcote, la plupart des travailleurs ont intérêt à liquider leur pension dès qu'ils ont droit au taux plein ; tandis que si l'on peut continuer à acquérir des droits sans pénalisation au delà des 40 annuités fatidiques, ce ne sera plus aux pouvoirs publics d'assurer un bon taux de remplacement des revenus d'activité par les pensions : chacun prendra ses responsabilités. L'espérance de vie en bonne santé augmentant aussi vite que l'espérance de vie elle-même, il n'existe pas d'empêchement physiologique à ce qu'une proportion importante de la population soit encore en activité aujourd'hui

à 65 ans, et dans quelques décennies à 70, puis 75 ans, si le mouvement perdure. D'ailleurs, dans les années 1950 et 1960, alors que l'espérance de vie était bien moindre, et la pénibilité du travail généralement supérieure, les taux d'activité entre 60 et 65 ans étaient beaucoup plus élevés qu'aujourd'hui.

Comme on le constate chaque fois que les personnes sont responsables de leur propre bien-être au lieu de l'attendre du patron ou de l'État, les comportements changeront. Les salariés se conduiront comme le font aujourd'hui les indépendants : pour toucher davantage, ils travailleront plus. Il s'agira là de travailler plus longtemps afin de percevoir une pension plus confortable. Les gens le feront s'ils savent que l'État ne va pas résoudre leur problème à leur place ; de même ils accroîtront leur recours aux retraites par capitalisation, conformes à une logique de responsabilité individuelle.

Les Cassandre objecteront que le chômage ne permettra pas à tous ceux qui le voudraient de conserver un emploi à un âge avancé. C'est compter sans la raréfaction de la main d'œuvre que va provoquer la conjonction entre les taux de natalité plus faibles observés depuis 1975 et l'arrivée à la soixantaine des *baby-boomers*. Souhaitons que cette évolution démographique soit accompagnée d'un assouplissement raisonnable du code du travail et d'un effort accru de formation tout au long de la vie : il n'y aura alors pas de raison que la situation de l'emploi rende impossible au plus grand nombre le travail après 60 ans.

Il existe ainsi de fortes indications en faveur d'un plafonnement des cotisations aux caisses de retraite par répartition. Une source importante de dérapage des prélèvements obligatoires serait tarie ; et les régimes de retraite fonctionneraient de manière plus conforme au respect des libertés individuelles qui sied à une démocratie libérale.

On se demandera : est-il démocratique d'empêcher le Parlement de relever le plafond ? Certes, car la démocratie libérale protège les droits des minorités contre les abus de pouvoir que la majorité pourrait être tentée de commettre. L'évolution démographique, sauf élévation de l'âge moyen de départ à la retraite, amènera une majorité de votants à être retraités ou proches de la retraite, c'est-à-dire ayant un intérêt personnel à exploiter les actifs. Un régime réellement démocratique doit mettre des obstacles institutionnels à une telle possible tyrannie de la majorité.

Autre question : ne serait-il pas opportun de disposer d'une marge de manœuvre ? C'est le bon sens même ! Mais pourquoi cette marge consisterait-elle forcément à pouvoir dépasser le plafond ? Un régime de retraite bien géré constituera quelques réserves les années fastes, de façon à pouvoir y puiser les années de vaches maigres. Ce faisant, il contribuera en outre à limiter l'ampleur des fluctuations conjoncturelles.

Cette proposition 2 serait la clé d'une vraie réforme des retraites, qui reste à faire. Le passage aux cotisations définies, plafonnées en pourcentage des revenus d'activité, requiert un complément : **l'unification des régimes, incluant la généralisation de la formule des points et donc l'abandon de celle des annuités**, compliquée et illisible. Cette unification relève également de la simplification dont la nécessité a été démontrée.

CHAPITRE III

VERS UN FINANCEMENT « ASSURANTIEL » DES ASSURANCES SOCIALES

Quand un prélèvement destiné à la sécurité sociale est un achat de services, le salarié a conscience d'être rémunéré et de se servir de son argent pour acheter quelque chose d'utile ; tandis que s'il est ponctionné pour une protection accordée à tous les habitants, il a le sentiment d'en avoir moins pour son travail. La satisfaction n'est pas la même dans les deux cas. Or l'entreprise a intérêt à ce que ses salariés soient contents. C'est pourquoi il faut qu'un maximum de services soient « achetés » et non financés par des prélèvements obligatoires sans contrepartie. Pour y parvenir, des étapes sont nécessaires. Voici un cheminement possible.

Proposition 3

1^{re} étape : supprimer d'un coup toutes les cotisations patronales. Les remplacer par des cotisations salariales de telle manière que le salaire net, le coût du travail pour l'entreprise, et la recette des organismes sociaux, soient inchangés. Les bulletins de salaire ne comporteront plus qu'une colonne de cotisations, calculées en pourcentage du salaire super-brut (salaire net et cotisations sociales).

2^e étape : virer sur le compte du salarié la totalité du salaire super-brut et recouvrer les cotisations par prélèvement automatique sur ce compte.

3^e étape : Utiliser la pluralité des caisses d'assurance maladie et de retraite pour laisser à chacun la liberté de son choix et le soin d'effectuer les paiements requis ; accorder aux plus démunis une subvention pour que nul ne soit écarté du bénéfice d'une couverture maladie.

Faisabilité

La 1^{re} étape ne présente pas de difficulté technique. Soit un salaire brut de 2 000 € donnant lieu à des charges patronales au taux de 40 % (soit 800 €) et à des

charges salariales au taux de 20 % (soit 400 €). Le salaire net est 1 600 € et le super-brut 2 800 €. Une cotisation salariale sur le super-brut au taux de 42,86 % remplace la cotisation patronale de 40 % et son homologue salariale de 20 % sur le brut. Les caisses touchent 1 200 € comme avant, l'entreprise dépense la même chose, et pour le salarié le disponible après cotisations sociales est inchangé.

Dans cet exemple, la 2^e étape porte à 2 800 € le montant crédité au compte du salarié, et lui fait verser 1 200 € aux caisses *ad hoc*, par prélèvements automatiques. Le cas des cotisations accident du travail devra être examiné à part : le tarif s'appliquant à l'entreprise et non au salarié, il est sans doute préférable de conserver le versement par l'employeur.

Une telle transformation modifiera des habitudes très ancrées, et de ce fait soulèvera des oppositions. Les partenaires sociaux pourraient craindre une perte de légitimité pour la gestion paritaire des Caisses, mais cette gestion n'est déjà plus liée à une catégorie de cotisations : les syndicats sont présents aux CA de la branche famille, alors que celle-ci ne reçoit pas de cotisations salariales. Des problèmes techniques se poseront aussi, qui n'ont rien d'insurmontable :

- Les logiciels de paie et comptabilité devront être modifiés.
- Les réductions de charges patronales en faveur de certains emplois seront remplacées par des subventions directes aux entreprises. La réglementation européenne ne s'y oppose pas. L'État sous-traitera le versement de ces subventions aux URSSAF, qui possèdent les fichiers requis.
- Lors de la 2^e étape les organismes de recouvrement auront à constituer les fichiers de particuliers nécessaires pour le calcul et l'encaissement des cotisations ; n'importe quelle société de services publics (téléphonie, etc.) sait le faire.

Avantages du changement

- Simplification des fiches de paie : une colonne disparaît.
- Prise de conscience effective par les salariés du coût de leur protection sociale et de leur rémunération véritable, qui deviendra pleine et entière le jour où les caisses seront payées par prélèvement automatique sur le compte du travailleur, comme EDF et France Télécom.
- Possibilité d'évoluer ensuite vers un achat de services de protection tarifés selon des barèmes actuariels, ce qui supprimerait le coin social ; possibilité de mise en concurrence des producteurs de services, en utilisant la pluralité des producteurs publics : pourquoi un salarié qui devient artisan, ou vice-versa, serait-

il forcé de changer de caisses retraite et maladie s'il est content de celles qu'il avait ? Ainsi les monopoles catégoriels et géographiques pourront-ils céder progressivement la place à une orientation client.

- La prise de conscience du fait que la protection sociale a un coût, et que chacun, pour l'essentiel, se la paie, rendra les ménages plus attentifs à trouver les formules présentant une bonne adéquation à leurs besoins et un bon rapport qualité/prix. Les consommateurs de protection sociale sont les agents les mieux à même de stimuler les producteurs, à une condition : qu'ils soient les payeurs.

CHAPITRE IV

FUSIONNER LA CSG ET L'IMPÔT SUR LE REVENU

Il est fréquent de regretter qu'un ménage français sur deux soit exonéré d'impôt sur le revenu (IR). Or la CSG est un impôt direct dont le produit dépasse celui de l'IR (70,5 Md€ en 2005, et même 75,6 en comptant la CRDS, contre 55 pour l'IR). Les fusionner fournirait un IR universel. Ce nouvel impôt sur le revenu (NIR) rapporterait 130 Md€ sur la base de l'année 2005, ce qui suffirait presque à compléter les cotisations pour financer la protection sociale ; cela suffirait vraisemblablement aussi à couvrir l'ensemble des prestations reconnues après examen comme étant non contributives. Cela permettrait enfin de suivre la recommandation du rapport Godet²³ visant à « familialiser » la CSG, recommandation qui n'a fait à ce jour l'objet d'aucune proposition concrète.

Proposition 4

- Établir un Nouvel impôt sur le revenu (NIR) dont le barème (progressif et conforme au principe du quotient familial) sera calibré pour rendre tous les Français imposables et fournir les mêmes ressources fiscales que la CSG, la CRDS et l'IR réunis.
- Faire de la CSG un acompte sur le NIR.
- Consacrer le NIR au financement des prestations sociales non contributives.

Précisions

Le NIR sera donc affecté à la protection sociale. Plus précisément, au sein de ce vaste ensemble, il le sera aux prestations reconnues « non contributives » (relevant de l'assistance), que le chantier ouvert conformément à la proposition 1 aura permis de délimiter. Le produit du NIR (130 Md€ environ) permettra de couvrir la plus grande partie de ces prestations. L'impôt progressif sera ainsi logiquement

²³ Michel Godet et Evelyne Sullerot, *La famille, une affaire publique*, rapport du Conseil d'analyse économique, la Documentation française, 2005.

affecté à la partie redistributrice de la protection sociale. Son rôle sera de ce fait plus facilement admis par les contribuables : ils sauront où va leur argent (la solidarité). Le méli-mélo des finances de l'État et des finances sociales prendra fin.

La CSG, généralement retenue à la source, constituera un acompte, comme les « acomptes provisionnels » acquittés au titre de l'IR (qui subsisteront). Après calcul de l'impôt dû, le solde sera réclamé comme aujourd'hui par voie de rôle, méthode qui a le mérite de rendre le prélèvement bien visible aux yeux du contribuable. Les mesures compliquées prises pour rendre la CSG un peu progressive en différenciant son taux selon la catégorie du revenu seront remplacées par la progressivité du NIR, facteur de redistribution. Cette progressivité sera évidemment moindre que celle de l'IR actuel. Des subtilités telles que la distinction entre une CSG déductible de l'IR et une CSG non déductible, ou encore la réduction de la base salariale taxable, récemment ramenée de 5 % à 3 %, passeront également à la trappe : de sérieuses simplifications seront ainsi réalisées.

La CSG « large » (c'est-à-dire y compris la CRDS) s'applique actuellement, pour la plupart des ménages, à un taux voisin de 8 % à partir du premier euro²⁴. L'IR, en revanche, est selon le barème applicable aux revenus perçus en 2005, à taux nul jusqu'à 4 412 € de revenu net imposable par part de quotient familial (QF), et en fait davantage : pour les foyers fiscaux unipersonnels l'impôt est nul jusqu'à 8 783 € (revenu net imposable correspondant au SMIC) en raison du mécanisme de la décote. Celui-ci, compliqué, disparaîtra. Les tranches seront établies sans abattement de 20 % sur les salaires, comme prévu pour l'IR sur les revenus 2006. Le barème sera construit de telle manière que le NIR produise des ressources égales aux ressources actuelles cumulées de la CSG, de la CRDS et de l'IR. Les modèles de micro-simulations permettront d'optimiser les valeurs à donner aux variables de commande (frontières des tranches, taux) en fonction des buts poursuivis, et de mener les nécessaires études d'impact.

Exemple

Pour que quasiment tout ménage soit contribuable, et pour produire les effets attendus de dispositions telles que la « prime pour l'emploi », la décote et la moindre taxation à la CSG des retraités les plus modestes²⁵, prenons : tranche à

²⁴ Ce 8 % appliqué à 97 % du salaire brut équivaut à 10,35 % appliqué au net imposable 2007.

²⁵ Ces dispositifs et d'autres pourront être supprimés puisque les effets pour lesquels ils ont été créés seront produits par la règle fiscale générale. Tel est le critère d'une bonne simplification.

taux nul du NIR de 0 à 1 000 € par part de QF ; taux 8 % de 1 000 à 5 000 € ; 16 % de 5 000 à 10 000 € ; 28 % de 10 000 à 18 000 € ; 38 % de 18 000 à 30 000 € ; etc.

Un couple marié avec deux enfants à charge, ayant disposé en 2005 uniquement de salaires, soit 36 000 € net (44 444 € brut), paye :

- dans le système actuel : 4 474 € (CSG = 3 449 € ; IR = 1 025 €)
- dans le système proposé : 4 032 € (CSG « acompte » : 3 449 € ; solde : 583 €)

Le nouveau système ferait économiser 442 € à cette famille : la CSG a été « familialisée » en étant incorporée à l'IR.

Un couple marié sans enfant à charge ayant pour revenu 42 000 € de salaires paye :

- dans le système actuel : 7 342 € (CSG = 4 024 € ; IR = 3 318 €)
- dans le système proposé : 7 404 €

La taxation de ce foyer fiscal sans enfant à charge et gagnant un peu plus augmente légèrement en compensation de la familialisation de la CSG.

Problèmes à résoudre

Que deviendront dans le nouveau système les nombreuses réductions ou exonérations d'impôt actuelles et les avantages accordés aux personnes non imposables ? Il ne serait pas mauvais de profiter de cette remise à plat pour supprimer certaines de ces dispositions, mais ce n'est pas ici le lieu pour en discuter.

La réforme, en rendant imposable au NIR des personnes qui ne le sont pas à l'IR, permettra aux ménages modestes, devenues imposables, et par là même davantage participantes à la *res publica*, de bénéficier de réductions réservées actuellement *de facto* aux plus aisés. Non imposable, une personne seule gagnant le SMIC ne bénéficie actuellement pas de la réduction d'impôt pour les dons aux œuvres ; désormais, puisque la CSG sera devenue du NIR, elle sera elle fiscalement récompensée, comme les riches, pour sa générosité.

La déductibilité de certaines dépenses et de certains placements pose le problème suivant : pour beaucoup de contribuables, le taux marginal du NIR sera supérieur d'environ 10 points à celui de l'actuel IR, si bien qu'en l'absence de mesures correctrices l'avantage fiscal de la déductibilité serait majoré.

Certains revenus sont aujourd'hui imposés à la CSG, mais échappent à l'IR. Si l'on veut maintenir le *statu quo*, il suffira de leur appliquer la disposition existante d'un prélèvement forfaitaire qui remplace parfois l'inclusion dans le revenu imposable.

Quant aux avantages accordés aux personnes non imposables, ils pourront être maintenus, s'ils le méritent, à celles dont le NIR sera inférieur à un montant donné.

CHAPITRE V

ARRONDIR À 20 % LE TAUX « NORMAL » DE LA TVA OU L'ÉLEVER À 25 %

La France (19,6 %) et le Royaume-Uni (17,5 %) sont les seuls membres de l'Union européenne, sur 25, à ne pas avoir choisi un nombre entier pour le taux « normal » de la TVA.

- Si l'on estime suffisant le remplacement des cotisations patronales par des cotisations salariales, on se contentera de passer ce taux à 20 % ; cela fera la joie de tous ceux qui ont à calculer de tête un montant TTC à partir d'un prix HT ; cela permettra aussi de supprimer une archaïque taxe sur le chiffre d'affaires, la contribution sociale de solidarité sur les sociétés (C3S).
- Si l'on souhaite jouer la carte d'une légère baisse du coût salarial, en assumant en contrepartie un léger risque inflationniste, alors nous proposons de monter directement au maximum pratiqué dans l'UE : 25 %.

Proposition 5

Porter le taux « normal » de TVA à 20 % et supprimer en contrepartie la taxe sur le chiffre d'affaires dite C3S.

Ou

Proposition 5 bis

Porter le taux « normal » de TVA à 25 %, réduire de 6 points le taux des cotisations employeurs avant de les remplacer par des cotisations salariés, et affecter 5 points de TVA au financement de la protection sociale.

La C3S est une taxe « en cascade », d'autant plus lourde qu'un processus de fabrication et de commercialisation fait intervenir successivement davantage de sociétés. Elle présente tous les défauts ayant justifié le remplacement des taxes

sur le CA par la TVA, invention française due à Maurice Lauré qui a été adoptée par la plupart des pays développés. Son taux de 0,13 % a été porté à 0,16 % par la loi du 13 août 2004 réformant l'assurance maladie. Elle a rapporté 4,12 Md€ en 2005. Procurant 3,36 Md€, le passage de la TVA à 20 % couvrirait la recette de la C3S « de base » (3,32 Md€).

L'attribution de 5 points de TVA à la protection sociale permettrait non seulement de compenser une baisse de 6 points des cotisations patronales, ou de pratiquer davantage de subventions en faveur de l'emploi²⁶, mais aussi de remplacer un fatras de taxes affectées à la sécurité sociale : notamment la C3S et la cotisation solidarité autonomie (0,3 % des salaires bruts, 1,7 Md€).

Il faudra toutefois réfléchir au fait que, en l'absence de mesures compensatoires, les titulaires de prestations sociales (pensions, *minima* sociaux, prestations familiales) perdraient du pouvoir d'achat.

²⁶ La suggestion suivante m'a été faite : diminuer systématiquement le coût pour l'employeur des jeunes encore dépourvus d'expérience, de façon à compenser l'investissement réalisé dans leur formation « sur le tas ». Cette idée généralisant les dispositions prises en faveur de l'apprentissage est fort intéressante puisque l'employeur qui investit dans la formation d'un jeune n'a aucune garantie qu'il restera chez lui le temps requis pour amortir le coût de cet investissement.

CONCLUSION

Les objectifs fixés à ce projet de réforme des financements des protections sociales françaises sont ambitieux :

- Éviter que l'on en vienne à rationner la production de services de protection sociale faute de pouvoir continuer à augmenter les prélèvements obligatoires sans contrepartie et de savoir la financer autrement.
- Pour cela, remplacer une partie de ces prélèvements par un véritable achat des services dont la nature ne s'oppose pas à un financement par des primes d'assurance.
- Diminuer le « coin » qui sépare la rémunération du salarié de son coût pour l'employeur afin d'améliorer le fonctionnement du marché du travail, et par là contribuer à l'évolution vers le plein emploi.
- Clarifier, rendre lisible, un système boursouflé par d'innombrables ajouts effectués au fil des ans, et pour cela le simplifier.

De tels objectifs ne peuvent être atteints en procédant à d'habiles bricolages, à des modifications à la marge. Il faut procéder à des réformes structurelles, à une véritable refondation du financement de nos protections sociales. Il faut avoir le courage de dire que des monstres sacrés comme la distinction entre cotisations salariales et patronales ont fait leur temps. Il faut avoir la hardiesse de contester l'assimilation à l'impôt qui est devenue la pensée unique sous-jacente aux discours et aux travaux sur les recettes de la protection sociale. Il faut ne pas exclure le recours au « big-bang » pour certains changements, et pour d'autres préparer soigneusement les étapes successives de l'évolution. Il faut de la rigueur et du sens systémique dans l'analyse du problème et la conception de la réforme, du pragmatisme et du sens du détail dans sa préparation et sa réalisation.

Voilà beaucoup d'exigences. Mais la récompense sera de taille, si nous réussissons : autant le social, financé de manière bête et méchante, devient un obstacle au dynamisme économique ; autant il est possible, en lui construisant un financement intelligent, cohérent avec l'économie de marché, d'en faire un puissant allié de l'économie.

LES PUBLICATIONS DE L'INSTITUT MONTAIGNE

- Pauvreté, exclusion : ce que peut faire l'entreprise
(février 2006)
- Ouvrir les grandes écoles à la diversité
(janvier 2006)
- Immobilier de l'État : quoi vendre, pourquoi, comment
(décembre 2005)
- Ambition pour l'agriculture, libertés pour les agriculteurs
(juillet 2005)
- Hôpital : le modèle invisible
Denise Silber
(juin 2005)
- Un Contrôleur général pour les Finances publiques
(février 2005)
- Mondialisation et dépossession démocratique : le syndrome du gyroscope
Luc Ferry
(décembre 2004)
- Cinq ans après Lisbonne : Comment rendre l'Europe compétitive
(novembre 2004)
- Ni quotas, ni indifférence : l'entreprise et l'égalité positive
Laurent Blivet
(octobre 2004)
- Pour la Justice
(septembre 2004)
- Régulation : ce que Bruxelles doit *vraiment* faire
(juin 2004)
- Couverture santé solidaire
(mai 2004)
- Engagement individuel et bien public
(avril 2004)
- Les oubliés de l'égalité des chances
(janvier 2004 - Réédition septembre 2005)
- L'hôpital réinventé
(janvier 2004)

- Vers un impôt européen ?
(octobre 2003)
- Compétitivité et vieillissement
(septembre 2003)
- De « la formation tout au long de la vie » à l'employabilité
(septembre 2003)
- Mieux gouverner l'entreprise
(mars 2003)
- L'Europe présence (tomes 1 & 2)
(janvier 2003)
- 25 propositions pour développer les fondations en France
(novembre 2002)
- Vers une assurance maladie universelle ?
(octobre 2002)
- Comment améliorer le travail parlementaire
(octobre 2002 – épuisé)
- L'articulation recherche-innovation
(septembre 2002)
- Le modèle sportif français : mutation ou crise ?
(juillet 2002 – épuisé)
- La sécurité extérieure de la France face aux nouveaux risques stratégiques
(mai 2002)
- L'Homme et le climat
(mars 2002)
- Management public & tolérance zéro
(novembre 2001)
- Enseignement supérieur :
aborder la compétition mondiale à armes égales ?
(novembre 2001 – épuisé)
- Vers des établissements scolaires autonomes
(novembre 2001 – épuisé)

Les publications peuvent être obtenues auprès
du secrétariat de l'Institut (Tél. : 01 58 18 39 29)
et sont également téléchargeables sur le site internet :

www.institutmontaigne.org

Imprimé en France
Dépôt légal : mai 2006
ISBN : 1771-6756
Achevé d'imprimer en mai 2006

INSTITUT MONTAIGNE



Suez	IDI
Dexia	Eurazeo
bioMérieux	Pfizer
The Boston Consulting Group	RTE Réseau de Transport d'Electricité
Axa	HSBC France
H. de Clermont-Tonnerre – ERSA	Tecnet Participations
Carrefour	sanofi-aventis
Areva	HDF
Rallye – Casino	GL Trade
AGF	PricewaterhouseCoopers
Bouygues	Rothschild & Cie
BNP Paribas	Sodexo
Fédération Multivilles	VINCI
Ernst & Young	BearingPoint
Bolloré	Veolia Environnement
McKinsey & Company	Janssen-Cilag, groupe Johnson & Johnson
Lazard Frères	Capgemini
CS Communication & Systèmes	Microsoft
J Walter Thompson	Vivendi Universal
A.T. Kearney	Média-Participations
Accenture	Euronext
EADS	KPMG S.A.
Pierre & Vacances	Total
LVMH – Moët-Hennessy – Louis Vuitton	Hameur
Schneider Electric	3i France
Experian	august & debouzy avocats
Serono	JT International
Groupe Plan créatif	Facom
Philip Morris France S.A.S	Mercer Human Resource Consulting
La Française des Placements	WordAppeal
Amgen	Ricol, Lasteyrie et Associés

S O U T I E N N E N T L ' I N S T I T U T M O N T A I G N E

INSTITUT MONTAIGNE



COMITÉ DIRECTEUR

Claude Bébéar Président

Henri Lachmann Vice-président et trésorier

Philippe Manière Directeur général

Nicolas Baverez Économiste, avocat

Jacques Bentz Président de Tectnet Participations

Guy Carcassonne Professeur de droit public à l'Université Paris X-Nanterre

Christian Forestier Président du Haut Conseil d'évaluation de l'école

Marie-Anne Frison-Roche Professeur de droit à l'Institut d'Études Politiques de Paris

Ana Palacio Avocat, ancienne ministre espagnole des Affaires étrangères

Ezra Suleiman Professeur de science politique à l'Université de Princeton

Jean-Paul Tran Thiet Avocat associé de CMS Bureau Francis Lefebvre

Philippe Wahl Vice-président exécutif du groupe Bolloré

PRÉSIDENT D'HONNEUR

Bernard de La Rochefoucauld Fondateur de l'Institut La Boétie

CONSEIL D'ORIENTATION

Olivier Blanchard Professeur d'économie au MIT

Jean-Pierre Boisivon Délégué général de l'Institut de l'Entreprise

Laurent Cohen-Tanugi Avocat international

François Ewald Chercheur, universitaire

Michel Godet Professeur au CNAM

Henri Hude Philosophe, universitaire

Erik Izraelewicz Directeur adjoint de la rédaction, *Les Echos*

Jean-Hervé Lorenzi Économiste, universitaire

Elisabeth Lulin Présidente de Paradigmes et caetera

Yves Mény Politologue, directeur de l'Institut Universitaire Européen de Florence

Sophie Pedder Correspondante à Paris, *The Economist*

Alain-Gérard Slama Journaliste, universitaire

INSTITUT MONTAIGNE



IL N'EST DÉSIR PLUS NATUREL QUE LE DÉSIR DE CONNAISSANCE

TVA, CSG, IR, cotisations... Comment financer la protection sociale

La formule est connue : quand on parle des financements de la protection sociale, on voudrait toujours demander plus à l'impôt... et moins au contribuable. D'où d'illusoires espoirs de portefaix : passer un peu de la charge de l'épaule droite (les cotisations sociales) à l'épaule gauche (un nouvel impôt sur la valeur ajoutée, par exemple), en espérant que son poids s'allégera. Mais la seule solution, c'est de trouver mieux que le portage à dos d'homme - de réinventer la charrette. Autrement dit, de demander *moins* à l'impôt, et d'*acheter* une partie des services de protection sociale.

Dans cette note de l'Institut Montaigne, Jacques Bichot propose un ensemble cohérent de mesures allant dans ce sens. Comme supprimer les cotisations patronales, plafonner constitutionnellement le taux des prélèvements destinés aux retraités, augmenter la TVA et fusionner la CSG avec l'impôt sur le revenu. Ce qui suppose, en amont, un vrai débat permettant le consensus et, en aval, un méticuleux travail d'ingénierie.

Institut Montaigne
38, rue Jean Mermoz - 75008 Paris
Tél. +33 (0)1 58 18 39 29 - Fax +33 (0)1 58 18 39 28
www.institutmontaigne.org

10 €
ISSN 1771-6756
Mai 2006