

Fiscalité et financement de la protection sociale

Résumé

D'avantage encore que son mode de financement, c'est le niveau de notre protection sociale, qui conditionne le poids des prélèvements qui y sont affectés, qui pose aujourd'hui problème.

La fiscalisation progressive des ressources de la protection sociale, initiée depuis le début des années 1980, n'a que modérément réduit le poids des prélèvements assis sur les revenus d'activité, qui représentaient encore plus des trois quarts du total des recettes de la protection sociale en 2010.

Ce poids – qui place la France aux premiers rangs de l'Union européenne – met en péril la compétitivité de l'économie française, que sa spécialisation et son niveau de gamme rendent particulièrement sensible aux évolutions du coût du travail.

Cette situation a conduit à envisager depuis la fin des années 2000 divers scénarios de basculement d'une partie des cotisations sociales sur une assiette alternative, permettant ainsi de donner un « appel d'air » aux entreprises françaises, dont le taux de marge atteint aujourd'hui un niveau critique, tout en résorbant les déficits chroniques de la sécurité sociale.

L'analyse montre toutefois que la recherche d'une assiette « miracle » pour financer les dépenses sociales est vaine, tant que la dérive de ces dernières ne sera pas jugulée.

Au-delà des effets contrastés que révèlent les simulations effectuées sur les scénarios de transferts de prélèvements, le principal écueil de ces derniers réside dans les problèmes de régulation du système qu'ils soulèvent, en entretenant chez ses bénéficiaires l'illusion d'une déconnexion entre les recettes et les dépenses de protection sociale.

À cet égard, la tentative avortée de mise en place d'une TVA sociale (pudiquement renommée « TVA anti-délocalisation ») en 2012, puis le choix de dissocier la question du financement de la protection sociale de celle du coût du travail au travers de la mise en place du CICE se révèlent être avec le recul les solutions plus pernicieuses, visant à repousser à plus tard toute action sur les dépenses.

La seule alternative réside désormais dans une démarche assumée d'économies au travers d'une révision du périmètre de la protection sociale : c'est en effet probablement dans ce domaine que la notion de réforme structurelle a aujourd'hui le plus de sens.

Introduction

L'importance de notre système de protection sociale place aujourd'hui la France au premier rang des pays de l'OCDE par le montant des prestations versées : les dépenses sociales y représentaient ainsi 32,1 % du PIB en 2012, devant les pays nordiques (30,5 % pour le Danemark, 29 % pour la Finlande et 28,2 % pour la Suède³⁷).

En raison du fort dynamisme des dépenses sociales au sein des dépenses publiques³⁸, une part croissante des prélèvements obligatoires financent aujourd'hui la protection sociale. Au sein de ces derniers, les prélèvements obligatoires sociaux (*ie*, hors contributions publiques affectées et cotisations imputées des administrations publiques) ont augmenté de 6,6 points de PIB au cours des trente dernières années, et représentaient 57 % de l'ensemble des prélèvements obligatoires contre 44 % en 1981³⁹.

Cette forte croissance des prélèvements obligatoires n'a toutefois pas suffi à empêcher un déficit chronique des comptes de la protection sociale, faute d'une maîtrise suffisante de l'évolution des prestations versées.

Par ailleurs, l'essentiel du financement de la protection sociale continue à reposer sur des prélèvements assis sur les revenus d'activité, malgré un processus de diversification des ressources de la protection sociale engagé plusieurs années.

Enfin, l'évolution de la structure des prélèvements affectés au financement de la protection sociale ne s'est accompagnée d'aucune rationalisation du système de financement, dans le sens d'une mise en cohérence de la nature

37 Source : OCDE. Pour 2013, la France devrait rester au 1^{er} rang de l'OCDE, avec un niveau de dépenses sociales qui devrait s'établir à 33 % du PIB.

38 Les prestations sociales (+ 7,4 points de PIB) expliquent ainsi près des deux tiers de la croissance des dépenses publiques entre 1978 et 2011 (+ 11,3 points de PIB). Source : Rapport sur la dépense publique et son évolution, PLF 2013.

39 Source : PLFSS 2013, FQE financement.

des ressources, avec le type de dépenses financées, au niveau des différentes branches de la sécurité sociale.

Aussi, toute réflexion sur la fiscalité « sociale » doit aujourd'hui tenir compte de trois enjeux :

- celui de la pertinence d'une action sur les recettes pour résorber le déficit des régimes de protection sociale ;
- celui de l'adéquation du mode de financement de la protection sociale avec le renforcement nécessaire de la compétitivité des entreprises françaises ;
- celui, enfin, de la clarification du mode de financement des prestations avec la logique contributive ou universelle de ces dernières.

1. LA QUADRATURE DU CERCLE : LES TROIS ENJEUX DE LA FISCALITÉ « SOCIALE »

1.1. Résorber les déficits sociaux : les limites du levier des recettes

En matière de protection sociale, s'il est possible de disposer d'une certitude, c'est celle de la criticité de la situation actuelle. Le déficit de l'ensemble des régimes de base de Sécurité sociale et du fonds de solidarité vieillesse a en effet plus que doublé en 2009 avant d'atteindre un niveau sans précédent de 28 Md€ en 2010. Si les mesures prises depuis ont permis de ramener ce déficit à 17,5 Md€ en 2012, la commission des comptes de la sécurité sociale estime qu'il restera quasi constant en 2013 à 17,3 Md€.

La crise des recettes, liée au retournement de conjoncture subi ces dernières années est survenue alors que la Sécurité sociale connaissait un déficit structurel récurrent, dû notamment à la difficulté à maîtriser les dépenses d'assurance maladie, donc le coût de la santé qui représente 11,6 % du PIB, soit le 3^e rang au sein des pays de l'OCDE⁴⁰ et à la croissance des dépenses

40 Derrière les États-Unis et les Pays-Bas. Source : Banque mondiale – comparaison sur les données 2011.

de retraite sous l'effet de l'arrivée à l'âge de la retraite de générations nombreuses.

Dans ces conditions, une constante des derniers trains de lois de financement de la Sécurité sociale (LFSS) aura été d'augmenter les ressources mises à la disposition de celle-ci en recherchant la mise à contribution d'assiettes nouvelles, soit non ou peu utilisées jusqu'ici pour financer la protection sociale, soit auparavant exemptées en tout ou partie de cotisations et contributions sociales. Dans ce cadre, ont été essentiellement ciblés d'une part les éléments accessoires de rémunération, mais restant liés à la situation de travail⁴¹ et d'autre part les revenus autres que ceux découlant de la situation de travail⁴². Plutôt que d'augmenter le taux de contributions existantes (hormis pour financer le retour partiel à la retraite à 60 ans en 2012 – la même logique devant prévaloir pour la réforme des retraites de 2014, la solution d'une hausse des cotisations retraites de 0,3 point ayant été retenue par le gouvernement), les principales mesures affectant les sources de financement de la protection sociale ont ainsi ces dernières années consisté à rechercher la taxation d'assiettes complémentaires, partant notamment du postulat d'un écart de dynamique existant entre rythme de progression des salaires et rythme de progression des éléments de rémunération ou avantages extra-salariaux.

La tentation de relever le niveau des prélèvements obligatoires a ainsi été toujours d'autant plus forte qu'elle produit des effets rapides et s'avère généralement plus facile à mener que des réformes structurelles relatives au contenu des prestations sociales. À cet égard, l'équilibre de la LFSS pour 2013 est symptomatique : les dispositions relatives aux recettes y étaient bien plus nombreuses et importantes que celles concernant les dépenses. Cette stratégie atteint toutefois aujourd'hui ses limites :

- la réduction du montant des « niches » sociales offre aujourd'hui des marges restreintes, l'essentiel de ces dernières résidant dans le dispositif

41 Indemnités de mise à la retraite, indemnités pour rupture du contrat de travail, avantages divers accordés par les comités d'entreprise, versement de rémunérations par des tiers à l'employeur, stock-options, attributions gratuites d'actions, versements à des plans d'épargne entreprise ou encore à des régimes d'entreprise de prévoyance ou d'épargne supplémentaire.

42 Revenus du patrimoine et de l'épargne.

d'allègements généraux de charges sociales⁴³, dont les effets bénéfiques sur l'emploi sont aujourd'hui validés par l'ensemble des travaux économiques⁴⁴ ; quant aux autres « niches »⁴⁵, leurs enjeux financiers sont sans commune mesure avec ceux auxquels font face les régimes de protection sociale ;

- la hausse du forfait social sur les rémunérations ou gains non soumis aux cotisations sociales a été vertigineuse⁴⁶ – au risque de détruire l'assiette sur laquelle ce prélèvement repose aujourd'hui. De fait, les recettes résultant de l'instauration puis de la hausse du forfait social ont généralement été surévaluées, les conventions retenues en matière d'élasticité sous-évaluant les modifications de comportement induites par ce prélèvement ;
- quant aux prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine, ils ont eux aussi très fortement augmenté depuis 2010 (avec une augmentation cumulée en valeur de 62 % pour les trois années 2011, 2012 et 2013⁴⁷) et atteignent aujourd'hui un niveau peu soutenable⁴⁸.

1.2. Préserver la compétitivité des entreprises : la nécessaire baisse des prélèvements assis sur le travail

Malgré un processus de diversification des ressources engagé depuis plusieurs années, l'essentiel du financement de la protection sociale repose encore aujourd'hui sur des prélèvements assis sur les revenus d'activité.

43 En 2011, les mesures d'allègements général représentaient ainsi avec les exonérations applicables aux heures supplémentaires – désormais supprimées – les quatre cinquième du total des exonérations recensées en annexe 5 au PLFSS.

44 Pour une revue de littérature sur ce point, voir *Les allègements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires de 1993 à 2009*, document d'études de la Dares, février 2012.

45 L'expression de « niches sociales », par homologie avec la notion de « niches fiscales » étant elle-même problématique, dans la mesure où une partie des revenus qui ne sont pas ou peu assujettis aux cotisations sociales sont exclus du droit à prestation.

46 Initialement établi pour l'année 2009 à un taux de 2 %, il n'a cessé d'augmenter par la suite, avec un taux de 4 % pour l'année 2010, 6 % pour l'année 2011, 8 % du 1^{er} janvier au 30 juillet 2012, et s'établit depuis à 20 % tandis que son assiette s'est elle aussi progressivement élargie.

47 Source : *Rapport d'étape sur la clarification et la diversification du financement des régimes de la protection sociale*, Haut Conseil du Financement de la protection sociale, juin 2013.

48 Voir sur ce point la contribution sur la fiscalité de l'épargne.

Ainsi, en 2010, 77,3 % des ressources de la protection sociale étaient toujours constituées de prélèvements sociaux sur les revenus d'activité ; cette situation s'expliquait par un niveau particulièrement élevé des cotisations sociales (64 % en 2010 vs. 56,8 % en moyenne dans l'UE 27 selon l'OCDE), mais aussi par le fait que la CSG reste aujourd'hui principalement assise sur les revenus d'activité (en 2012, l'assiette de cette dernière reposait à près de 70 % sur le travail).

De plus, le taux de prélèvement sur les salaires a progressé de 6,3 points entre 1990 et 2012, en raison d'une hausse de 3,6 points des prélèvements à la charge des salariés (y compris CSG et CRDS) et de 2,6 points des prélèvements à la charge des employeurs⁴⁹. Cette progression a pu être atténuée sur les bas salaires, avec la mise en place des allègements généraux de cotisations sociales ; celles-ci ne portent toutefois que sur les seules cotisations de Sécurité sociale, tandis que les prélèvements hors Sécurité sociale⁵⁰ ont vu pour leur part leur taux augmenter.

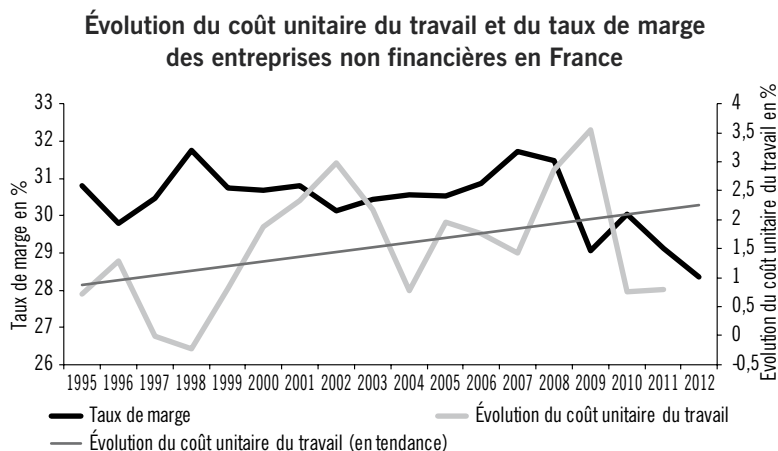
Ajoutés à l'impôt sur le revenu, ce poids et ce dynamisme des prélèvements sociaux sur le travail entraînent un coin fiscal élevé⁵¹, qui décourage l'emploi et pénalise la compétitivité des entreprises installées en France, que leur positionnement de gamme et la faible substituabilité de leurs produits vis-à-vis de la concurrence étrangère rendent particulièrement sensibles à la dégradation de leur compétitivité coût⁵².

49 Taux portant sur les rémunérations entrant dans l'assiette assujettie aux cotisations sociales, indépendamment des réductions ou exemptions qui ont pu l'affecter. Source : *États des lieux du financement de la protection sociale en France*, Haut Conseil du Financement de la protection sociale, janvier 2013.

50 Notamment, concernant les cotisations versées par les employeurs : taxe d'apprentissage, formation professionnelle et logement, versement transport...

51 50,2 % en 2012 pour un célibataire sans enfant ayant un salaire égal à celui d'un salarié moyen, ce qui place la France au second rang des pays de l'OCDE, juste derrière la Belgique. La France se classe au premier rang pour un couple marié avec deux enfants.

52 S'il ne relève pas du propos de cette note d'analyser les causes de la dégradation de la compétitivité de l'économie française, on se contentera de souligner ici qu'il serait vain d'opposer compétitivité « coût » et compétitivité « hors coût ». Le décrochage de la compétitivité française s'inscrit en effet dans une spirale négative, dans laquelle les déficits de compétitivité « coût » et « hors coût » s'entraînent mutuellement. Les entreprises françaises se caractérisent par une différenciation « hors-prix » relativement faible ; autrement dit : leurs produits, à prix équivalents, ne sont pas préférés à ceux de la concurrence, du fait d'un niveau de gamme insuffisant. De ce fait, nos entreprises sont contraintes de vendre moins ou moins cher que leurs concurrentes – sauf à réduire leur structure de coûts – ce explique la dégradation de leurs marges observée au cours des dernières années. La faiblesse des marges réduit à son tour l'épargne des entreprises, et empêche les investissements propres à engager les efforts d'innovation susceptibles d'améliorer leur compétitivité « hors coût ».



Une manière d'illustrer le rôle joué par le poids du financement de la protection sociale dans la dégradation de la compétitivité des entreprises consiste à analyser l'incidence des prélèvements sociaux dans l'évolution du partage de la valeur ajoutée : entre 2000 et 2012, la part des rémunérations des salariés au sein de cette dernière s'est accrue de 1,4 point, plus d'un tiers de cette hausse s'expliquant par l'alourdissement des cotisations patronales⁵³.

Cette situation est aujourd'hui préoccupante, à l'heure où le taux de marge des entreprises française n'a jamais été aussi faible, et alors que plusieurs de nos voisins comme l'Allemagne ou l'Espagne ont su contenir l'évolution de leur coût du travail.

1.3 Clarifier la cohérence entre les recettes et les dépenses : un préalable à une meilleure régulation

La structure de financement de la protection sociale ne répond qu'imparfaitement à la logique d'une correspondance entre financement fiscal de prestations à vocation universelles et couverture par des cotisations sociales de

⁵³ Si la part des salaires et traitements bruts augmente dans le même temps de 0,9 point, les ménages n'ont bénéficié que partiellement de cette hausse, dans la mesure où les prélèvements sociaux (cotisations salariales et CSG) ont crû plus rapidement que les salaires (cf. Rapport Cotis).

prestations relevant d'une logique assurantielle, organisée sur une base professionnelle.

En mettant en place son système de Sécurité sociale en 1946, la France a en effet choisi d'asseoir son financement sur des cotisations assises sur le travail plutôt que sur l'impôt. Ce choix se justifiait alors dans la mesure où les prestations qui étaient alors versées répondaient à une logique assurantielle.

Depuis, on a assisté à une universalisation progressive d'un certain nombre de prestations (notamment les prestations en nature d'assurance maladie, puis les prestations familiales), qui ne sont pas fonction de la durée de l'affiliation ou du montant des cotisations versées, mais obéissent le plus souvent à des conditions de résidence sur le territoire national et/ou de revenus.

Or si la diversification des ressources de la protection sociale a accompagné ce mouvement d'universalisation des prestations, elle n'a pas conduit à une véritable rationalisation de la structure de ces prélèvements dans le sens d'une mise en cohérence de la nature des ressources, avec le type de dépenses financées, au niveau des différentes branches de la Sécurité sociale.

Ainsi, les branches famille et maladie⁵⁴ de la Sécurité sociale, dont la vocation universelle est la plus prononcée, restent financées respectivement pour 65 % et 49 %⁵⁵ par des cotisations sociales. De plus, les aménagements apportés à la structure des cotisations sociales en ont en partie transformé la nature, comme l'illustre l'encadré ci-dessous, ce qui écarte encore le mode de financement actuel d'un système strictement rationnel ou du moins répondant aux principes exposés ci-dessus.

Les cotisations sociales : un changement progressif de nature

Les cotisations sociales étaient à l'origine des prélèvements proportionnels au revenu, dans la limite du plafond de la Sécurité sociale. Aujourd'hui, les cotisations sociales ne sont plus prélevées dans la limite d'un montant de rémunération que pour la seule assurance vieillesse, pour une partie

⁵⁴ CNAM maladie, hors AT-MP.

⁵⁵ Chiffres 2011.

seulement des cotisations lui étant affectées et en raison de l'existence de régimes de retraites complémentaires obligatoires, financés par des cotisations portant sur les tranches de salaires supérieures au plafond de

la Sécurité sociale. Engagé en 1967, le mouvement de déplafonnement des cotisations sociales s'est achevé en 1991.

Par la suite, les mesures d'allègement général de cotisations sociales sur les bas salaires ont rendu les cotisations sociales fortement progressives. De prélèvement proportionnel jusqu'à une certaine limite du niveau de rémunération, les cotisations sociales se sont donc progressivement transformées en un prélèvement à caractère progressif, portant sur l'intégralité du salaire brut⁵⁶.

Ainsi, l'organisation du financement de la protection sociale en France ne répond plus depuis longtemps aux standards théoriques du financement de systèmes obligatoires de mutualisation des risques, rendant ainsi le système déresponsabilisant.

2. EXISTE-T-IL UNE “ ASSIETTE MIRACLE ” ?

La volonté de répondre aux enjeux évoqués précédemment a conduit un certain nombre d'analystes à envisager une solution dans la recherche d'une assiette alternative, dont le dynamisme permettrait tout à la fois d'envisager un retour à l'équilibre des comptes sociaux et d'opérer un transfert de charges visant à réduire le poids des cotisations sociales.

⁵⁶ Ainsi, en 2013 – et avant prise en compte du CICE – le taux de prélèvements sur la masse salariale s'élève-t-il de 20,3 % au niveau du SMIC à 46,3 % au dessus de 1,6 SMIC, les seules cotisations de Sécurité Sociale représentant 4,6 % de la masse salariale au niveau du SMIC contre 30,6 % au dessus de 1,6 SMIC. Source : Cour des comptes, le financement de la branche famille, mai 2013

2.1. Une réflexion ancienne

En soi, cette réflexion n'est pas nouvelle. Elle s'inscrit dans le prolongement de la fiscalisation progressive du financement de la protection sociale – processus néanmoins jamais assumé en tant que tel, dès lors que sa conséquence logique implique une remise en cause de la légitimité des partenaires sociaux dans la gestion du système de protection sociale – tout en articulant cette logique de diversification des ressources avec le souci de préserver l'emploi via l'allègement du coût du travail.

Ainsi, la création de la CSG visait à l'origine à « un assainissement économique des conditions de financement de la Sécurité sociale pour peser moins sur l'emploi »⁵⁷ davantage qu'elle ne visait à combler un déficit⁵⁸. Initialement instituée au taux de 1,1 %, son produit était affecté au financement de la CNAF en contrepartie d'une baisse des cotisations familiales patronales. Si son taux a été porté à 2,4 % en 1993, sa plus forte progression a toutefois lieu entre 1997 et 1998, avec sa substitution en deux étapes à la quasi-totalité des cotisations salariales maladie.

Bien que reposant sur une assiette plus large que celles des cotisations sociales, puisqu'elle pèse notamment sur les revenus de remplacement, la CSG a pour inconvénient de reposer encore majoritairement sur les revenus du travail, tandis que les marges de manœuvre sur son taux sont aujourd'hui limitées⁵⁹.

C'est pourquoi les – nombreux⁶⁰ – rapports qui se succèdent depuis vingt ans sur l'évolution du financement de la Sécurité sociale ont cherché à envisager

57 Interview de Michel Rocard, « Quel avenir pour le financement de la protection sociale après 15 ans de CSG ? », actes du colloque du 19 décembre 2006, EN3S, Alma Consulting Group.

58 « La CSG n'a été créée en aucune manière pour combler un déficit », *ibid.*

59 La question se pose en effet de savoir jusqu'à quel niveau il est constitutionnellement possible de maintenir les caractéristiques actuelles de la CSG (proportionnalité, absence de tranche zéro). Au-delà, comme l'ont illustré les derniers arbitrages effectués sur les retraites, la tentation d'une hausse généralisée de la CSG entre en conflit avec la volonté politique de ne pas casser la reprise au moment où le pouvoir d'achat des ménages est fortement entamé par les hausses d'impôt décidées au cours des deux dernières années.

60 Parmi les plus significatifs, on citera notamment le rapport de Jean-Baptiste de Foucauld, à l'époque commissaire au Plan, sur *Le financement de la Protection Sociale*, 1995 ; *La réforme des cotisations patronales*, rapport au Premier ministre de M. Jean-François Chadelat, 1997 ; le rapport Malinvaud (CAE) sur *Les cotisations sociales à la charge des employeurs*, 1998 ou le rapport Besson sur *la TVA sociale*, 2007 ou plus récemment, le dernier rapport du Haut Conseil du Financement de la Protection Sociale sur *La clarification et la diversification du financement des régimes de protection sociale*, juin 2013.

le recours à d'autres prélèvements, en complément ou non avec une hausse de la CSG pour réduire le poids des cotisations sociales.

Parmi les solutions les plus fréquemment évoquées⁶¹, on mentionnera notamment :

- l'instauration d'une TVA dite « sociale »,
- l'instauration d'une cotisation sociale sur la valeur ajoutée des entreprises,
- le recours à la fiscalité écologique, en vertu de la théorie du « double-dividende »⁶².

2.2. Les limites des assiettes alternatives

La pertinence d'un transfert de tout ou partie des cotisations sociales sur l'un des prélèvements précédemment évoqué doit s'analyser au regard de trois éléments : les caractéristiques de leur assiette – dont le dynamisme doit être comparé à celui de la masse salariale et à l'évolution spontanée des dépenses sociales – ainsi que l'adéquation de cette assiette, en tant qu'elle mesure une capacité contributive, aux objectifs poursuivis ; les bénéfices macroéconomiques résultant d'un tel transfert, au vu des simulations réalisées ; enfin les conditions de mise en œuvre d'un tel transfert, dont la faisabilité doit être appréciée au regard de tels bénéfices.

Soumis à l'examen de ces critères, les solutions évoquées sont loin d'accréditer l'hypothèse d'une assiette « miracle » :

a) Caractéristiques des prélèvements

- i) La cotisation sociale sur la valeur ajoutée peut être discréditée d'emblée. Le recours à l'assiette « valeur ajoutée » pour le financement de la protection sociale repose à l'origine sur l'idée de financer la protection sociale non pas à partir des rémunérations versées, mais sur la base des richesses produites. Or, ces richesses ne résultent que de la combinaison des facteurs de

61 Bien que mentionnée dans certains travaux récents, la fiscalité comportementale (hors droits sur les alcools et le tabac, déjà affectés en totalité au financement Sécurité sociale) ne présente pas de potentiel significatif en termes de recettes.

62 Voir page 138.

production. Dans l'hypothèse d'une contribution spécifique sur la valeur ajoutée, les capacités contributives sollicitées ne sont autres que le travail et que le capital. De ce fait, un prélèvement portant directement sur la valeur ajoutée comprendrait inévitablement des risques majeurs :

- pénalisation des investissements, dans la mesure où l'assiette retenue serait la valeur ajoutée brute, intégrant les dotations aux amortissements ;
- problématique de double-imposition, liée au fait que les cotisations sociales sont incluses dans la valeur ajoutée ;
- probabilité forte de transferts de charge fiscale entre secteurs, aux effets difficiles à maîtriser ;
- enfin, en économie ouverte, une nouvelle taxation se répercute à long terme sur le facteur de production le moins mobile, selon le principe de l'incidence fiscale. Ainsi, à terme, un tel nouveau prélèvement pèserait sur le facteur travail, avec des effets sur l'emploi. Ces effets sont d'ailleurs corroborés par la plupart des simulations économiques⁶³.

ii) Parce qu'elle pèse principalement sur les ménages, qui sont les bénéficiaires exclusifs des prestations sociales, la TVA semble à première vue plus pertinente, d'autant que le taux implicite d'imposition sur la consommation est dans notre pays relativement faible, par rapport à nos principaux partenaires (*cf. tableau 2 en annexe*). C'est d'ailleurs le prélèvement qui a été retenu par les pays européens qui ont mis en place un transfert des cotisations sociales. Les avantages le plus souvent associées à l'institution d'une TVA sociale ne doivent cependant pas être exagérés, notamment parce que la tendance de croissance de la masse salariale est depuis le début des années 1990 proche de celle de la croissance du PIB. L'institution d'une TVA sociale, dont le produit évoluerait de manière analogue au PIB n'apparaît donc pas, ou plutôt plus, comme la garantie d'un dynamisme supplémentaire de recettes, le rythme d'évolution de la masse salariale n'étant à ce jour plus tendanciellement inférieur à celui du PIB.

iii) Enfin, la fiscalité environnementale est souvent fréquemment évoquée à l'aune de la théorie – contestée en théorie en non vérifiée empiriquement

⁶³ Voir en ce sens, les résultats des simulations effectuées par le Trésor dans le rapport de la Cour des Comptes sur le financement de la branche Famille, juillet 2013.

– du double dividende. Elle a pour atout son dynamisme potentiel (en fonction de la pente choisie sur le niveau du signal prix), qui n'est toutefois pas soutenable sur le long terme (la fiscalité écologique, parce qu'elle a pour objectif de corriger des comportements, vise en effet à terme à réduire l'assiette sur laquelle elle repose). Néanmoins, une affectation de tout ou partie de la fiscalité environnementale au financement de la protection sociale impliquerait de concevoir cette dernière comme une fiscalité de rendement (assiette large, taux bas), ce qui est contraire à la logique de signal prix (assiette étroite, taux élevé) qu'elle est censée véhiculer. Surtout, la légitimité de cette assiette, en tant qu'elle mesure une assiette contributive au regard des dépenses qu'elle aurait vocation à financer est sujette à caution : elle impliquerait en effet que les secteurs les plus polluants – en l'occurrence l'industrie – financent la protection sociale des secteurs les moins polluants comme les services.

b) Évaluation des transferts

Au niveau macroéconomique, les bénéfices des transferts, au regard des différentes évaluations conduites, semblent faibles, tant en ce qui concerne leur impact sur l'emploi⁶⁴ que sur celui de la compétitivité. Les simulations qui ont été effectuées jusqu'ici sont pour le moins décevantes ; ainsi, d'après les dernières évaluations effectuées avec le modèle Mésange de la direction du Trésor, un transfert de l'intégralité des cotisations « famille » générerait au mieux 50 000 emplois et 0,1 point de PIB supplémentaires à l'horizon de dix ans⁶⁵. Elles montrent au mieux les seules vertus d'un allègement des cotisations sociales, indépendamment de tout transfert. Ce constat met en lumière le vice de raisonnement conduisant à analyser le problème du financement de la protection sociale comme résultant principalement de la structure des prélèvements affectés à cette dernière. Compte tenu de notre niveau de prélèvements obligatoires, il est en effet illusoire de faire sortir un impôt de la zone dangereuse d'inefficacité économique par transfert sur un autre prélèvement sans que ce dernier n'y entre lui aussi.

c) Faisabilité des transferts

64 L'une des limites de ces transferts tiennent au fait qu'il existe peu de cotisations à réduire du côté des bas salaires. Au niveau du SMIC, les cotisations patronales de sécurité sociale ne représentent plus que x%.

65 Voir les simulations effectuées dans le cadre du rapport de la Cour des Comptes sur Le financement de la branche Famille, Communication à la commission des affaires sociales de l'Assemblée Nationale, mai 2013

Une réflexion sur le basculement de tout ou partie des cotisations sociales sur une assiette alternative impose enfin d'étudier les différents obstacles auxquels ne manquerait de se heurter une telle réforme.

Une fiscalisation du financement de la branche famille, par exemple, impliquerait ainsi une remise en cause de la gouvernance paritaire de la CNAF, auquel ne manquerait de s'opposer une partie des organisations syndicales. Mais les principaux obstacles se situent du côté des acteurs économiques sur lesquels reposeraient les nouveaux prélèvements.

Régulièrement mise en avant, le recours à la TVA soulève ainsi de fortes oppositions dans un pays où la consommation a été érigée en totem économique, sans compter les débats récurrents sur son caractère supposé régressif. Dans un contexte de reprise fragile, il devient politiquement compliqué d'alourdir encore la charge fiscale sur les ménages. Au-delà, comme l'a illustré la réforme avortée annoncée par le précédent gouvernement en janvier 2012, toute tentative de mise en place d'une « TVA sociale » place le gouvernement qui la promeut devant le dilemme compétitivité/emploi. Alors que l'impératif de compétitivité impose que les allègements de charges résultant du transfert sur la TVA portent avant tout sur les salaires des secteurs les plus exposés à la concurrence internationale (principalement l'industrie, faiblement intensive en main d'œuvre), une logique pro-emploi incite à étendre ces allègements aux secteurs abrités (la plupart des services), au risque d'une dilution des effets escomptés. Enfin, pour être à la fois efficace et équitable, la mise en place d'une TVA sociale devrait conduire à remettre en cause les règles d'indexation des minima sociaux et des revenus de remplacement.

Au-delà, on néglige souvent combien les impacts microéconomiques constituent l'angle mort des simulations *ex ante*. Or, compte tenu des montants en jeu, les transferts de charges intra et intersectoriels ou entre différentes catégories de ménages seraient nécessairement significatifs, et constitueraient de fait un obstacle de taille à toute réforme. Ils imposeraient en effet de réfléchir à d'éventuelles compensations, proportionnelles au nombre des « perdants » et donc nécessairement coûteuses pour les finances publiques, ou susceptibles de miner encore les – faibles – bénéfices attendus par ce type de réforme.

Au total, la mise en regard des difficultés de telles réformes avec leurs résultats escomptés relativise donc leur portée. Dès lors, si la priorité – du côté des recettes – demeure bien dans la baisse des taux, le moyen pour y parvenir doit résider dans la maîtrise des dépenses sociales.

CONCLUSION : RÉFORME FISCALE OU RÉFORME STRUCTURELLE DU SYSTÈME DE PROTECTION SOCIALE ?

L'illusion de l'assiette miracle dénoncée, reste à comprendre la persistance dans cette voie. L'analyse des réformes mises en place par les deux derniers gouvernements – TVA anti-délocalisation et CICE –, que tout semble en apparence opposer⁶⁶, en offre l'explication : la réforme fiscale, en France, sert de paravent au refus de réaliser des économies dans les dépenses publiques, et cela d'autant plus que ces dernières – dans le domaine de la protection sociale, notamment – nécessitent la mise en œuvre de réformes structurelles.

L'assiette miracle est en effet une fiction utile, qui permet d'entretenir son corrélat : celle du financement viable d'un système social à la fois universel, de haut niveau pour tous et socialisé pour l'essentiel.

Prôner la seule diversification des ressources de la protection sociale, sans agir au préalable – et de front – sur le niveau des dépenses, c'est non seulement repousser à plus tard l'inéluctable, mais amplifier encore le déni, chez ses principaux bénéficiaires, de la dérive du système.

Les modalités de prélèvements exercent en effet une influence significative sur la possibilité pour une collectivité nationale de maîtriser ses dépenses de protection sociale non seulement lorsqu'elles facilitent les choix des responsables qui en assurent la gestion, mais aussi lorsqu'elles suscitent une forte sensibilisation des usagers eux-mêmes au coût de cette protection. C'est

66 La mise en place d'une « TVA antidélocalisation », annoncée en janvier 2012, et qui devait entrer en vigueur en octobre 2012, avait pour volonté explicite de faire baisser le coût du travail en modifiant la structure de financement de la protection sociale. Le CICE, mis en place dans la foulée du rapport Gallois, s'attaque lui au coût du travail mais via un mécanisme indirect, en laissant inchangée la structure de financement de la protection sociale (et donc le taux facial des prélèvements sur le travail).

dans ce cadre que les différentes tentatives de diversification du financement de la protection sociale trouvent leur véritable limite et dévoilent à long terme leurs effets pervers, en entretenant l'illusion d'une déconnexion entre les recettes et les dépenses.

En l'absence de principe régulateur – celui d'un ajustement des dépenses aux recettes – les dernières ont atteint aujourd'hui un niveau record – 33 % du PIB – qui place la France au premier rang des pays de l'OCDE, au prix d'un accroissement considérable de la dette publique. Davantage encore que son mode de financement, c'est donc le niveau de notre protection sociale, qui conditionne le poids des prélèvements qui y sont affectés, qui doit constituer l'objet de toute future réforme.

Pour être efficace, celle-ci doit désormais porter sur la structure même de la dépense sociale, en transférant, au-delà d'un niveau de solidarité à définir, l'ensemble des prestations vers la sphère privée.

Dès lors que les mécanismes de régulation collective ont échoué, seul le renvoi au libre choix des intéressés de leurs arbitrages entre revenus directs et différés, consommation et épargne, est aujourd'hui susceptible de permettre un retour à une trajectoire soutenable.

Annexes

1. STRUCTURE DU FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE (2010)

	En Md€	En % du total	En part du PIB
Cotisations effectives	354,3	56,0 %	18,3 %
• dont employeurs	222,4	35,1 %	11,5 %
• dont salariés	104,2	16,5 %	5,4 %
• dont travailleurs indépendants	24,6	3,9 %	1,3 %
Cotisations fictives d'employeur	50,0	7,9 %	2,6 %
GSG	83,4	13,2 %	4,3 %
• dont CSG sur revenus d'activités	57,9	9,1 %	3,0 %
Impôts et taxes	66,8	10,6 %	3,4 %
Contributions publiques	65,2	10,3 %	3,4 %
Autres recettes	13,4	2,1 %	0,7 %
Total des ressources	633,1	100,0 %	32,7 %

	En Md€	En % du total	En part du PIB
Prélèvements assis sur les revenus du travail	489,7	77,3 %	25,3 %
• dont cotisations fictives	50,0	7,9 %	2,6 %
Prélèvements assis sur la consommation des ménages	30,3	4,8 %	1,6 %
Prélèvements assis sur les revenus de remplacement	15,8	2,5 %	0,8 %
Prélèvements assis sur le capital des ménages	12,4	2,0 %	0,6 %
Prélèvements liés à la production	6,3	1,0 %	0,3 %
Total des prélèvements affectés à la protection sociale	554,5	87,6 %	28,6 %
Contributions publiques	65,2	10,3 %	3,4 %
Autres recettes	13,4	2,1 %	0,7 %
Total des ressources de la protection sociale	633,1	100,0 %	32,7 %

Source : Drees.

2. TAUX IMPLICITES D'IMPOSITION SUR LE TRAVAIL, LE CAPITAL ET LA CONSOMMATION EN EUROPE

	TII sur le travail			TII sur la consommation			TII sur le capital		
	2000	2011	2000/11	2000	2011	2000/11	2000	2011	2000/11
France	40,6	38,6	- 2,0	22,4	19,9	- 2,6	35,6	44,4	8,9
Allemagne	38,3	37,1	- 1,2	18,3	20,1	1,7	23,7	22,0	- 1,7
Belgique	43,2	42,8	- 0,4	21,1	21,0	- 0,1	26,9	30,3	3,4
Espagne	33,8	30,9	- 2,9	14,5	14,0	- 0,6	nd	nd	nd
Italie	41,5	42,3	0,8	17,6	17,4	- 0,2	27,0	33,6	6,7
Pays-Bas	33,8	37,5	3,7	23,4	36,3	2,9	23,1	12,9	- 10,6
Royaume-Uni	25,0	26,0	1,0	19,4	19,5	0,1	33,0	34,9	1,9
Suède	48,0	39,4	- 8,6	27,1	27,3	0,2	26,8	27	0,2
Zone euro	39,1	37,7	- 1,4	19,5	19,4	0,0	27,7	28,9	1,2

Source : Eurostat.

3. SIMULATION D'UN TRANSFERT DES COTISATIONS « FAMILLE », SELON DIVERS SCÉNARI

Scénario	Montant du transfert, en Md€	Effets sur l'activité (en points de PIB)			Effets sur l'emploi (en milliers)		
		2 ans	5 ans	10 ans	2 ans	5 ans	10 ans
Transfert intégral des cotisations familles du secteur privé sur l'assiette de la CVAE	22,9	- 0,1	- 0,5	- 0,7	- 17	- 69	- 92
Transfert de 3,4 points au maximum selon le niveau de salaire et la taille des entreprises sur la TVA	15,5	- 0,1	- 0,2	- 0,2	18	- 4	20
Transfert de 2 points au maximum selon le salaire et la taille des entreprises avec sortie en biseau entre 2,3 et 2,7 SMIC	6,6	0	0	0	29	26	35
Transfert intégral de l'assiette sur la CSG	22,9	- 0,5	- 0,3	- 0,2	35	0	3

Scénario	Montant du transfert, en Md€	Effets sur l'activité (en points de PIB)			Effets sur l'emploi (en milliers)		
		2 ans	5 ans	10 ans	2 ans	5 ans	10 ans
Transfert de 3,4 points au maximum selon le niveau de salaire et la taille des entreprises sur la CSG avec sortie en biseau entre 2,3 et 2,7 SMIC	10,6	- 0,2	0	0	52	46	46
Transfert de 2 points au maximum selon le salaire et la taille des entreprises avec sortie en biseau entre 2,3 et 2,7 SMIC sur la CSG	6,6	- 0,1	0	0	37	35	35
Transfert de 2 points au maximum selon le salaire et la taille des entreprises avec sortie en biseau entre 2,3 et 2,7 SMIC sur une assiette énergie	15,5	- 0,1	0	0,1	31	35	54
Transfert de 2 points au maximum selon le salaire et la taille des entreprises avec sortie en biseau entre 2,3 et 2,7 SMIC sur une assiette énergie	6,6	0	0	0,1	34	43	49

Source : Cour des comptes, Le financement de la branche famille, 2013 - simulations effectuées à partir du modèle Mésange.