

**CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES**

Séance plénière du mercredi 27 septembre 2006 à 9 h 30

*"Le mode de financement des régimes de retraite"*

<b>Document N°3</b>
---------------------

<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>
---------------------------------------------------------

**Réforme du financement de la protection sociale :**

**Avis de synthèse du Centre d'Analyse Stratégique**

*Août 2006*



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 2) Avis du Centre d'analyse stratégique

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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