

*Haut Conseil du financement de la protection sociale*

Rapport sur l'état des lieux et les enjeux des réformes  
pour le financement de la protection sociale

Mai 2018



## Introduction

Le Haut Conseil du financement de la protection sociale (HCFiPS) publie chaque année, en décembre ou janvier, un état des lieux du financement de la protection sociale. Ce document analyse le cadre économique et social et les perspectives financières des régimes de protection sociale sous-jacents aux lois de finances initiale (LFI) et de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour l'année qui suit. Il fait le point sur les évolutions récentes de la compétitivité, de la productivité et du coût du travail en France au regard de celles observées chez nos principaux partenaires européens. Enfin, il examine les principales mesures des lois financières de l'automne et leurs incidences attendues sur le financement des différents risques de la protection sociale et la cohérence d'ensemble d'affectation des recettes aux politiques qu'elles financent.

Le Haut Conseil a souhaité cette année consacrer un investissement plus important à ces travaux, et ce pour plusieurs raisons.

- Les lois financières de l'automne dernier emportent, en 2018, des changements d'une ampleur financière inhabituelle dans les modes de financement des différents risques sociaux à la faveur de la baisse, au 1<sup>er</sup> janvier 2018, puis de la suppression complète, au 1<sup>er</sup> octobre de la même année, des contributions salariales d'assurance chômage, et des réductions de cotisations maladie et – pour les travailleurs indépendants – d'allocations familiales, compensées par une hausse de 1,7 point de la contribution sociale généralisée (CSG) sur la majeure partie de son assiette, qui entraînent en 2018 des réallocations importantes des prélèvements affectés aux régimes sociaux.
- Ces lois financières prévoient par ailleurs la suppression en 2019 du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) et du crédit de taxe sur les salaires (CITS) et leur intégration dans le barème des allègements généraux de cotisations sociales employeurs. Cette fusion s'accompagne d'un relèvement du niveau maximal d'exonération au niveau du salaire minimum, qui intégrera désormais les contributions d'assurance chômage et les cotisations aux régimes de retraite complémentaire. Les modalités de compensation par l'État aux organismes sociaux de leurs moindres recettes, qui seront précisées dans les lois financières de l'automne 2018, impliqueront d'importants transferts en recettes et/ou en dépenses entre administrations publiques et conduiront l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos) à jouer un rôle pivot dans la compensation à l'Agirc-Arrco de ses pertes de recettes.
- Le projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, présenté en Conseil des ministres le 27 avril 2018, comprend des dispositions qui, suite à un élargissement circonscrit de l'indemnisation à certains salariés démissionnaires et travailleurs indépendants, ouvrent la voie à une affectation directe de CSG à l'Unédic, en compensation des réductions de contributions salariales que l'organisme connaîtra en 2019 – ce qui constitue un changement majeur par rapport au schéma transitoire retenu en 2018, qui mobilisait la taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

- S'agissant des dépenses sociales des collectivités locales, une réflexion est actuellement engagée sur la recherche d'une solution de financement pérenne des allocations individuelles de solidarité (AIS) versées par les départements. Cette réflexion est menée en parallèle de celle portant sur la réforme de la fiscalité locale, qui, selon certains schémas envisagés, pourrait conduire à une réallocation des prélèvements affectés aux différents niveaux de collectivités et poser la question de l'affectation aux départements d'une fraction d'un impôt national – TVA ou CSG.
- Enfin, à plus long terme, l'harmonisation des régimes de retraite, en vue de laquelle le Haut-Commissariat à la réforme des retraites a reçu mission d'engager une concertation avec les acteurs sociaux, devrait, en modifiant à terme le mode d'acquisition et de calcul des droits aux prestations de retraite, conduire à redéfinir ce qui relève respectivement du champ contributif et de celui de la solidarité nationale et entraîner des changements importants dans les modes de financement du risque vieillesse.

L'ampleur potentielle de ces réformes et l'état plus ou moins avancé de leur mise en œuvre ont justifié que le Haut Conseil consacre six séances à leur sujet, entre janvier et mai 2018. Ces séances ont donné lieu à l'audition de la déléguée générale à l'emploi et à la formation professionnelle, des directrices de la sécurité sociale et du budget, du directeur général de la cohésion sociale, du directeur de l'Acoss et du directeur général de l'Unédic. Des personnalités chargées par le Gouvernement de missions spécifiques – M. Christian Charpy, conseiller-maître à la Cour des comptes, au titre de la mission qu'il conduit avec M. Julien Dubertret, inspecteur général des finances, sur la rénovation des relations financières entre l'État et la sécurité sociale, et M. Alain Richard, ancien ministre et sénateur, chargé avec M. Dominique Bur, ancien préfet, d'une mission sur la refonte des finances locales –, ont été invitées à exposer l'état de leurs réflexions. Des experts – universitaires, présidents ou vice-présidents de hauts conseils... – ont aussi apporté leur regard sur les évolutions en cours dans le cadre de tables rondes ou au moyen de contributions spécifiques.

Si le Haut Conseil du financement de la protection sociale a souhaité examiner les implications potentielles de ces mesures, c'est parce qu'il a mis en avant, depuis sa création, et en particulier dans le rapport d'étape qu'il a publié en juin 2013<sup>1</sup>, des principes de cohérence et de lisibilité qui devraient selon lui s'attacher au financement des différents risques ou besoins sociaux. Ces principes l'avaient amené à distinguer d'un côté les régimes dont les prestations – accordées le plus souvent sur critère de résidence régulière sur le territoire national – ont une vocation universelle, justifiant un financement majoritaire par la voie d'impositions de toute nature (CSG, impôts et taxes), et de l'autre ceux de nature contributive, à accès conditionné par une affiliation à un régime professionnel et essentiellement financés par des cotisations prélevées sur les revenus d'activité.

La congruence des financements avec les risques et besoins sociaux couverts et les modes de délivrance des prestations est un principe qui, du point de vue du Haut Conseil, est important, voire fondamental à au moins deux égards.

- Dans une perspective démocratique, une bonne lisibilité des prélèvements affectés au financement des différents risques permet aux acteurs – partenaires sociaux, gestionnaires

---

<sup>1</sup> *Rapport d'étape sur la clarification et la diversification des ressources des régimes de la protection sociale*, Haut Conseil du financement de la protection sociale, juin 2013.

des régimes, parlementaires – de mettre en regard, pour chaque champ de la protection sociale, les dépenses et les recettes qui les financent, d’apprécier leur adéquation, d’avoir une vision de leurs évolutions respectives à moyen-long terme et de procéder à bon escient aux arbitrages pertinents.

- Du point de vue des citoyens, la compréhension d’ensemble des financements associés aux politiques sociales est le gage d’une adhésion maintenue au système de protection sociale et d’une acceptation « éclairée » des prélèvements destinés à le financer.

Le Haut Conseil s’est donc attaché à analyser, en prenant appui à chaque fois sur ses analyses et travaux passés, le contexte économique dans lequel s’inscrivent ces différentes réformes, les décisions déjà adoptées et celles pour lesquelles des options doivent être prises. Cette réflexion a été déclinée dans sept éclairages, qui constituent le corps du présent rapport.

- Le premier éclairage décrit le contexte économique et social dans lequel s’inscrivaient les lois financières de l’automne 2017 ainsi que les trajectoires financières des administrations de sécurité sociale (Asso) et des régimes obligatoires de sécurité sociale établies à cette occasion. Il précise les évolutions intervenues depuis pour les grands agrégats économiques – avec une conjoncture mieux orientée sur la fin 2017 que ne le prévoyaient les lois financières de l’automne dernier – et présente les trajectoires économiques et financières des Asso prévues dans le programme de stabilité d’avril 2018 pour les années 2018-2022.
- Dans le deuxième éclairage sont présentées les tendances récentes d’évolution de la compétitivité de l’économie française et du coût du travail, ainsi que le rôle joué par le crédit d’impôt pour la compétitivité et l’emploi. Une attention particulière est portée à l’évolution des différentes composantes de la compétitivité coût et « hors prix » et, s’agissant des seuls coûts du travail, de leur dispersion en comparaison internationale. L’analyse des coûts salariaux par unité produite permet d’élargir le champ de vision aux questions d’évolution de la productivité du travail, qui, bien que peu aisément interprétables au début de la grande récession économique, sont un indicateur central pour l’analyse comparée.
- Le troisième éclairage revient sur les principales mesures des lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2018 touchant les recettes des organismes sociaux en 2018. La mesure la plus importante par les masses financières qu’elle redistribue est la combinaison de diverses réductions de taux de cotisation en faveur des salariés et des travailleurs indépendants et d’un relèvement de la CSG s’appliquant à l’ensemble des revenus d’activité et du capital et à une partie des revenus de remplacement.
- Le quatrième éclairage montre les conséquences, en 2018, de ces évolutions des taux des différents prélèvements sociaux sur la structure des recettes de l’assurance chômage et des branches de la sécurité sociale, compte tenu des transferts entre organismes sociaux auxquels ont procédé les lois financières de l’automne. Ces changements, opérés à titre transitoire pour 2018, renforcent la dimension universelle du financement des prestations en nature de l’assurance maladie et modifient fortement la structure des recettes de l’Unédic.

- La nouvelle mesure d'exonération générale de cotisations sociales, qui transforme, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019, le CICE en un allègement pérenne de cotisations employeurs et renforce au niveau du Smic les allègements généraux, fait l'objet d'une présentation dans le cinquième éclairage. Ce dernier décrit de façon analytique les effets économiques qui peuvent être attendus *ex-ante* de cette mesure et caractérise les entreprises *a priori* concernées, notamment en termes de taille et de secteur d'activité.
- Le sixième éclairage dresse un tableau des prolongements en cours ou éventuels des réformes qui ont été initiées par les lois financières de l'automne 2017, mais qui appelleront ou pourraient appeler des décisions ultérieures. Il évoque notamment l'évolution du rôle de l'Acoss en matière de recouvrement des prélèvements sociaux, les questions de « barème » liées à la montée en puissance des allègements généraux de cotisations et les modalités de leur compensation future aux organismes sociaux, dans un contexte où le mode de financement de l'assurance chômage se trouvera aussi profondément modifié.
- Le septième éclairage se livre à un exercice plus prospectif, dans des domaines – les retraites, la politique familiale et le financement des dépenses sociales des départements – où des projets de réforme sont en cours de réflexion, sans avoir donné lieu à ce stade à des décisions. En matière de retraite, une réflexion est en passe d'être engagée sur le champ et le mode de financement des avantages non contributifs, aujourd'hui pris en charge par divers organismes, au premier rang desquels le fonds de solidarité vieillesse (FSV). Dans le champ de la politique familiale, des questionnements ont resurgi sur les modalités de financement de la branche famille, portant sur le maintien d'un recours partiel aux cotisations ou, *a contrario*, sur un financement par impôts et taxes, pouvant aller jusqu'à une budgétisation des dépenses. Enfin, les réflexions menées au sujet des dépenses sociales des départements et de leur financement, dans un contexte général de refonte de la fiscalité locale, peuvent aussi déboucher sur des scénarios impliquant d'importants transferts de recettes entre niveaux de collectivités territoriales et/ou catégories d'administrations publiques.

L'ensemble du rapport a été rédigé par l'équipe du secrétariat général du Haut Conseil du financement de la protection sociale, composée de M. Éric Lefebvre, secrétaire général, et de M<sup>me</sup> Sylvie Le Minez, secrétaire générale adjointe.

## SOMMAIRE

<b>Introduction .....</b>	<b>3</b>
<b>Éclairage n°1 – Le contexte économique et financier de la protection sociale.....</b>	<b>13</b>
<b>1. La conjoncture de l'économie française et les prévisions associées aux lois financières de l'automne 2017, puis au programme de stabilité d'avril 2018 .....</b>	<b>13</b>
1.1. Les prévisions de croissance de l'activité disponibles : une accélération de la croissance en 2017 et une croissance qui restait soutenue en 2018 .....	13
1.2. Les prévisions de croissance à moyen terme : des révisions de trajectoires et de méthodes depuis les lois financières de l'automne 2017 .....	14
1.3. L'évolution de la croissance en France : légèrement plus rapide que dans les autres pays européens depuis le déclenchement de la crise .....	18
1.4. L'évolution de l'emploi et de la masse salariale : une accélération en 2017 .....	19
<b>2. La situation financière des régimes de protection sociale.....</b>	<b>22</b>
2.1. Un retour à une situation financière des administrations de sécurité sociale proche de l'équilibre en 2016, après des besoins de financement très élevés consécutifs à la crise.....	22
2.2. Une poursuite du redressement de la situation financière des administrations de sécurité sociale attendue en 2017 et dans les années suivantes.....	25
<b>Annexe – Dans quelle mesure les modifications apportées aux perspectives macroéconomiques de court terme influent-elles sur les projections tendanciennes des dépenses et recettes de la protection sociale à moyen-long terme ? .....</b>	<b>28</b>
<b>Éclairage n°2 – Compétitivité, productivité et coût du travail : les évolutions récentes .....</b>	<b>49</b>
<b>1. L'évolution de la « compétitivité » de l'économie française : un ensemble de facteurs à l'œuvre.....</b>	<b>49</b>
<b>2. L'évolution du coût du travail et de la productivité en France et en Europe .....</b>	<b>57</b>
2.1. L'indice de coût horaire du travail : son évolution en France.....	57
2.2. Le coût horaire moyen de la main-d'œuvre en France et en Europe .....	58
2.3. L'évolution du salaire moyen et du coût horaire moyen de la main-d'œuvre en France et en Europe .....	65
2.4. L'évolution comparée des coûts salariaux unitaires prenant en compte la productivité du travail.....	68
<b>Éclairage n°3 – Les principales mesures touchant les recettes des organismes sociaux en 2018.....</b>	<b>73</b>

<b>1. La hausse de la CSG compensée par des baisses de cotisation : une mesure destinée à favoriser le pouvoir d'achat des actifs .....</b>	<b>74</b>
1.1. Une hausse de 1,7 point de la CSG sur une part importante des revenus assujettis, compensée par des baisses de cotisation pour les salariés et les travailleurs indépendants ..	<b>74</b>
1.2. Un transfert de pouvoir d'achat des 60 % des retraités les plus aisés vers les salariés du secteur privé et les travailleurs indépendants .....	<b>79</b>
<b>2. Des ajustements d'ampleur limitée des autres taux de cotisations sociales au 1<sup>er</sup> janvier 2018 .</b>	<b>81</b>
<b>3. Des évolutions affectant les taxes sur le tabac et la taxe sur les salaires .....</b>	<b>84</b>
3.1. Une augmentation progressive de la taxation des produits du tabac .....	<b>84</b>
3.2. La suppression de la quatrième tranche d'imposition de la taxe sur les salaires .....	<b>85</b>
<b>Éclairage n°4 – Les modifications apportées en 2018 à la structure du financement de la protection sociale .....</b>	<b>89</b>
<b>1. L'absence de mise en œuvre de certaines mesures de compensation des pertes de recettes de la sécurité sociale prévues en 2017.....</b>	<b>89</b>
<b>2. D'importants transferts en 2018 entre la sécurité sociale, l'État et l'Unédic... ..</b>	<b>90</b>
2.1. Un supplément de recettes de sécurité sociale lié à la mesure de substitution de la CSG aux cotisations sociales intégralement restitué à l'État en 2018 .....	<b>90</b>
2.2. Des compensations nouvelles mises en œuvre en 2018 entre l'État et la sécurité sociale .....	<b>92</b>
2.3. Des transferts conduisant la sécurité sociale à restituer à l'État une fraction de TVA et le prélèvement de solidarité sur les revenus du capital et mobilisant la TVA pour assurer à l'Unédic la compensation des réductions de contribution d'assurance chômage.....	<b>94</b>
2.4. Une neutralité de ces opérations de transfert pour le régime général, sans modification des équilibres entre branches, mais une perte de 0,5 Md€ intégralement supportée par le FSV .	<b>96</b>
2.5. De nouvelles missions pour l'Acosse vis-à-vis de l'Unédic et de l'Agirc-Arrco .....	<b>97</b>
<b>3. ... qui modifient fortement la structure de financement de la sécurité sociale et du régime d'assurance chômage en 2018 .....</b>	<b>97</b>
<b>Éclairage n°5 – Le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) et les exonérations générales de cotisations sociales : bilan et perspectives .....</b>	<b>103</b>
<b>1. Le bilan et les évaluations du CICE : un processus qui se poursuit.....</b>	<b>103</b>
<b>2. La nouvelle mesure d'allègement pérenne de cotisations sociales employeurs fusionnant les exonérations générales et le CICE .....</b>	<b>107</b>
2.1. Description des mesures.....	<b>107</b>
2.2. Impacts des mesures sur les finances publiques.....	<b>110</b>

2.3. Une illustration à partir de quelques cas-types de l'impact de ces mesures sur la comptabilité et la trésorerie des entreprises .....	112
<b>3. Les effets potentiels de l'évolution des dispositifs d'allègements : quelques éléments d'analyse ex ante.....</b>	<b>116</b>
3.1. Les mécanismes à l'œuvre .....	117
3.2. L'analyse par taille et secteur d'activité des entreprises concernées par les allègements généraux, le CICE, la nouvelle mesure et les exonérations ciblées .....	119
<b>Éclairage n°6 – Les prolongements en cours ou éventuels des réformes engagées dans le cadre des lois financières pour 2018.....</b>	<b>129</b>
<b>1. L'organisation du recouvrement et des relations avec les assurés .....</b>	<b>130</b>
1.1. Les étapes à venir suite à la suppression du régime social des indépendants .....	130
1.2. L'évolution du rôle de l'AcoSS .....	132
1.3. La mesure du travail dissimulé et son coût pour les finances publiques .....	135
<b>2. Les questions soulevées par la mise en œuvre, au-delà de 2018, des allègements de cotisations.....</b>	<b>136</b>
2.1. La question des effets de seuil de la CSG appliquée aux revenus de remplacement.....	136
2.2. Les adaptations à venir des allègements ciblés de cotisations .....	138
2.3. La stabilisation du profil des allègements généraux et leur intégration éventuelle dans le barème des cotisations.....	140
2.4. Les rapprochements possibles du barème des prélèvements sociaux des travailleurs indépendants et des salariés.....	142
<b>3. Le financement de l'indemnisation du chômage .....</b>	<b>144</b>
3.1. Une modalité de compensation de la réduction de contribution d'assurance chômage retenue pour 2018 à titre transitoire .....	144
3.2. Les liens entre le financement et les réformes engagées en matière d'assurance chômage .....	144
3.3. L'accord national interprofessionnel du 22 février 2018 sur l'assurance chômage et les suites qui lui seront données.....	146
<b>4. Les modalités de compensation à retenir à partir de 2019 suite au renforcement des allègements généraux .....</b>	<b>148</b>
4.1. Des modalités de compensation des exonérations aux organismes sociaux qui ont varié au fil du temps, mais qui n'ont globalement pas pesé sur leurs recettes .....	149
4.2. Les questions et débats soulevés par la compensation à envisager en 2019 au titre du renforcement des allègements généraux de cotisation.....	151
<b>Annexe rédigée par l'AcoSS - L'évaluation du travail dissimulé et son impact pour les finances publiques (point d'actualité à mai 2018) .....</b>	<b>155</b>

<b>Éclairage n°7 – Les enjeux à moyen-long terme des réformes du financement .....</b>	<b>173</b>
<b>1. Le suivi et le pilotage des finances sociales du court-moyen au long terme.....</b>	<b>174</b>
1.1. Des améliorations en matière de prévisions économiques et financières relatives aux régimes sociaux .....	175
1.2. Des degrés de désagrégation des prévisions de comptes sociaux qui restent disparates selon les nomenclatures retenues, et des hypothèses de prévision pas toujours unifiées dans les différentes lois financières .....	176
1.3. Un cadrage économique sous-jacent aux prévisions financières des Asso qui demanderait à être mieux documenté, du point de vue de la position de l'économie dans le cycle et de la trajectoire de rattrapage des hypothèses de projection de long terme.....	177
1.4. Un calendrier de pilotage des comptes sociaux, dans lequel le programme de stabilité occupe désormais une place centrale.....	179
<b>2. L'harmonisation des régimes de retraite et les questions qu'elle pose en matière de financement.....</b>	<b>180</b>
2.1. Des questions concernant le mode de financement du risque retraite .....	181
2.2. Les enjeux liés aux mécanismes de « solidarité » .....	183
<b>3. Les modalités de financement de la branche famille .....</b>	<b>186</b>
3.1. Les enjeux soulevés par le HCFiPS dans ses rapports précédents.....	186
3.2. Des perspectives susceptibles de donner une actualité nouvelle à une évolution du financement de la branche famille.....	186
3.3. Les enjeux de débat autour des évolutions possibles.....	188
<b>4. Le financement des dépenses sociales des départements .....</b>	<b>190</b>
4.1. Une part importante des dépenses sociales dans le budget de fonctionnement des départements.....	191
4.2. Des pistes pour réduire le déséquilibre actuel du financement des allocations individuelles de solidarité par les départements .....	193
4.3. Les termes du débat sur la recentralisation du revenu de solidarité active .....	194
4.4. Une péréquation entre départements à renforcer .....	195
4.5. Des propositions de réforme de la fiscalité locale, avec de possibles incidences, à périmètre d'intervention des départements constant, sur les finances de l'État ou de la sécurité sociale.....	196
<b>Conclusion .....</b>	<b>199</b>
<b>Avis et positions des membres du Haut Conseil du financement de la protection sociale</b>	<b>203</b>

## **Éclairage n°1**

**Le contexte économique et financier de la protection sociale**



## Éclairage n°1

### Le contexte économique et financier de la protection sociale

Les tendances de l'activité économique et de l'emploi (partie 1) ont eu au cours des dernières années une incidence directe sur les conditions de l'équilibre financier des régimes de protection sociale (partie 2).

#### 1. La conjoncture de l'économie française et les prévisions associées aux lois financières de l'automne 2017, puis au programme de stabilité d'avril 2018

##### 1.1. Les prévisions de croissance de l'activité disponibles : une accélération de la croissance en 2017 et une croissance qui restait soutenue en 2018

Les lois de finances initiale (LFI) et de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2018 ont été construites sur la base d'une prévision de croissance en volume du produit intérieur brut (PIB) de 1,7 % en 2017. Cette hypothèse était à mettre en regard d'un acquis de croissance du PIB, égal à 1,7 %, estimé par l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) à la fin du troisième trimestre 2017<sup>2</sup>. Pour mémoire, l'acquis de croissance correspond à la hausse du PIB qui aurait été atteinte, en moyenne en 2017, dans l'hypothèse où l'activité serait stable au quatrième trimestre de 2017. Cette prévision apparaissait en ligne, et même relativement prudente, au regard des autres prévisions conjoncturelles disponibles. Depuis, la croissance en 2017 a été estimée à 2 %<sup>3</sup>, puis tout récemment, à la mi-mai 2018, à 2,3 % selon les nouvelles estimations des comptes nationaux de l'Insee en base 2014 (cf. encadré 3) ; elle a donc été plus vigoureuse qu'anticipé dans les textes financiers de l'automne.

La croissance de l'activité en 2017 marque un net redressement par rapport aux évolutions observées les années précédentes, l'augmentation du PIB en volume n'ayant été que légèrement supérieure à 1 % en 2015 et 2016. Elle poursuit et accentue le mouvement de reprise économique à l'œuvre depuis 2014, après deux années de croissance presque atone en 2012-2013, dans un contexte de crise des dettes souveraines.

Le scénario macroéconomique du programme de stabilité d'avril 2018 pour les années 2018-2022 prévoit une croissance de 2 % de l'activité en 2018<sup>4</sup>. Dans son avis du 13 avril 2018<sup>5</sup>, le Haut Conseil des finances publiques a considéré que cette prévision était « réaliste » et en ligne avec les autres prévisions disponibles. La prévision moyenne du *Consensus forecast* pour la France est de 2,1 % en avril, avec des prévisions s'étageant entre 1,8 % et 2,4 %. L'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) et la Commission européenne prévoient une croissance de 2 % en

---

<sup>2</sup> Voir « Le PIB augmente de 0,5 % au troisième trimestre 2017 », *Informations rapides*, n°311, Insee, 29 novembre 2017.

<sup>3</sup> Voir « Le taux de marge des sociétés non financières et le pouvoir d'achat des ménages progressent légèrement », *Informations rapides*, n°81, Insee, 26 mars 2018. Il s'agit de la croissance au sens des comptes trimestriels, corrigée des jours ouvrables. Au sens des comptes annuels, i.e. hors correction des jours ouvrés, la croissance est de 1,8 %.

<sup>4</sup> Pour l'année 2018, le PLF et le PLFSS pour 2018 avaient retenu une hypothèse de croissance de l'activité de 1,7 %, identique à celle de 2017. Dans sa note de conjoncture de décembre 2017, l'Insee estimait en effet à 1,7 % l'acquis de croissance à la fin du premier semestre 2018, sur le fondement d'une progression de l'activité de 0,5 % au premier trimestre 2018 et de 0,4 % au deuxième trimestre, ce qui rendait sans doute un peu pessimiste l'hypothèse retenue dans les lois financières de l'automne. Le Fonds monétaire international, l'Organisation de coopération et de développement économiques et l'Institut COE-Rexcode prévoyaient, quant à eux, tous une croissance de 1,8 % du PIB en 2018.

<sup>5</sup> *Avis n° 2018-1 relatif aux prévisions macroéconomiques associées au programme de stabilité pour les années 2018 à 2022*, Haut Conseil des finances publiques, 13 avril 2018.

2018, le Fonds monétaire international (FMI) et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) tablent respectivement sur une croissance de 2,1 % et 2,2 %, tandis que les prévisions de la Banque de France et de COE-Rexecode sont très légèrement en-deçà avec un taux de 1,9 %<sup>6</sup>. Dans sa dernière note de conjoncture du 13 mars<sup>7</sup>, l'Insee estimait, sur la base de prévisions de croissance de l'activité de 0,4 % au cours de chacun des deux premiers trimestres de 2018, l'acquis de croissance pour 2018 à 1,6 % à fin juin. Fin avril, l'Institut a publié sa première estimation relative à l'évolution du PIB au premier trimestre 2018, qui s'élève à 0,3 % et est donc inférieure de 0,1 point à la prévision de mars<sup>8</sup>.

Comme un document de travail de l'OFCE l'a récemment rappelé à propos des prévisions réalisées à l'automne 2017, ce ne sont cependant pas tant les différences de quelques dixièmes de points de taux de croissance qui font sens (il faut en effet rappeler l'incertitude qui entoure de telles prévisions), que les points de consensus mais aussi les divergences entre les prévisionnistes sur les moteurs de la croissance<sup>9</sup>. À cet égard, si la plupart des prévisions effectuées au printemps 2018 supposent une croissance de l'économie mondiale toujours soutenue en 2018 ainsi que la poursuite de la reprise en zone euro, la hausse des cours du pétrole, l'appréciation de l'euro, les conditions du *Brexit* ou encore la mise en place de mesures protectionnistes aux États-Unis sont autant de facteurs d'incertitude. Le Gouvernement retient ainsi une hypothèse jugée assez haute pour la zone euro, comme le note le Haut Conseil des finances publiques. Dans ce scénario, le commerce extérieur ne pénaliserait plus la croissance française, qui s'appuierait sur le dynamisme de l'investissement des entreprises et une légère accélération de la consommation, soutenue par celle des revenus, notamment au second semestre 2018.

## 1.2. *Les prévisions de croissance à moyen terme : des révisions de trajectoires et de méthodes depuis les lois financières de l'automne 2017*

À moyen terme, le programme de stabilité d'avril 2018 retient une hypothèse de croissance du PIB de 1,7 % sur 2020-2022, et révisé à la hausse celle relative à l'année 2019 (1,9 % contre 1,7 % anticipé à l'automne 2017).

Il laisse en revanche inchangées, par rapport à leurs estimations dans le PLF pour 2018, les estimations du PIB potentiel et de sa croissance jusqu'en 2022, qui avaient conduit, par rapport aux estimations antérieures, à une nette diminution de l'écart de production ou *output gap* – c'est-à-dire la différence entre le niveau de la production effective et celui du PIB potentiel, rapportée au PIB potentiel. Dès le débat d'orientation des finances publiques (Dofp) de juillet 2017<sup>10</sup> – cette prévision étant reprise dans les lois financières pour 2018 –, le Gouvernement avait en effet significativement revu à la baisse le niveau du PIB potentiel par rapport à la prévision du programme de stabilité d'avril 2017. Cela avait mécaniquement réduit de -3,1 à -1,1 point de PIB l'écart de production estimé pour

---

<sup>6</sup> Les dates de publication des prévisions sont les suivantes : OFCE : 12 avril ; Commission européenne : 7 février ; FMI : 17 avril ; OCDE : 13 mars ; Banque de France : 15 mars, puis 14 mai ; COE-Rexecode : 29 mars 2018.

<sup>7</sup> « Investissement tonique, consommation en demi-teinte », *Note de conjoncture*, Insee, mars 2018.

<sup>8</sup> « Le PIB ralentit au premier trimestre 2018 (+0,3 % après +0,7 % », *Informations rapides*, n°111, Insee, 27 avril 2018. La note de conjoncture de mars 2018 estimait, quant à elle, à +0,4 % la croissance au T1-2018 et à +0,6 % celle du T4-2017.

<sup>9</sup> Le Bayon S. et Riffart C. (2018), « Une comparaison des prévisions macroéconomiques sur la France », OFCE, *policy brief* 32, 8 février et *working paper* n°6, 7 février.

<sup>10</sup> *Rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques, préparatoire au débat d'orientation des finances publiques*, juillet 2017.

2017, et de -3,1 à -0,7 point de PIB celui estimé pour 2018 (cf. encadré 1 et figure 1). Cette révision s'accompagnait d'estimations du rythme de croissance du PIB potentiel proches de celles de la Commission européenne ou de l'OCDE, même si des écarts subsistaient dans la mesure de l'écart de production (figure 2). La croissance effective ayant été depuis revue à la hausse, en 2017 comme en prévision pour les années à venir, l'écart de production a en conséquence encore été réduit (à respectivement -0,9 et -0,2 point de PIB pour 2017 et 2018).

**Figure 1 – Estimations de la croissance du PIB potentiel et de l'écart de production dans les prévisions de l'automne 2017 et du printemps 2018**

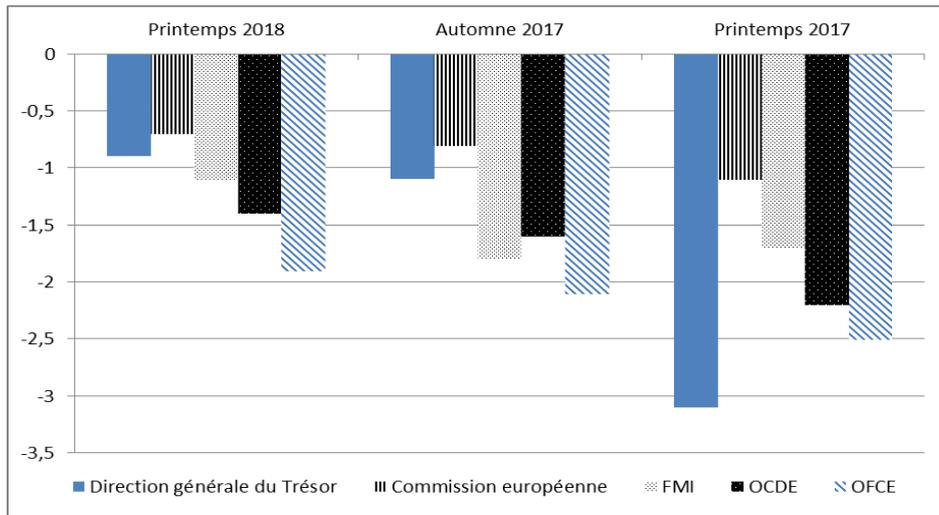
		2017	2018	2019	2020	2021	2022
Commission européenne (octobre 2017)	PIB potentiel	1,2	1,2	1,3			
	Écart de production	-0,8	-0,2	0,1			
Commission européenne (mai 2018)	PIB potentiel	1,2	1,2	1,3			
	Écart de production	-0,7	0,1	0,1			
PLF 2018 (novembre 2017)	PIB potentiel	1,25	1,25	1,25	1,25	1,30	1,35
	Écart de production	-1,1	-0,7	-0,2	0,2	0,6	1,1
PSTAB 2018-2022 (avril 2018)	PIB potentiel	1,25	1,25	1,25	1,25	1,30	1,35
	Écart de production	-0,9	-0,2	0,4	0,9	1,3	1,6

Source : *Rapport économique, social et financier* associé au PLF pour 2018, prévisions d'octobre 2017 et de mai 2018 pour la commission européenne (*European Economic Forecast, Autumn 2017 & Spring 2018*), programme de stabilité 2018-2022.

Deux phénomènes jouant dans le même sens – une croissance du PIB en volume plus élevée et, surtout, la révision à la baisse du niveau du PIB potentiel – conduiraient à une fermeture de l'écart de production dès 2019, alors que cet écart restait fortement négatif à cette date (de l'ordre de 2,7 points de PIB) dans le scénario économique du programme de stabilité du printemps 2017 et se refermait en 2020 dans les prévisions budgétaires de l'automne dernier.

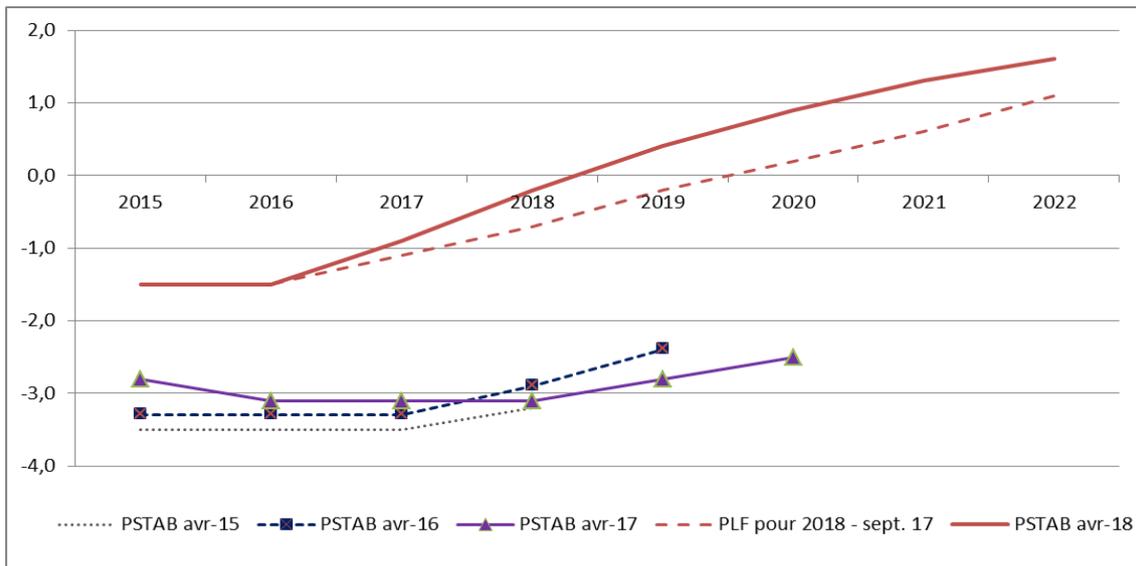
Les figures 2 et 3 montrent l'importance des révisions auxquelles la prévision du PIB potentiel et de l'écart de production a donné lieu en 2017 et révèlent aussi en creux les incertitudes qui s'attachent à la mesure de ces indicateurs, y compris sur le passé. Or ces agrégats jouent un rôle crucial dans la bonne appréhension à la fois de la position de l'économie dans le cycle économique, mais aussi du niveau respectif des soldes structurels et conjoncturels des administrations publiques, qui déterminent l'importance de l'effort qui sera demandé aux acteurs économiques par les autorités publiques pour respecter les trajectoires de solde public (cf. éclairage n°7).

**Figure 2 – Estimations de l'écart de production de 2017 dans les prévisions des différents organismes**



Source : Commission européenne, FMI, OCDE, OFCE : prévisions économiques ; Direction générale du Trésor : scénarios économiques des programmes de stabilité d'avril 2017 et 2018 et *Rapport économique, social et financier* associé au PLF pour 2018.

**Figure 3 – Écart de production (ou *output gap*), en pourcentage du PIB potentiel**



Source : programmes de stabilité successifs depuis 2015 et *Rapport économique, social et financier* associé au PLF pour 2018.

### Encadré 1 – Les notions de croissance potentielle du PIB, d'écart de production et de solde structurel des administrations publiques

Le PIB potentiel, sa croissance (la croissance potentielle), l'écart de production (ou *output gap*) et le solde structurel des administrations publiques sont des agrégats majeurs de la gouvernance budgétaire, qui interviennent dans la définition des engagements européens de la France.

Le *PIB potentiel* est traditionnellement défini comme la production « soutenable », c'est-à-dire celle qui peut être réalisée sans engendrer d'effets inflationnistes ou désinflationnistes. Il s'agit essentiellement d'un concept d'offre. Son niveau dépend du stock de capital en place, de la main-d'œuvre disponible et de l'efficacité avec laquelle ces deux facteurs sont utilisés.

L'*écart de production* est la différence entre la production effective, mesurée par le PIB et le PIB potentiel : il est généralement exprimé en pourcentage du PIB potentiel. Cet indicateur reflète la position de l'économie dans le cycle. Il constitue un indice de la capacité de rebond du pays quand il est négatif ou d'une perspective de ralentissement quand il est positif. Il permet d'évaluer la composante conjoncturelle du déficit public effectif et de mesurer, par différence, le solde structurel des administrations publiques.

L'écart de production et la croissance potentielle ne sont pas des données statistiques ou comptables mais procèdent d'estimations. Celles-ci sont entourées d'incertitudes. Le Gouvernement et la plupart des organisations internationales utilisent une approche fondée sur une fonction de production qui calcule la croissance potentielle à partir des évolutions des facteurs travail et capital et de la productivité globale des facteurs (PGF). Les estimations de croissance potentielle supposent de faire des choix sur la manière de mesurer ces facteurs de production et sur la manière d'estimer et de prolonger leur tendance. Ces estimations se révèlent très sensibles aux méthodes statistiques et aux données utilisées. Dans les faits, les écarts de production font l'objet d'importantes révisions *ex-post*<sup>11</sup>. Les incertitudes sur l'écart de production se transmettent, par construction, à la mesure du solde structurel, qui dépend également de la sensibilité des recettes à la croissance.

L'ampleur exceptionnelle de la crise financière, la volatilité des prix des hydrocarbures, les effets de la transition numérique, les aléas géopolitiques et les difficultés à apprécier leurs conséquences sur l'économie invitent à considérer l'écart de production avec une prudence particulière. Bien qu'incertaine et fragile dans l'estimation de son niveau, la mesure du solde structurel permet de neutraliser la composante conjoncturelle du solde des administrations publiques et d'apprécier l'amélioration structurelle des finances publiques.

La révision des perspectives de court-moyen terme, qu'il s'agisse des prévisions de croissance ou des estimations de l'*output gap*, pourrait également influencer les perspectives de dépenses et de recettes à plus long terme, et surtout modifier les enseignements qui peuvent être tirés de ces projections du point de vue des politiques de protection sociale. Toutefois, ces révisions ne conduisent à un horizon de long terme qu'à de faibles modifications du niveau du PIB projeté, qui ne remettent pas en cause les principales conclusions de l'exercice de projections tendancielle des dépenses et ressources des régimes de protection sociale conduit par le Haut Conseil au printemps 2017 (cf. encadré 2 et annexe à cet éclairage n°1).

<sup>11</sup> Voir notamment à cet égard l'annexe 1 de l'avis n°2017-3 du Haut Conseil des finances publiques relatif au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, pp. 14-15.

**Encadré 2—Dans quelle mesure les modifications apportées aux perspectives macroéconomiques de court terme influent-elles sur les projections tendanciennes des dépenses et recettes de la protection sociale à moyen-long terme ?**

Les résultats de l'exercice de projections « tendanciennes » et à « législation constante » des perspectives de dépenses et de ressources de la protection sociale à horizon 2060, publié par le Haut Conseil en juin 2017, s'appuyaient, tout comme l'exercice annuel de projections du Conseil d'orientation des retraites (COR), sur les perspectives macroéconomiques de court terme du programme de stabilité d'avril 2017 et sur une sélection de scénarios macroéconomiques de long terme se fondant sur des hypothèses de gains annuels de productivité s'échelonnant entre 1 % et 1,8 % et des taux de chômage de long terme de 4,5 %, 7 % ou 10 %. Ces hypothèses recouvrent une large gamme de possibles, sachant qu'une discussion existe néanmoins parmi les économistes sur les trajectoires de productivité à long terme dans le contexte de la numérisation et de la globalisation des économies.

Depuis, les perspectives économiques de court terme ont été modifiées une première fois à l'occasion des lois financières pour 2018, puis du programme de stabilité d'avril 2018. Or, ces modifications ont un impact sur les trajectoires macroéconomiques de moyen-long-terme, dans la mesure où elles influent sur le cheminement entre la situation présente de l'économie et le moment où elle rejoint son « sentier de long terme ». Le COR a en conséquence actualisé ses projections dans le cadre du rapport thématique qu'il a publié en novembre 2017, et fera une nouvelle actualisation dans le cadre de son rapport annuel qui sera publié à la mi-juin 2018.

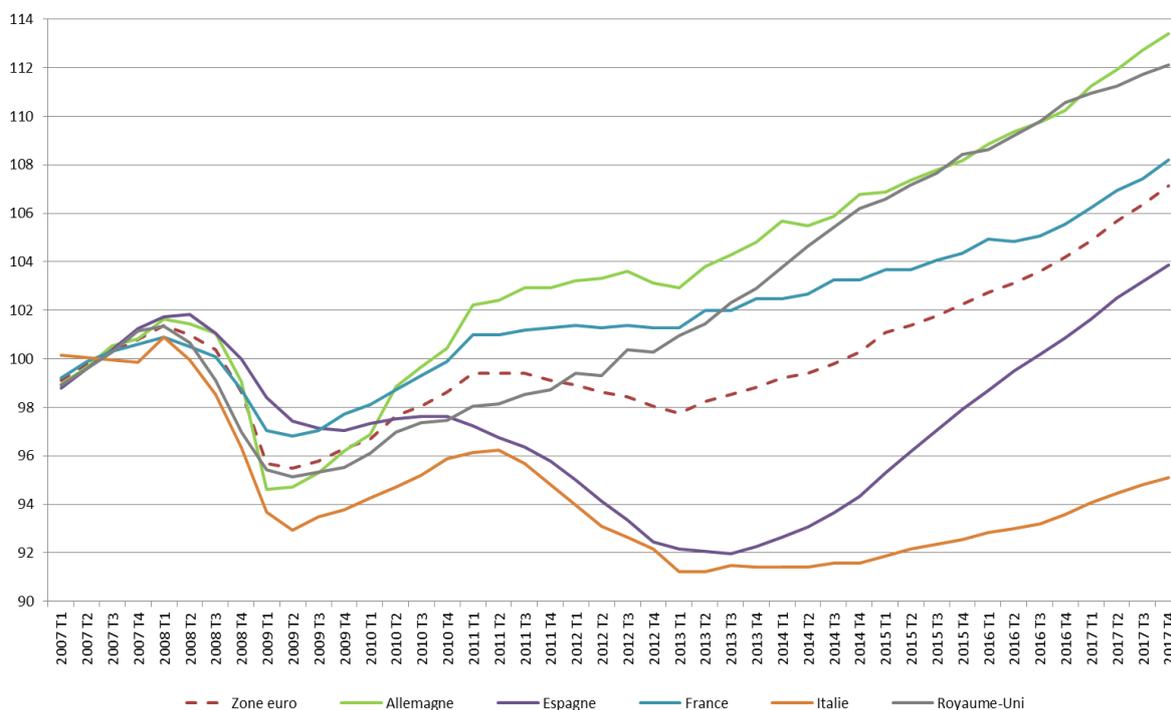
La comparaison des trajectoires macroéconomiques des exercices de projection de juin et de novembre 2017 montre en particulier que le PIB projeté à l'automne est légèrement supérieur à celui projeté en juin jusqu'en 2022-2024, et ce dans tous les scénarios envisagés, mais qu'il diminue ensuite pour lui devenir inférieur à long terme (de -0,5 % à -1 % selon les scénarios de long terme envisagés). Les ressources de la protection sociale ne dépendent que peu, exprimées en parts de PIB, du sentier de croissance économique, dans la mesure où la croissance de la masse salariale évolue par hypothèse à un rythme proche sur le long terme de l'activité économique. En revanche, les dépenses de protection sociale, exprimées en parts de PIB, pourraient être davantage sensibles à la modification des trajectoires du PIB. En particulier, si les dépenses de santé croissent plus rapidement que le PIB – c'est l'une des deux hypothèses « d'élasticité » retenues dans le rapport du HCFiPS de juin 2017 –, elles pourraient être sensibles aux révisions de cet agrégat. Les autres prestations sociales, si elles sont indexées sur les prix ou sur un mode mixte – à moitié sur les prix, à moitié sur les salaires – verraient également leur part dans le PIB modifiée par les révisions du PIB, ce qui ne serait en revanche pas ou peu le cas de prestations indexées sur les salaires.

Des simulations effectuées par la direction générale du Trésor (DGTrésor) et la Drees montrent cependant, compte tenu de leur faible impact sur le niveau du PIB projeté à long terme, que les projections des dépenses de santé et de prise en charge de la dépendance sont très peu affectées par les révisions du PIB sur la période de projection, et que les conclusions de l'exercice de projections à long terme réalisé en 2017 conservent toute leur pertinence (cf. annexe à cet éclairage).

*1.3. L'évolution de la croissance en France : légèrement plus rapide que dans les autres pays européens depuis le déclenchement de la crise*

Une analyse avec davantage de profondeur de champ montre qu'en comparaison européenne, le PIB français a, depuis le déclenchement de la grande récession en 2008-09, crû légèrement plus vite que celui de la zone euro : à la fin du quatrième trimestre de 2017, il est supérieur de 8,3 points à son niveau moyen observé en 2007, pour un gain de 7,3 points dans la zone euro. Parmi les grands pays de l'Union européenne, l'activité économique a connu une croissance plus rapide au Royaume-Uni (+12,5 points) et, surtout en Allemagne (+13,6 points). L'évolution du PIB a été fortement négative en Italie (-5,2 points par rapport à sa moyenne de 2007) et ne montre, à la différence de l'Espagne, que de très légers signes de reprise depuis le point bas atteint début 2013 (figure 4). Depuis 2014 néanmoins, le PIB français a crû moins rapidement que celui de la zone euro.

**Figure 4 – Évolution trimestrielle du PIB en volume dans quelques pays européens  
(base 100 en 2007)**



Note : données désaisonnalisées et corrigées des jours ouvrables.

Source : Eurostat, avril 2018.

#### 1.4. L'évolution de l'emploi et de la masse salariale : une accélération en 2017

Les prévisions d'emploi et de masse salariale sont déterminantes pour l'analyse de la situation financière des régimes de protection sociale.

Après les fortes destructions d'emplois qui ont suivi la crise économique et financière de 2008-09, l'**emploi** s'est redressé à partir de 2015 : 113 900 emplois salariés ont été créés en 2015 dans l'ensemble de l'économie (secteurs privé et public confondus), suivis de 260 400 en 2016, et de 268 800 en 2017<sup>12</sup>. Dans le champ des secteurs principalement marchands non agricoles, 255 100 créations d'emplois sont intervenues en 2017, après 210 100 en 2016. Ces créations sont pour partie le fait du secteur de l'intérim, dont la progression a été très vigoureuse en 2016 (près de 98 000 emplois créés), mais se révèle moins rapide en 2017 (56 200 emplois créés). Cette reprise de l'emploi depuis trois ans a conduit à effacer les pertes d'emplois consécutives à la crise, l'emploi marchand non agricole ayant retrouvé le niveau qui était le sien fin 2007. Pour autant, la population active a crû en France sur la période, ce qui conduit à une proportion de la population au chômage plus élevée qu'il y a dix ans.

<sup>12</sup> « Au quatrième trimestre 2017, l'emploi salarié accélère dans le privé et continue de reculer dans la fonction publique », *Informations rapides*, n°61, Insee, 13 mars 2018. Les évolutions annuelles sont estimées en glissement annuel au quatrième trimestre.

Selon la note de conjoncture de l'Insee de mars 2018, l'emploi salarié marchand progresserait au premier semestre 2018 au même rythme qu'en 2017 (129 000 nouveaux emplois seraient ainsi créés dans les secteurs principalement marchands non agricoles, contre respectivement 133 000 et 124 000 aux premier et second semestres 2017). L'emploi salarié total progresserait moins rapidement (respectivement de 111 000 au premier semestre 2018, contre 156 000 et 112 000 aux premier et second semestres 2017) sous l'effet, notamment, de la diminution du nombre de contrats aidés dans le secteur non marchand.

La **masse salariale du secteur privé** (champ Acooss), qui est la principale assiette des ressources des régimes de protection sociale, a crû de 3,6 % en moyenne annuelle en 2017, soit davantage qu'anticipé dans les prévisions associées aux lois financières de la fin 2017 (3,3 %)<sup>13</sup>. Son rythme d'évolution a également été plus rapide que la progression du PIB en valeur (+2,6 %, figure 5<sup>14</sup>). La contribution de l'emploi à la croissance de la masse salariale privée serait de 1,7 point et celle des salaires par tête de 1,9 point. Cette augmentation de la masse salariale privée est ainsi en nette accélération par rapport à l'année précédente, caractérisée par une hausse de 2,4 %, après 1,5 % en 2015. Elle est imputable à la fois à l'évolution de l'emploi et à la progression des salaires nominaux, plus vigoureuse que celle observée en 2016 ou en 2015 (respectivement de 1,4 % et 1,5 %). Sur le champ des entreprises non financières, l'Insee estime également à 3,6 % en 2017 la croissance de la masse salariale brute, et l'acquis de croissance pour 2018 à l'issue du premier semestre serait de 3 %. Le salaire moyen par tête (SMPT) dans les branches marchandes non agricoles, qui a nettement accéléré en valeur nominale en 2017 (+2,0 %), a cependant ralenti en valeur réelle (+0,4 % après +1,2 % en 2016) en raison de l'accélération des prix (+0,9 % après -0,1 %). Mi-2018, l'acquis de croissance annuelle du SMPT en termes nominaux atteindrait, selon l'Insee, +1,7 % en termes nominaux mais seulement +0,5 % en termes réels du fait de l'accélération attendue des prix<sup>15</sup>.

Le programme de stabilité 2018-2022 fait, quant à lui, pour 2018, l'hypothèse d'une progression de 3,9 % de la masse salariale privée (dans le champ du secteur concurrentiel des branches marchandes non agricoles), avec une plus forte contribution des salaires nominaux par tête (+2,4 points) et une contribution de l'emploi identique à celle de 2017 (+1,5 point), dans un contexte de légère accélération de l'inflation (+1,4 %).

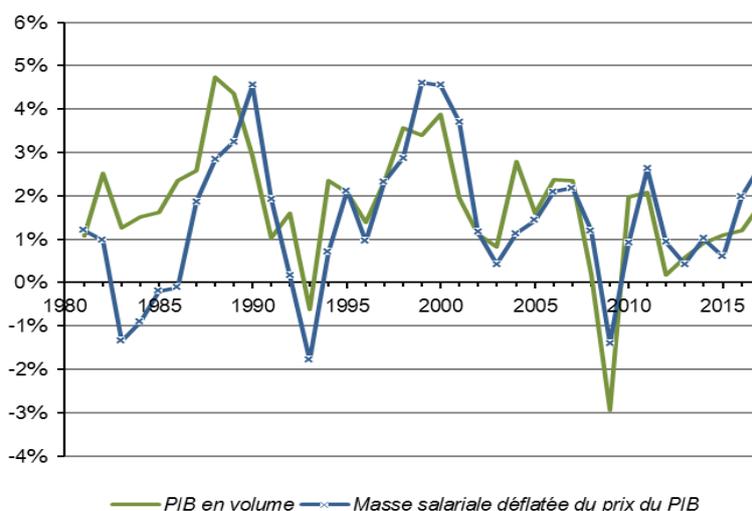
---

<sup>13</sup> « La masse salariale et les effectifs salariés du secteur privé au quatrième trimestre 2017 », *Acosstat* n° 266, Acooss, mars 2018.

<sup>14</sup> La figure compare l'évolution du PIB en volume et celle de la masse salariale déflatée du prix du PIB.

<sup>15</sup> Note de conjoncture de l'Insee de mars 2018, p. 56-587 et 58-59. L'inflation est mesurée ici par la variation des prix de la consommation des ménages dans les comptes nationaux trimestriels.

**Figure 5 – Évolutions comparées de la progression du PIB et de la masse salariale du secteur privé**



Source : Insee (comptes nationaux annuels, base 2010), Acoss, calculs HCFIPS.

Note : l'estimation de la croissance, au sens des comptes annuels, du PIB en volume en 2017, de 1,8 %, est extraite de l'Informations Rapides n° 81 du 26 mars 2018 présentant les résultats détaillés du quatrième trimestre des comptes nationaux trimestriels (en base 2010).

**Encadré 3 – Les estimations révisées des comptes nationaux annuels pour les années 2015 à 2017 et le changement de base des comptes nationaux**

Les résultats des estimations révisées des comptes nationaux annuels pour les années 2015 à 2017 relatifs au produit intérieur brut (PIB) et aux principaux agrégats, avant et après le changement de base, ont été rendus publics le 15 mai 2018. Pour les années 2015 et 2016, les nouvelles estimations de la croissance du PIB en volume, à partir des comptes nationaux annuels en base 2014, ne modifient pas les précédentes estimations, fondées sur les comptes nationaux en base 2010 : la croissance du PIB est inchangée pour 2016, à 1,2 % (avec dans le détail toutefois un solde des échanges extérieurs moins dégradé qu'estimé initialement, et en contrepartie une contribution des variations de stocks au PIB revue à la baisse) ; celle pour 2015 est confirmée à 1,1 % (avec des composantes quasiment inchangées). Pour 2017, la première estimation de la croissance du PIB annuel en volume, au sens des comptes annuels, et en base 2014, est de 2,2 %.

Une estimation corrigée des jours ouvrés (CJO) est également fournie pour le PIB en volume, afin de permettre la comparaison avec la croissance annuelle du PIB en 2017 publiée en données CJO le 27 avril dernier, lors de la première estimation des comptes trimestriels pour le premier trimestre 2018. Cette nouvelle estimation porte à 2,3 % la croissance du PIB en données CJO pour l'année 2017, alors que l'estimation précédente, à partir des comptes trimestriels en base 2010, était de 2 %.

Variations n/n-1 en %	Précédentes estimations			Nouvelles estimations		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017
PIB en volume	1,1	1,2		1,1	1,2	2,2
PIB en volume corrigé des jours ouvrés	1,0	1,1	2,0	1,0	1,1	2,3

Source : Insee - Comptes nationaux, bases 2010 (précédentes estimations) et 2014 (nouvelles estimations)

Les estimations révisées dans leur intégralité, ainsi que les notes méthodologiques explicitant les effets du changement de base des comptes nationaux, seront diffusées par l'Insee le 30 mai 2018.

Sources :

« En 2017, le PIB en volume augmente de 2,2 % », Informations rapides, Comptes nationaux annuels – Révision des principaux agrégats sur les années 2015-2017, n°127, Insee, 15 mai 2018.

« Le PIB ralentit au premier trimestre 2018 (+0,3 % après +0,7 %) », Informations rapides, Comptes nationaux trimestriels – Première estimation du 1<sup>er</sup> trimestre 2018, n°111, Insee, 27 avril 2018.

## 2. La situation financière des régimes de protection sociale

### 2.1. Un retour à une situation financière des administrations de sécurité sociale proche de l'équilibre en 2016, après des besoins de financement très élevés consécutifs à la crise

Le contexte macroéconomique a une influence déterminante sur les équilibres financiers des régimes de protection sociale. Il joue directement sur les recettes, qui sont principalement assises sur la masse salariale du secteur privé, mais également sur les dépenses : à titre d'exemple, une faible inflation se traduit par une moindre revalorisation annuelle des prestations qui sont réglementairement indexées sur cette grandeur (pensions de retraite et d'invalidité, prestations familiales, notamment<sup>16</sup>), tandis qu'une augmentation du chômage induit une hausse du nombre des bénéficiaires des prestations sociales (allocations chômage, minima sociaux, prestations sous condition de ressources). Les équilibres financiers des régimes sont également déterminés par les mesures nouvelles prises au fil du temps en dépenses et en recettes.

Au cours des dix dernières années, l'incidence des effets conjoncturels a été très marquée. Alors qu'elles dégageaient encore une capacité positive de financement en 2008 (de 0,7 point de PIB), les administrations de sécurité sociale (Asso<sup>17</sup>) ont vu leur situation financière devenir très fortement déficitaire en 2009, puis en 2010, année où leur besoin de financement a atteint un niveau, inégalé par le passé, de 1,2 % du PIB (23,2 Md€<sup>18</sup>, figure 6).

Depuis ce point bas, la situation financière des administrations de sécurité sociale s'est améliorée de façon continue. Selon les données publiées en mars 2018 par l'Insee<sup>19</sup>, leur besoin de financement a été ramené à 0,1 point de PIB en 2016 (2,2 Md€) et elles ont dégagé en 2017 – pour la première fois depuis 2008 – une capacité de financement, évaluée à 0,2 point de PIB (5,1 Md€) et légèrement supérieure à ce qui était prévu dans les lois financières de l'automne dernier (4,1 Md€)<sup>20</sup>.

Ce rétablissement des comptes sociaux au cours de la dernière décennie s'est effectué dans un contexte de faible progression spontanée des recettes et est donc largement imputable aux mesures prises pour accroître les ressources des régimes sociaux (majoration du taux des prélèvements sociaux sur les revenus du capital, hausses des taux de cotisation aux régimes de retraite de base et complémentaires...) et pour freiner leurs dépenses (inflexion du rythme de progression des dépenses d'assurance maladie, effet des réformes des retraites, mesures d'économie dans le champ de la politique familiale...). En moyenne, sur la période 2011-2016, les recettes des administrations de sécurité sociale ont connu une progression annuelle en termes réels supérieure de 0,5 point à celle des dépenses<sup>21</sup>.

---

<sup>16</sup> Une analyse produite en septembre 2015 pour la commission des comptes de la sécurité sociale a montré que 45 % des prestations sociales servies par le régime général étaient mécaniquement indexées sur l'inflation. Cf. « Inflation et sécurité sociale », *Rapport à la commission des comptes de la sécurité sociale*, septembre 2015, pp. 110-115.

<sup>17</sup> En comptabilité nationale, les administrations de sécurité sociale regroupent les régimes de base de sécurité sociale et les fonds de financement (y compris la caisse d'amortissement de la dette sociale – Cades – et le fonds de réserve pour les retraites – FRR), le régime d'assurance chômage, les régimes de retraite complémentaire obligatoires et les hôpitaux publics.

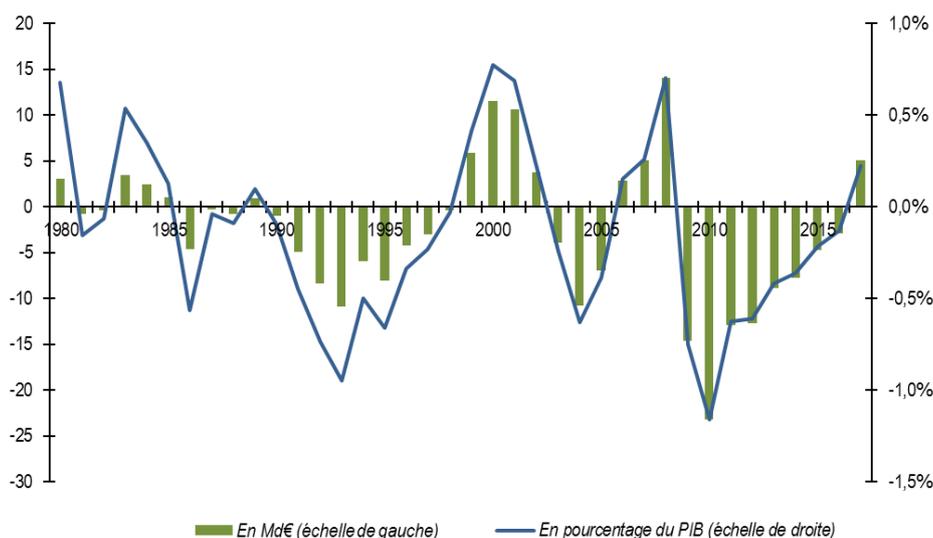
<sup>18</sup> *Rapport économique, social et financier* associé au projet de loi finances pour 2018, p. 205.

<sup>19</sup> « En 2017, le déficit public s'élève à 2,6 % du PIB, la dette notifiée à 97,0 % du PIB », *Informations Rapides*, n° 79, Insee, 26 mars 2018.

<sup>20</sup> Cette donnée est susceptible d'être révisée fin mai 2018 lors de la publication de l'intégralité des estimations révisées des comptes annuels et trimestriels en base 2014 pour les années 2015 à 2017.

<sup>21</sup> +2,4 % par an pour les recettes, contre +1,9 % pour les dépenses. *Ibid.*, p. 210.

**Figure 6 – Besoin (-) ou capacité (+) de financement des administrations de sécurité sociale (en Md€ et en points de PIB)**



Source : Insee, comptes nationaux jusqu'en 2016.

Note : Pour 2017, estimation du programme de stabilité d'avril 2018 et estimation de la croissance du PIB en volume, au sens des comptes annuels, de 1,8 %, extraite de l'*Informations Rapides* n° 81 du 26 mars 2018 présentant les résultats détaillés du quatrième trimestre des comptes nationaux trimestriels (en base 2010).

Ni les données publiées en mars 2018 par l'Insee, ni le programme de stabilité d'avril 2018 ne fournissent un détail par grandes catégories d'organismes du solde des administrations de sécurité sociale. La dernière décomposition publiée figure dans le *Rapport économique, social et financier* associé au projet de loi de finances pour 2018 et porte sur l'année 2016. Elle dresse un panorama de la situation respective des principaux organismes qui demeure probablement d'actualité, le besoin de financement estimé à l'époque pour les Asso étant très proche de l'estimation produite en mars 2018 par l'Insee (2,9 Md€, réévalués à présent à 2,2 Md€). Les données publiées alors montraient des situations contrastées selon les organismes sociaux<sup>22</sup> :

- un besoin de financement du régime général de sécurité sociale (4,8 Md€ exprimés dans les normes de la comptabilité nationale), qui restait significatif en valeur absolue, tout en étant peu important au regard des dépenses (environ 1 % des dépenses), ainsi qu'un besoin de financement élevé du régime d'assurance chômage (3,9 Md€), notamment lorsqu'on le rapportait au total des charges (plus de 10 % des dépenses d'indemnisation du régime) ;
- un besoin de financement de 1,8 Md€ des organismes dépendant des administrations de sécurité sociale (essentiellement les hôpitaux et Pôle Emploi) ;
- un besoin de financement de 3,6 Md€ du fonds de solidarité vieillesse (FSV) ; ce fonds, qui prend en charge, pour le compte du régime général, du régime social des indépendants (RSI) et du régime des salariés agricoles, le financement d'avantages de retraite non contributifs, et notamment les droits à retraite de l'ensemble des chômeurs indemnisés et d'une partie des chômeurs non indemnisés, est très sensible à la conjoncture du marché du travail ;

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 205.

- une capacité de financement de 11,6 Md€ dégagée par les autres fonds, parmi lesquels la caisse d’amortissement de la dette sociale (Cades) et le fonds de réserve pour les retraites (FRR) ; à elle seule, la Cades a dégagé en 2016 une capacité de financement de de 14,4 Md€<sup>23</sup>, correspondant au montant de la dette sociale qu’elle a amorti durant l’année<sup>24</sup> ;
- les régimes complémentaires de retraite présentaient quant à eux un besoin de financement global de 0,7 Md€ et les autres régimes de sécurité sociale de base une capacité de financement de 0,3 Md€.

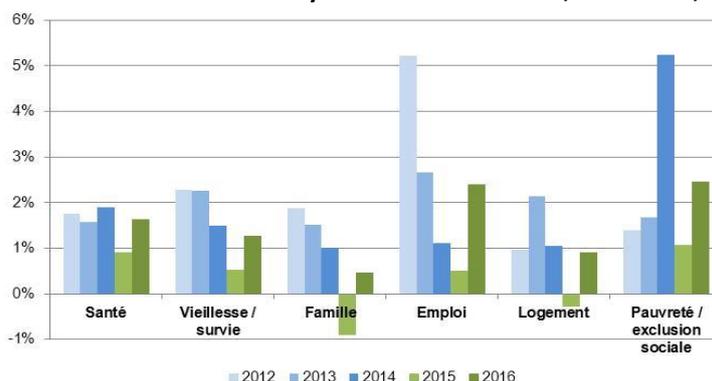
#### Encadré 4 – Les prestations de protection sociale en 2016

La Drees a rendu publiques en novembre 2017 de premières données relatives aux prestations de protection sociale en 2016 et aux recettes qui les financent<sup>25</sup>. Ces données couvrent non seulement les prestations versées par les administrations de sécurité sociale, mais également celles financées par l’État et les collectivités locales, ainsi que des dispositifs facultatifs (prestations extra-légales d’employeurs, versements des mutuelles et des institutions de prévoyance, secours assurés par des organismes caritatifs).

Dans ce champ élargi, l’ensemble des prestations de protection sociale aurait atteint en 2016 un montant de 714 Md€, soit 32,0 % du PIB. Elles auraient progressé de 1,8 % en valeur par rapport à l’année 2015 (1,4 % en volume, déflaté par l’indice de prix du PIB, après 0,5 % en 2015 et 1,7 % en 2014).

La figure 7 présente les évolutions en volume des dépenses au titre de chacun des risques entre 2012 et 2016. Il apparaît que ce sont surtout les dépenses au titre de la vieillesse et de la survie (46 % de l’ensemble des dépenses) qui ont contribué au ralentissement d’ensemble. Le rythme d’évolution des dépenses du risque « famille » a également fortement diminué sur la période, mais la contribution de ce poste au ralentissement des dépenses de protection sociale est plus faible, compte tenu de son poids dans la dépense totale (8 %). Il en va de même des dépenses du risque logement (3 % des dépenses totales de prestations sociales), dont la progression est fortement contenue depuis 2014. Dans le domaine de la santé (35 % des dépenses totales), qui inclut ici les prestations maladie des régimes obligatoires et complémentaires, ainsi que l’invalidité, les accidents du travail et les maladies professionnelles, la tendance est plutôt à la stabilité du rythme de croissance. Les dépenses du risque « emploi » (6 % du total), de même que celles au titre de la lutte contre la pauvreté et l’exclusion sociale (3 % du total), ont augmenté en moyenne de 2,4 % par an, soit 0,8 point plus vite que l’ensemble des prestations de protection sociale.

**Figure 7 - Évolution des dépenses afférentes aux différents risques de la protection sociale (taux de croissance annuel moyen en euros constants, 2012-2016, en %)**



Source : Drees, comptes provisoires de la protection sociale 2016.

<sup>23</sup> L’amortissement de la dette de la sécurité sociale transférée à la Cades est pour cette dernière une opération de bilan qui n’emporte pas d’inscription au compte de résultat. Voir sur ce point le *Rapport sur les perspectives de financement à moyen-long terme des régimes de protection sociale*, Haut Conseil du financement de la protection sociale, juin 2017.

<sup>24</sup> Cette capacité de financement disparaîtra lorsque la dette portée par la Cades aura été intégralement remboursée, à savoir en 2024 selon les prévisions actuelles de la caisse.

<sup>25</sup> C. Pilorge et M. Glotain, 2017, « Compte provisoire de la protection sociale : le déficit continuerait de se résorber en 2016 », *Études et Résultats*, n°1 040, Drees, novembre 2017

Exprimé dans la nomenclature comptable des droits constatés, qui est utilisée pour la présentation des comptes des régimes de sécurité sociale et des trajectoires financières associées au PLFSS, et qui diffère légèrement de celle de la comptabilité nationale, le solde cumulé du régime général et du fonds de solidarité vieillesse (FSV) s'est élevé à -7,8 Md€ en 2016 (dont -4,1 Md€ pour le régime général et -3,6 Md€ pour le FSV, figure 8<sup>26</sup>). Ce déficit du régime général et du FSV s'est réduit de près des trois quarts depuis le maximum atteint en 2010 (à 28,0 Md€). Depuis 2010, l'amélioration a été particulièrement sensible pour la branche vieillesse, qui était déficitaire de près de 9 Md€ en 2010 et est devenue excédentaire en 2016 (de 0,9 Md€), pour la branche maladie, dont le déficit a été divisé par plus de deux sur la période (de 11,6 Md€ à 4,8 Md€), et pour la branche des accidents du travail et des maladies professionnelles (AT-MP), qui a renoué avec une situation excédentaire en 2013 et a dégagé un excédent de 0,8 Md€ en 2016. Enfin, la branche famille, dont le déficit est en réduction, présentait un solde négatif de 1,0 Md€ en 2016. Le FSV, dont plus de la moitié des charges est afférente au financement des prises en charge des cotisations retraite des chômeurs, est financièrement très dépendant de la conjoncture du marché du travail : son déficit en 2016 (3,6 Md€) n'était encore que légèrement inférieur à celui de 2010 (4,1 Md€). Pris globalement, les autres régimes obligatoires de base ont dégagé un excédent de 0,7 Md€ en 2016, ramenant à -7,0 Md€ le solde de l'ensemble des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale et du FSV.

**Figure 8 – Solde du régime général, du FSV et des autres régimes de base de sécurité sociale (en Md€)**

	2015	2016	2017 (p)	2018 (p)	2019 (p)	2020 (p)	2021 (p)
Régime général	-6,8	-4,1	-1,6	1,2	3,5	6,6	10,3
Fonds de solidarité vieillesse (FSV)	-3,9	-3,6	-3,6	-3,4	-2,7	-1,5	-0,8
Autres régimes de base de sécurité sociale	0,6	0,7	0,3	0,0	-0,2	-0,3	-0,9
<b>Tous régimes de base de sécurité sociale et FSV</b>	<b>-10,2</b>	<b>-7,0</b>	<b>-4,9</b>	<b>-2,2</b>	<b>0,6</b>	<b>4,8</b>	<b>8,6</b>

Source : projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018. (p) = prévision.

## 2.2. Une poursuite du redressement de la situation financière des administrations de sécurité sociale attendue en 2017 et dans les années suivantes

Les premiers résultats du compte des administrations publiques pour l'année 2017 publiés par l'Insee en mars 2018<sup>27</sup> montrent le retour à une situation financière positive des **administrations de sécurité sociale**, avec une capacité de financement estimée à 5,1 Md€ (0,2 point de PIB), légèrement supérieure à la prévision de l'automne dernier (4,2 Md€, également 0,2 point de PIB). Le programme de stabilité pour les années 2018-2022 prévoit une augmentation de cette capacité de financement à 0,7 point de PIB en 2018, puis à 0,8 point de PIB en 2019 et après. Le montant mentionné par le programme de stabilité à partir de 2019 ne reflète pas ce que serait l'évolution spontanée de cette dernière, qui serait continûment croissante entre 2019 et 2022 sous les hypothèses économiques retenues. En effet, il incorpore, conformément à « l'hypothèse conventionnelle » du rapport associé à la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, « une contribution du secteur Asso à la réduction du déficit de l'État », sous la forme d'un transfert, dès 2019, des Asso vers l'État stabilisant l'excédent des premiers à 0,8 point de PIB (cf. éclairage n°6, partie 4.2).

<sup>26</sup> Rapport à la commission des comptes de la sécurité sociale, septembre 2017.

<sup>27</sup> « En 2017, le déficit public s'élève à 2,6 % du PIB, la dette notifiée à 97,0 % du PIB », Insee, *Informations Rapides*, n° 79, 26 mars 2018.

L'amélioration de la situation financière des Asso prévue à l'automne dernier était imputable au premier chef au régime général, mais elle était liée aussi à une réduction espérée du besoin de financement du régime d'assurance chômage consécutive, notamment, aux effets de la nouvelle convention du 14 avril 2017 : entrée progressivement en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 2017, celle-ci a modifié les modalités d'indemnisation des chômeurs et créé une contribution exceptionnelle temporaire de 0,05 % à destination du régime.

À cet égard, il est à noter que l'**Unédic**, dans sa note de prévision de la situation financière de l'assurance chômage pour la période 2018-19 de février 2018<sup>28</sup>, estime le déficit « tendanciel » à 3,6 Md€ en 2017 et à 2,0 Md€ en 2018. Cette prévision repose sur des hypothèses de progression de la masse salariale moins favorables que celles retenues à présent par le Gouvernement dans le programme de stabilité 2018-2022, que le léger écart de champ entre le secteur concurrentiel au sens de l'Unédic et celui de l'Acoss ne suffit pas à expliquer : 3,0 % pour l'Unédic en 2018, contre 3,9 % dans le programme de stabilité d'avril 2018 et 3,1 % dans la dernière LFSS. La divergence entre les hypothèses économiques retenues par l'Unédic pour sa prévision d'équilibre financier et celles du Gouvernement met en évidence, comme le Haut Conseil du financement de la protection sociale l'avait déjà noté, des différences qui ne permettent pas toujours une appréhension unifiée et transparente de la situation financière des administrations de sécurité sociale au sein des finances publiques (cf. éclairage n°7, partie 1.2).

Selon le rapport plus ancien de la commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2017, les régimes **Agirc-Arrco**, qui versent à eux seuls près des neuf dixièmes des prestations sociales des régimes de retraite complémentaire, présenteraient quant à eux un déficit de 2,2 Md€ en 2017 et de 2 Md€ après prise en compte des effets de l'accord paritaire du 30 octobre 2015. Ces soldes sont cohérents avec les prévisions de solde élargi présentées dans le rapport du Conseil d'orientation des retraites de novembre 2017<sup>29</sup>, qui paraissent optiquement plus dégradées car elles ne prennent pas en compte les excédents financiers issus de la gestion des réserves de l'Agirc-Arrco.

Les données définitives des comptes pour 2017 publiées en mars 2018 montrent de leur côté la poursuite du redressement de la situation financière du **régime général et du FSV**, avec un solde global de -5,1 Md€, quasiment inchangé par rapport à celui de -5,2 Md€ prévu à l'automne en LFSS. Cet écart très faible par rapport à la dernière prévision recouvre deux mouvements de sens contraire : une meilleure conjoncture économique, qui améliore les recettes prélevées sur les revenus d'activité (cotisations et CSG) et sur les revenus du capital ; une révision à la baisse du montant de TVA affecté à la sécurité sociale, les règles applicables en matière de droits constatés n'ayant permis que l'inscription d'onze mois de recettes dans les comptes de l'année 2017, et non de douze comme initialement escompté, cet effet ne jouant que sur les comptes de l'assurance maladie<sup>30</sup>. Les résultats par branche montrent, par rapport à l'année 2016, une augmentation des excédents des branches vieillesse et accidents du travail (respectivement à 1,8 Md€ et à 1,1 Md€), un retour à une situation proche de l'équilibre de la branche famille (à -0,2 Md€) et une stabilité du

---

<sup>28</sup> « Situation financière de l'assurance chômage : prévision pour les années 2018 et 2019 », *Références*, Unédic, 28 février 2018.

<sup>29</sup> *Retraites : perspectives financières jusqu'en 2070*, Conseil d'orientation des retraites, novembre 2017.

<sup>30</sup> *Comptes mensuels des organismes de sécurité sociale – situation au 31 décembre 2017 et résultat annuel*, Commission des comptes de la sécurité sociale, n°15, avril 2018.

déficit de l'assurance maladie (à -4,9 Md€). Le solde du FSV, tout en restant fortement négatif, est en nette amélioration (à -2,9 Md€).

Pour l'année 2018 et les suivantes, les dernières prévisions publiques de solde des régimes obligatoires de sécurité sociale sont celles de la LFSS pour 2018. Ces prévisions ont été effectuées à législation « inchangée », après mesures des lois financières de l'automne 2017 : elles n'intègrent donc pas le transfert éventuel des Asso vers l'État que pourrait impliquer le plafonnement de leur capacité de financement dans le programme de stabilité, mais dont les modalités n'ont, à ce stade, pas été juridiquement prévues. Dans cet exercice, l'ensemble constitué du régime général et du FSV verrait son déficit se réduire à 2,2 Md€ en 2018 et devenir excédentaire à partir de 2019. La branche maladie, ne renouerait avec l'équilibre qu'en 2019 sous l'hypothèse d'une progression des dépenses dans le champ de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie de 2,2 % en 2017 et de 2,3 % par an sur la suite de la période. Le FSV, dont la situation financière s'améliorerait progressivement, resterait déficitaire à l'horizon 2021. Les autres régimes obligatoires de base passeraient cependant d'une situation encore excédentaire en 2017 à un déficit en 2019 en raison, principalement, de l'apparition en 2018 d'un déficit rapidement croissant ensuite, de la caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL). Au total, l'ensemble des régimes de base de sécurité sociale et le FSV présenterait, selon ces prévisions, un solde de -2,2 Md€ en 2018, puis dégagerait des excédents fortement croissants sur la période 2019-2021.

Comme l'a envisagé le rapport du Haut Conseil sur les perspectives de financement à moyen-long terme des régimes de protection sociale<sup>31</sup>, tout ou partie de ces excédents pourraient être utilisés pour apurer la dette de la sécurité sociale actuellement portée par l'Acoss, sachant que les perspectives financières et le contexte économique actuels crédibilisent la trajectoire d'amortissement de la dette de la Cades et son extinction en 2024.

Ces prévisions financières tiennent compte des mesures adoptées en lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2018, qui sont présentées dans les éclairages n°3, 4 et 5 qui suivent.

---

<sup>31</sup> *Rapport sur les perspectives de financement à moyen-long terme des régimes de protection sociale*, Haut Conseil du financement de la protection sociale, juin 2017, pp. 101-120.

## **Annexe – Dans quelle mesure les modifications apportées aux perspectives macroéconomiques de court terme influent-elles sur les projections tendanciennes des dépenses et recettes de la protection sociale à moyen-long terme ?**

Le HCFiPS a publié en juin 2017 les résultats d'un exercice de projections « tendanciennes » et à « législation constante » des perspectives de dépenses et de ressources de la protection sociale à horizon 2060, dont le secrétariat général a réalisé la synthèse à partir des projections réalisées par les différents Conseils compétents et les administrations et/ou organismes concernés (DG Trésor, Drees, DSS, Cnaf).

Comme les projections annuelles du COR publiées en juin 2017, ces travaux d'ensemble se sont appuyés sur les scénarios centraux des dernières projections démographiques et de taux d'activité publiées par l'Insee en 2016-2017, sur les perspectives macroéconomiques de court terme du programme de stabilité d'avril 2017 (PSTAB 2017-2020), et sur une sélection de scénarios macroéconomiques de long terme englobant une gamme assez large de possibles (avec des hypothèses de gains annuels de productivité s'échelonnant entre 1 % et 1,8 % et des taux de chômage de long terme de 4,5 %, 7 % ou 10 %).

Depuis, les perspectives économiques de court terme ont été modifiées une première fois à l'occasion des lois financières pour 2018, puis du programme de stabilité d'avril 2018. Le COR a en conséquence actualisé ses projections dans le cadre du rapport thématique qu'il a publié en novembre 2017, et fera une nouvelle actualisation dans le cadre de son rapport annuel qui sera publié à la mi-juin 2018.

L'objet de cette annexe est d'apprécier **dans quelle mesure la révision des perspectives de court et moyen terme influe sur les perspectives de dépenses et de recettes à plus long terme, et surtout modifie les enseignements qui peuvent être tirés de ces projections du point de vue des politiques de protection sociale.** À cette fin, les évolutions du cadre macroéconomique de court terme sur lequel se sont fondées les projections, ainsi que les hypothèses de raccordement aux trajectoires macroéconomiques de long terme sont rappelées dans une première partie de la présente note (I). La deuxième partie fait le point sur les derniers exercices de projections du COR, qui reposent sur des contextes macroéconomiques de court terme différents (II). Une troisième partie détaille d'un point de vue théorique les incidences des hypothèses macroéconomiques sur les projections des ressources et des dépenses des différents risques sociaux (III). Quelques illustrations de l'impact d'un changement de trajectoire macroéconomique sont enfin proposées dans une dernière partie dans le domaine des dépenses de santé et de la dépendance (IV).

### **1. Retour sur les modifications des perspectives de croissance de court terme**

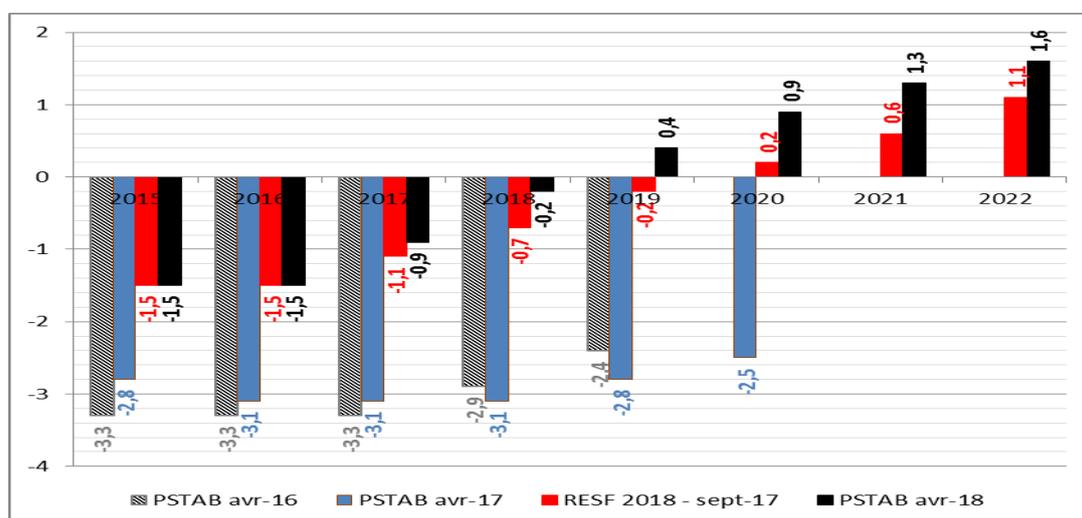
#### *1.1 Les prévisions de court terme de la croissance des programmes de stabilité d'avril 2017 et 2018, ainsi que celles associées aux PLF et PLFSS pour 2018*

Les prévisions de croissance potentielle et d'*output gap* – écart de production entre le PIB effectif et le PIB potentiel – sont assorties d'incertitudes et parfois sujettes à d'importantes révisions.

- Dans les prévisions du gouvernement de l'automne 2017, **l'écart de production a été significativement revu à la baisse** (figure 1a). Estimé à -3,1 % en 2017 dans le programme de stabilité 2017-2020, il n'est plus que de -1,1 % dans les prévisions de l'automne 2017, soit dans la fourchette basse des évaluations proposées par l'ensemble des organismes de prévision, alors que les estimations précédentes se situaient plutôt dans les fourchettes hautes<sup>32</sup>. Cette révision a été confirmée dans le scénario macroéconomique du programme de stabilité 2018-2022, qui évalue à -0,9 % l'écart de production en 2017.
- **La croissance du PIB potentiel en volume**, qui était estimée à 1,5 % pour les années 2016 et 2017 lors des trois derniers programmes de stabilité, **a été révisée notablement et durablement à la baisse** par le gouvernement à l'occasion des lois financières pour 2018 (figure 1b). Selon celles-ci, la croissance potentielle aurait été de 1,2 % en 2016 et de 1,25 % en 2017, et elle serait de 1,25 % chaque année jusqu'en 2020 (contre 1,3 % à 1,4 % selon les précédentes prévisions). Le programme de stabilité 2018-2022 conserve à l'identique ces prévisions de croissance du PIB potentiel, et prévoit une croissance du PIB effectif de 2 % en 2018, de 1,9 % en 2019 puis de 1,7 % sur toute la période 2020-2022 (figure 1c).

Selon le scénario macroéconomique du programme de stabilité 2018-2022, l'*output gap* redeviendrait positif dès 2019, alors qu'il devait se refermer en 2025 dans les prévisions du programme de stabilité d'avril 2017. Selon les lois financières pour 2018, fondées sur des perspectives de croissance effective un peu plus faibles sur la période 2017-2019, l'*output gap* devenait positif en 2020, soit un an plus tard. Au-delà de cette date, les estimations conduisent à des *output gap* positifs, sans regain de l'inflation.

Figure 1a – Évaluations de l'écart de production (en %)



Note : PSTAB : programmes de stabilité d'avril 2016 relatif à la période 2016-2019, d'avril 2017 relatif à la période 2017-2020, d'avril 2018 relatif à la période 2018-2022 ; RESF 2018 : rapport économique, social et financier joint au projet de loi de finances pour 2018.

<sup>32</sup> Avis HCFP du 24/09/2017.

Figure 1b – Évaluations de la croissance potentielle (en %)

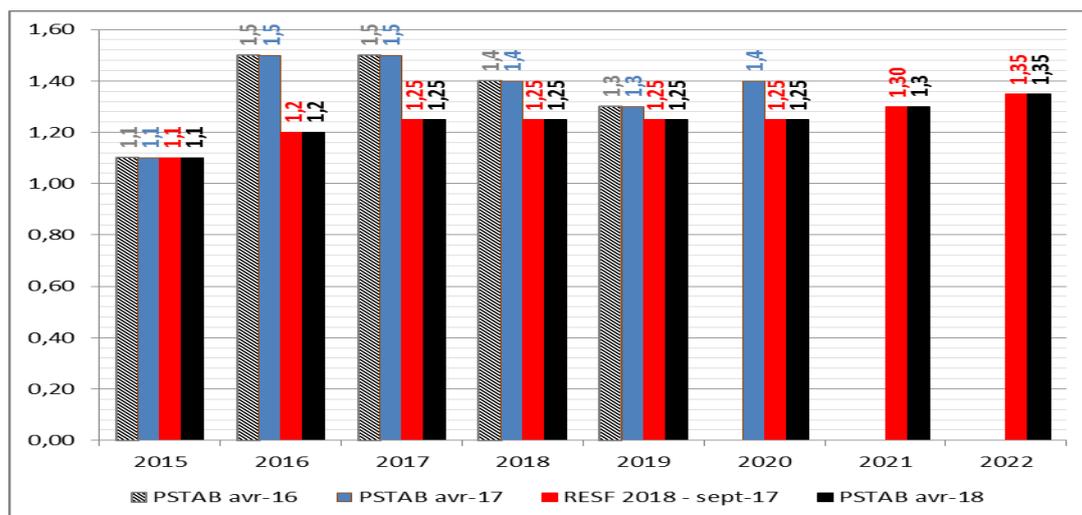
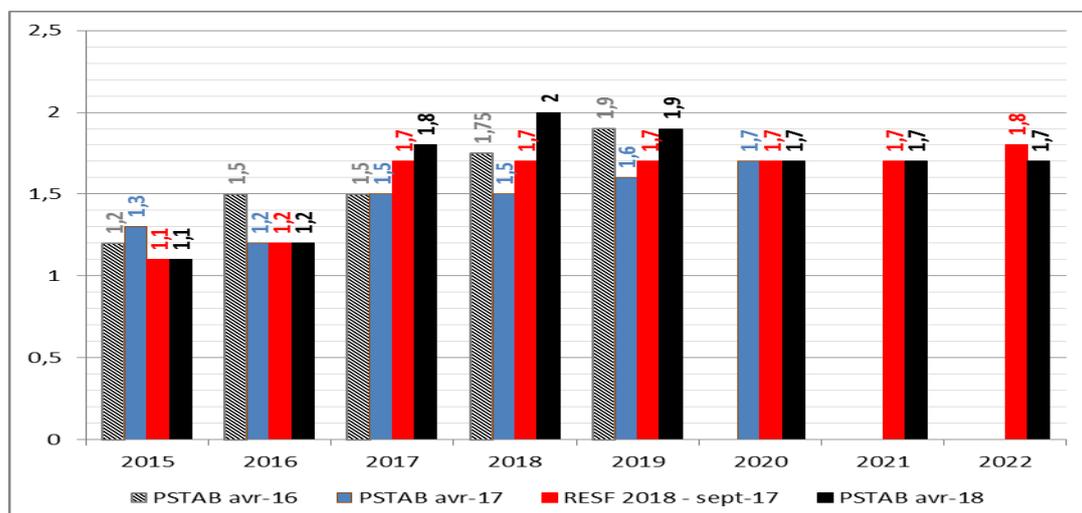


Figure 1c – Estimations et prévisions de la croissance effective (en %)



Note : PSTAB : programmes de stabilité d'avril 2016 relatif à la période 2016-2019, d'avril 2017 relatif à la période 2017-2020, d'avril 2018 relatif à la période 2018-2022 ; RESF 2018 : rapport économique, social et financier joint au projet de loi de finances pour 2018.

## 1.2 L'impact de ces révisions sur les hypothèses de trajectoires économiques à moyen-long terme

Les modifications des hypothèses macroéconomiques de court terme ont un impact sur les trajectoires macroéconomiques de moyen-long-terme, dans la mesure où elles influent sur le cheminement entre la situation présente de l'économie et le moment où elle rejoint son « sentier de long terme ».

Il convient de rappeler tout d'abord, que dans les scénarios macroéconomiques élaborés par la DG Trésor, **les perspectives de croissance macroéconomiques de long terme résultent de la combinaison des évolutions des ressources en main-d'œuvre et de la productivité du travail**. Les hypothèses sur le taux de chômage à long terme permettent, quant à elles, de projeter le niveau d'emploi, compte tenu des taux d'activité projetés par ailleurs par l'Insee. L'encadré 1 présente les scénarios qui avaient été retenus dans le rapport de synthèse du HCFIPS de juin 2017.

**Encadré 1 – Les quatre scénarios macroéconomiques de long terme retenus dans le rapport du HCFiPS sur les perspectives de financement à moyen-long terme des régimes de protection sociale publié en juin 2017**

Dans le rapport de synthèse du HCFiPS de juin 2017, quatre scénarios parmi les six envisagés par le COR dans son rapport annuel de juin 2017 avaient été retenus, comportant une large gamme d'évolutions possibles des gains de productivité à long terme dans une fourchette allant de 1 % à 1,8 % : les deux scénarios médians (1,3 % et 1,5 %) étaient associés à une hypothèse de taux de chômage structurel de long terme 7 % pour les scénarios médians ; un taux de chômage plus élevé de 10 % était associé à l'hypothèse la plus pessimiste de gains annuels de productivité (variante 1 %) et un taux de chômage plus faible de 4,5 % aux gains annuels de productivité les plus élevés (variante 1,8 %) (figure 2).

**Figure 2 – Les quatre scénarios macroéconomiques de long terme**

	Variante 1,8%	Scénario médian 1,5%	Scénario médian 1,3%	Variante 1%
Gains de productivité de long terme	1,8%	1,5%	1,3%	1%
Taux de chômage de long terme	4,5%	7%	7%	10%

Ensuite, **des hypothèses doivent nécessairement être faites s'agissant de la transition entre les trajectoires à court terme et les tendances de long terme**, qui concernent : la date et/ou le rythme de « fermeture » des écarts entre les valeurs effectives et potentielles du PIB ; la date d'atteinte des cibles de long terme (productivité et taux de chômage). L'encadré 2 rappelle comment sont élaborées les trajectoires de croissance effective à moyen et long terme et quelles sont les hypothèses de « raccordement » avec le court-terme retenues dans les projections établies par le COR et le HCFiPS en juin 2017, puis révisées par le COR en novembre 2017.

**Encadré 2 – Les principes d'élaboration des scénarios macroéconomiques du COR par la DG Trésor**

La croissance effective est égale à celle de la croissance potentielle dès lors que l'écart de production est refermé. Sous l'hypothèse d'une stabilité de la durée annuelle du travail, elle dépend des gains de productivité horaire et de l'évolution de l'emploi, donnée par celle de la population active et du taux de chômage structurel. Pour passer de la croissance du court terme à la trajectoire de long terme, deux types de mécanismes sont à l'œuvre :

**1) la convergence du taux de chômage structurel et des gains de productivité du travail vers leurs cibles de long terme :**

Pour les rapports du COR et du HCFiPS de juin 2017 comme dans celui du COR de novembre 2017, leur date d'atteinte, à savoir 2032, avait été choisie comme identique pour tous les scénarios et variantes; le COR avait en effet souhaité que, s'agissant d'un exercice à portée « heuristique », tous les scénarios relatifs aux régimes de retraite soient comparables à partir d'une même date, afin de mieux pouvoir appréhender les causes de leurs écarts. Ce principe, dont le « réalisme » peut prêter à discussion, avait été reconduit pour le rapport de novembre 2017<sup>33</sup>.

**2) la fermeture des écarts entre les valeurs effectives et les valeurs potentielles du PIB et du taux de chômage**, les valeurs effectives de l'économie convergeant vers leurs valeurs potentielles sous l'effet de l'atténuation progressive des effets des chocs qui ont pu écarter l'économie de son potentiel.

Pour les rapports du COR et du HCFiPS de juin 2017, l'hypothèse d'une fermeture de ces écarts en 2025, soit cinq ans après la dernière année prévue par le Programme de stabilité avait été retenue, ce qui permettait notamment des rythmes de fermeture comparables à ceux de l'exercice de projections précédent publié en juin 2016. Pour le rapport du COR de novembre 2017, l'*output gap* positif à partir de 2020, le restait plusieurs années avant de se refermer en 2027.

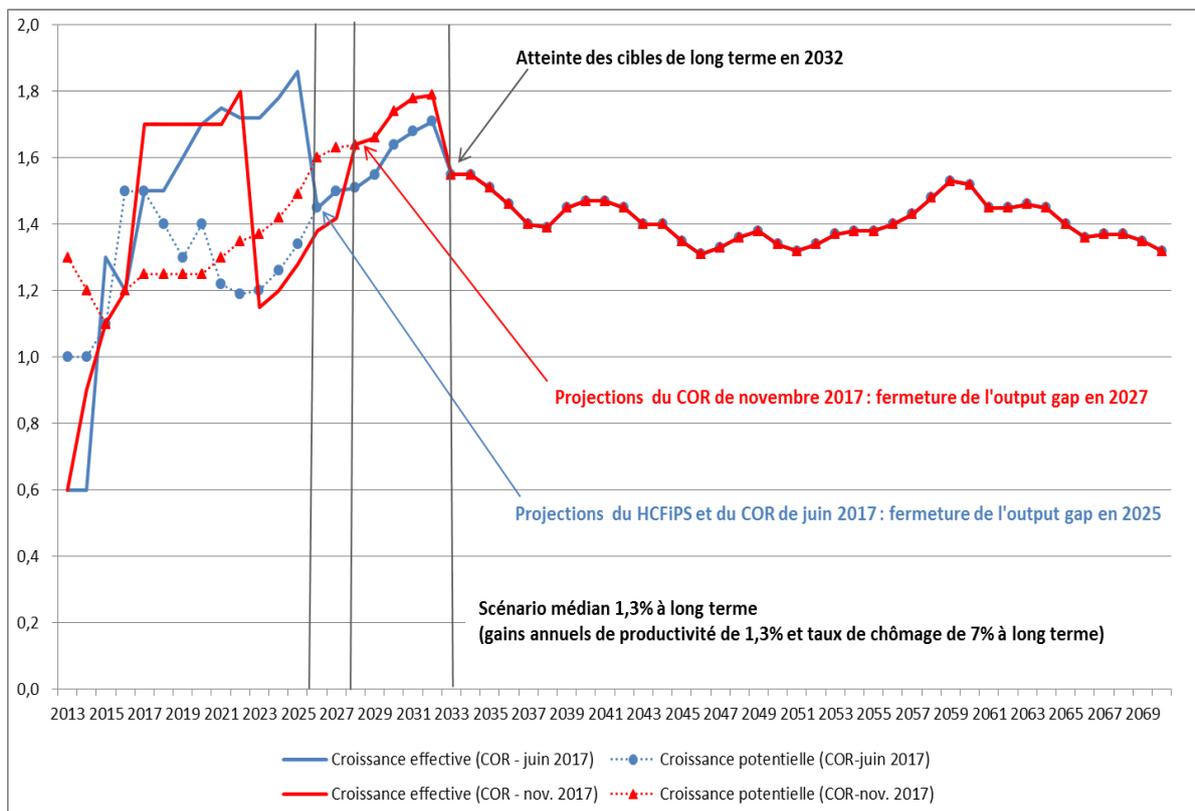
<sup>33</sup> Pour le rapport du COR de juin 2016, les valeurs de long terme étaient atteintes à des dates différentes selon les scénarios.

Les figures qui suivent illustrent l'impact, sur le PIB à moyen et long terme, des modifications de la trajectoire de court terme intervenues entre juin 2017 (hypothèses du PSTAB d'avril 2017) et novembre 2017 (hypothèses des lois financières pour 2018).

La figure 3 compare, au cours de la période de raccordement, les trajectoires des croissances effectives et potentielles, résultant des prévisions macroéconomiques de court terme du PSTAB d'avril 2017 et des lois financières pour 2018, raccordées en 2032 au scénario de long terme de « 1,3 % ». Dans les hypothèses retenues dans les lois financières pour 2018, la croissance effective (courbe rouge en trait plein) est plus soutenue que celle figurant dans le PSTAB d'avril 2017 (courbe bleue en trait plein) sur la période 2017-2019 (en lien avec les révisions à la hausse de la croissance pour 2017 intervenues au cours de la période), inférieure ensuite pour redevenir à nouveau plus soutenue à partir de 2028 et ce jusqu'en 2032. À cette date, la croissance effective est la même dans les deux jeux de projection, puisque la croissance de la population active est la même, que les gains de productivité croissent annuellement au rythme de 1,3 % et que le taux de chômage est constant au niveau de 7 %.

La trajectoire de croissance effective associée aux prévisions de court terme du Programme de stabilité transmis à la Commission européenne en avril 2018, élaborée par la Direction générale du Trésor pour les projections du COR qui seront publiées en juin 2018, devrait être proche de celle élaborée dans le cadre des lois financières, avec cependant, comme observé, une croissance effective plus importante en 2017-2018 et une date et un rythme de fermeture de l'output gap à première vue très proches des prévisions de l'automne 2017.

**Figure 3 – Impact des hypothèses de transition entre le court terme et le long terme**  
**Croissance potentielle (--) et effective (–) (en %)**  
**Illustration dans le cas du scénario médian de long terme « 1,3 % »**

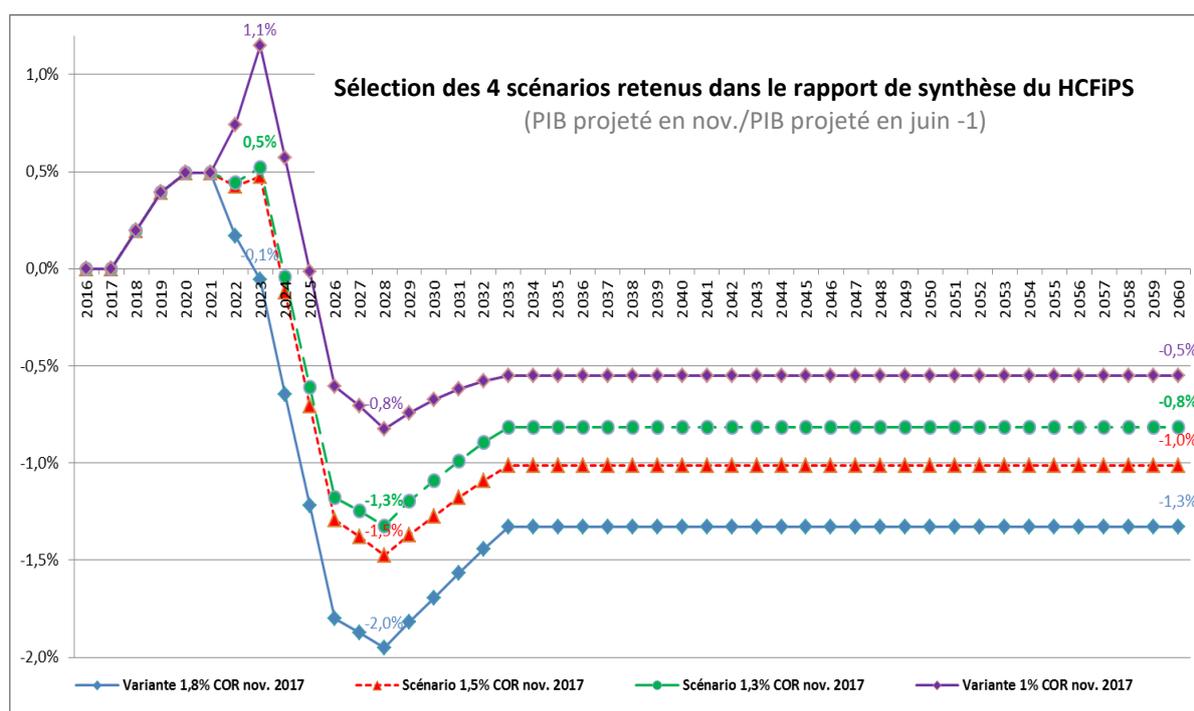


Les figures 4.a et 4.b comparent, sur la période 2016-2060, les niveaux de PIB obtenus, pour chacun des quatre scénarios/variantes de long terme retenus dans le rapport du HCFiPS, avec les deux jeux de projection de juin et novembre 2017, en considérant que les révisions de 2018 ne devraient que très peu modifier ce dernier.

Dans les perspectives macroéconomiques adoptées à l'automne 2017, la croissance potentielle plus élevée durant la période de raccordement ainsi que la contribution très différente de la fermeture de l'écart de production à la croissance effective<sup>34</sup>, induisent au total des écarts de croissance cumulée qui conduisent à un niveau du PIB légèrement supérieur jusqu'en 2022-2024 selon les scénarios, mais qui diminue ensuite pour devenir inférieur au PIB projeté antérieurement : en 2060, de 0,5 % dans la variante la plus défavorable, de 0,8 % et de 1 % dans les deux scénarios médians à 1,3 % et 1,5 % de gains annuels de productivité à long terme, et de 1,3 % dans la variante macroéconomique la plus favorable. Les écarts entre le PIB projeté à l'automne 2017 et celui projeté en juin 2017 se stabilisent à ces niveaux à partir de 2032, étant plus accusés entre 2026 et 2032 (figure 4.a). Les écarts de PIB à long terme entre les variantes extrêmes sont en conséquence très légèrement resserrés dans les scénarios macroéconomiques de long terme de l'automne 2017 par rapport à ceux de juin 2017 (figure 4.b).

Comme l'indique le COR dans son dernier rapport, ces évolutions sont pour l'essentiel imputables à la révision à la baisse du PIB potentiel<sup>35</sup>.

**Figure 4.a – Trajectoires macroéconomiques 2017-2060 des rapports de juin et novembre 2017**  
Écart (en %) de PIB en volume – PIB projeté en novembre rapporté au PIB projeté en juin

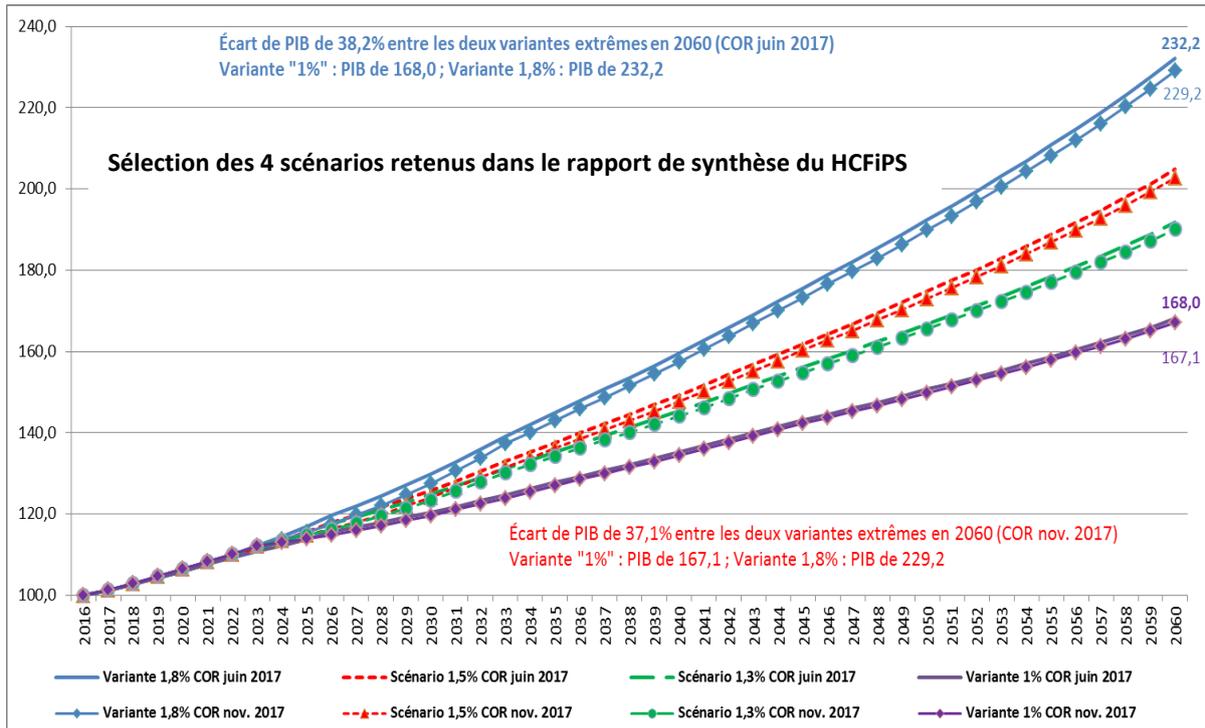


Lecture : Dans le scénario « 1,3 % » (i.e. avec des gains de productivité à long terme de « 1,3 % » et un taux de chômage de 7 %), le niveau du PIB projeté en novembre 2017 est supérieur de 0,5 % à celui projeté en juin 2017 en 2022, inférieur de 1,3 % en 2028 et de 0,8 % en 2060 (courbe verte).

<sup>34</sup> Dans les projections de l'automne 2017, contrairement à celles de juin 2017, cette contribution est négative en raison d'un output gap positif entre 2020 et 2027.

<sup>35</sup> COR (2017), Retraites : perspectives financières jusqu'en 2070, Sensibilité aux hypothèses, résultats par régime, quatorzième rapport thématique, novembre, page 42.

**Figure 4.b – Trajectoires macroéconomiques 2017-2060 des rapports de juin et novembre 2017  
Évolutions du PIB en volume (base 100 en 2016)**



Les hypothèses de raccordement, qui concernent aussi la convergence du taux de chômage vers sa cible de long terme, ont par ricochet également un impact sur l'emploi, ainsi que sur le revenu d'activité moyen par tête, supposé à long terme évoluer comme les gains de productivité (cf. encadré 3).

**Encadré 3 – Trajectoires du taux de chômage, de l'emploi total et du revenu d'activité par tête selon les rapports du HCFiPS et du COR de juin et le rapport du COR de novembre 2017**

La figure 5 illustre la trajectoire du taux de chômage effectif, qui résulte de la convergence du taux de chômage structurel vers sa cible de long terme et celle du taux de chômage effectif vers le taux de chômage structurel en 2032. La diminution du taux de chômage est plus accentuée jusqu'en 2022 dans les prévisions de court terme de novembre et pour les quatre scénarios/variantes retenus dans le rapport du HCFiPS, le taux de chômage projeté en novembre est inférieur à celui projeté en juin jusque vers le milieu des années 2020, les taux sont ensuite proches et deviennent identiques à partir de 2032, où ils sont égaux aux cibles de long terme.

L'évolution de la population active (identique entre les projections de juin 2017 et celles de novembre 2017), couplée à celle du taux de chômage, détermine celle de l'emploi total. Celui évolue à un rythme annuel plus important jusqu'en 2020 dans les projections de novembre, puis à un rythme moindre jusqu'en 2032, date à laquelle les taux de croissance s'égalisent puisque les taux de chômage sont stabilisés. Dans les projections de novembre 2017, le niveau de l'emploi serait supérieur jusqu'en 2022-2024 selon les scénarios au niveau de l'emploi projeté en juin 2017 : en 2022, de 1,3 % dans la variante la plus défavorable, de 0,7 % dans les deux scénarios médians à 1,3 % et 1,5 % de gains annuels de productivité à long terme, et de 0,3 % dans la variante macroéconomique la plus favorable. Il deviendrait ensuite inférieur au niveau de l'emploi projeté antérieurement jusqu'à -0,4 % dans la variante la plus défavorable, -0,7 % dans les deux scénarios médians et -0,93% dans la variante macroéconomique la plus favorable en 2027. Puis le niveau de l'emploi projeté en novembre 2017 se stabiliserait à partir de 2032 à un niveau inférieur à celui projeté en juin 2017, de l'ordre de -0,2 % à -0,3 % selon les scénarios (figure 6).

Figure 5 – Trajectoire du taux de chômage (en %)

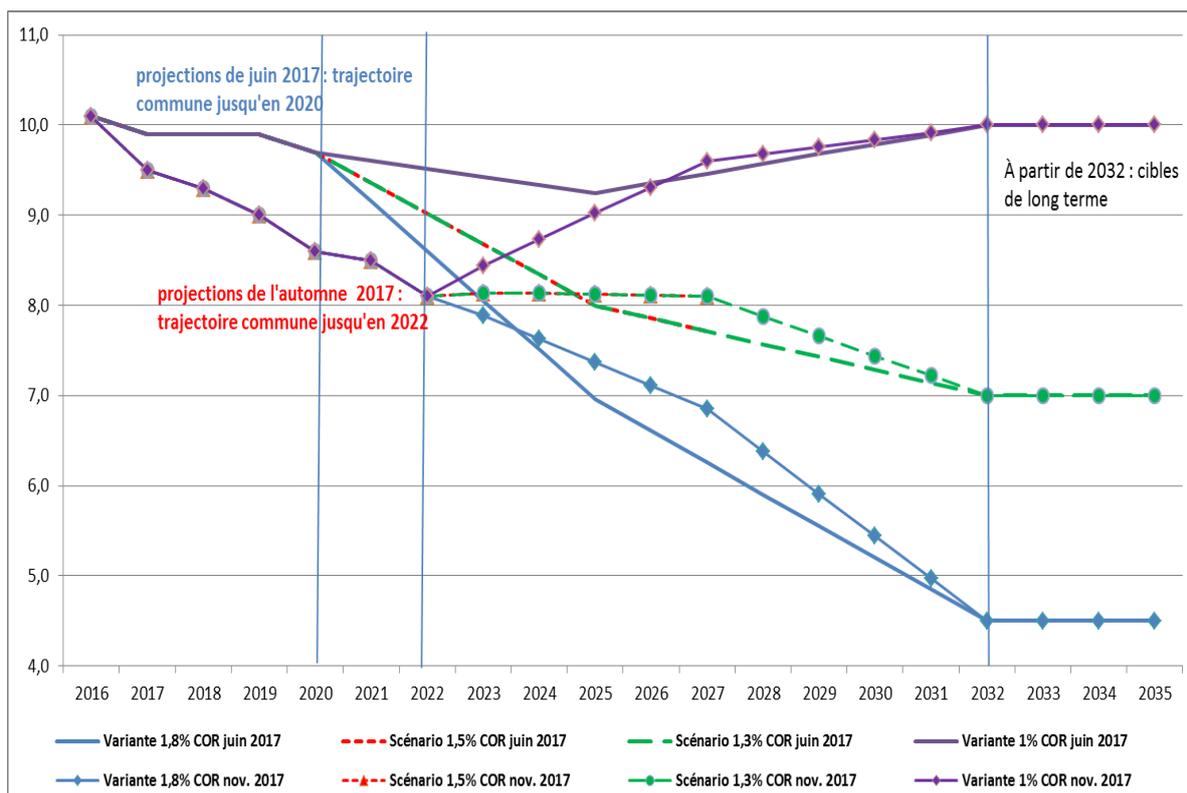
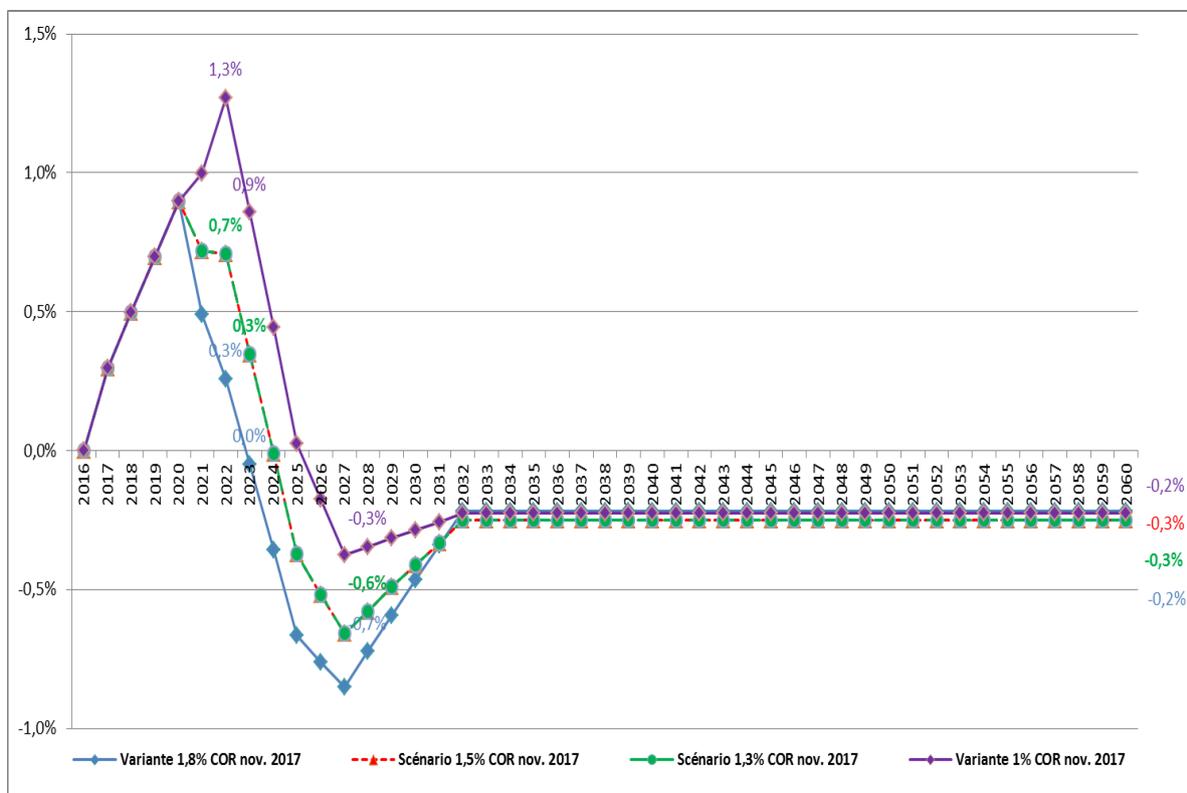
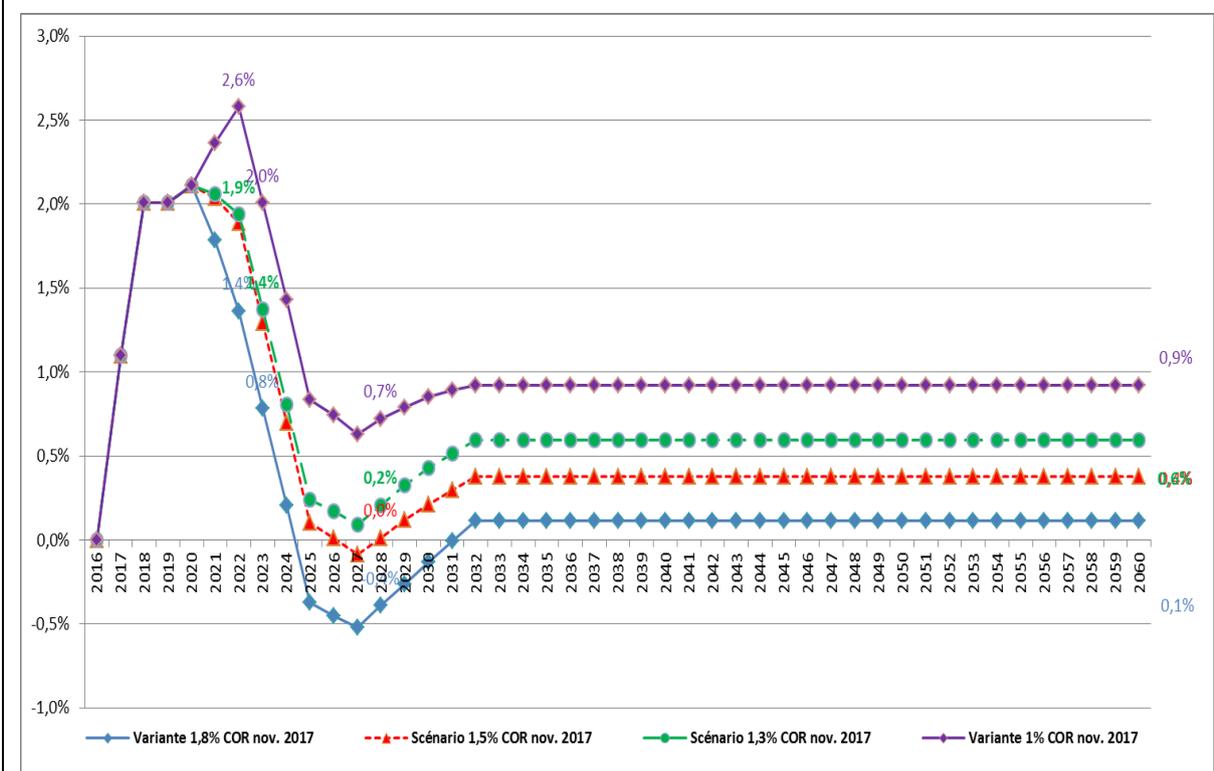


Figure 6 – Niveau de l'emploi projeté en novembre 2017 par rapport au niveau de l'emploi projeté en juin 2017



Quant au revenu d'activité réel par tête, il est supposé progresser à partir de 2032 comme les gains de productivité du travail, puisque la durée moyenne du travail et le partage de la valeur ajoutée entre les revenus du capital et les revenus du travail sont supposés stables sur toute la période de projection. Sa croissance annuelle est moins importante dans les projections de novembre que dans celles de juin de 2022 à 2028, l'inverse étant observé ensuite jusqu'en 2032, puis elle est identique dans les deux exercices. Dans les projections de novembre 2017, la masse salariale serait supérieure jusqu'en 2022-2024 selon les scénarios à la masse salariale projetée en juin 2017 : en 2022, de 2,6 % dans la variante la plus défavorable, de 1,9 % dans les deux scénarios médians à 1,3 % et 1,5 % de gains annuels de productivité à long terme, et de 1,4 % dans la variante macroéconomique la plus favorable. Cet écart s'atténuerait ensuite jusqu'en 2027, où il serait le plus faible (la masse salariale projetée en novembre 2017 demeurerait supérieure à celle projetée en juin 2017 de 0,7 % dans la variante défavorable mais lui serait inférieure de -0,5 % dans la variante favorable), puis réaugmenterait légèrement jusqu'en 2032 pour se stabiliser à partir de cette date : la masse salariale serait supérieure de 0,9 % à son niveau projeté en juin 2017 dans la variante défavorable et de 0,1 % dans la variante favorable (figure 7).

**Figure 7 – Niveau de la masse salariale projeté en novembre 2017 par rapport au niveau de la masse salariale projeté en juin 2017**



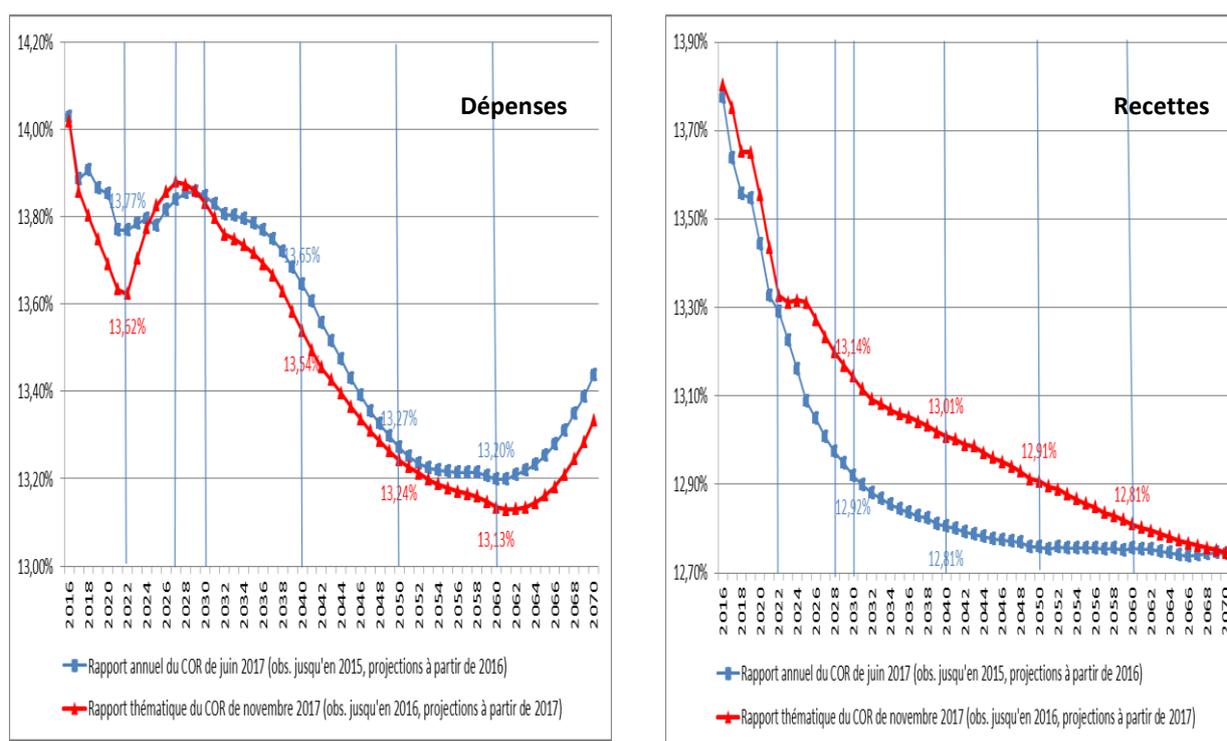
## 2. Les projections de dépenses, recettes et soldes du système de retraites publiées par le COR en juin 2017 et novembre 2017

Les deux derniers exercices de projection du COR s'appuient sur deux prévisions macroéconomiques de court-terme distinctes mais sur les mêmes hypothèses de raccordement entre le court terme et le long terme. Les projections de novembre 2017 diffèrent de celles de juin 2017 surtout en raison de la forte révision à la baisse de l'*output gap* en début de période, qui conduit, comme on l'a vu, à court terme à un niveau de PIB légèrement plus élevé, et à moyen-long terme, à un niveau de PIB moins élevé, et ce pour tous les scénarios/variantes macroéconomiques envisagés.

Dans ces deux exercices, la moindre croissance du PIB à long terme majeure, dans tous les scénarios, les dépenses du système de retraite, exprimées en parts de PIB. Cela est la conséquence de l'indexation sur les prix des pensions de retraite, et qui a le même type de conséquences pour les autres types de prestations sociales (cf. encadré 4). À plus long terme, les effets retardés d'une moins bonne conjoncture économique se manifestent également par des pensions plus faibles (par le biais de moindres salaires portés au compte).

Pendant, les sources d'écart entre les deux derniers exercices du COR ne se résument pas aux changements intervenus dans les trajectoires macroéconomiques de court ou de moyen-long terme. En particulier, entre les projections de juin et de novembre 2017, les dépenses évolueraient moins favorablement en début de période en raison du décalage de la date de revalorisation des pensions au 1<sup>er</sup> janvier 2019, mais aussi sur toute la période de projection en raison de l'amélioration des modélisations des carrières dans les régimes alignés, revues en raison de la mise en place de la liquidation unique. Ces modifications contrebalanceraient les effets de la moindre croissance du PIB dans chacun des scénarios/variantes considérés (figure 9).

**Figure 9 – Dépenses et ressources du système de retraite (en % du PIB) projetées par le COR en juin et novembre 2017 – Scénario de long terme avec des gains de productivité de long terme de 1,3 % et un taux de chômage de 7 %**



Source : COR, rapports de juin & novembre 2017

**S'agissant des ressources du système de retraite**, projetées sous l'hypothèse d'un taux de prélèvement constant sur la masse salariale et d'un partage identique de la valeur ajoutée entre les revenus du capital et les revenus du travail, elles dépendraient peu, exprimées en parts de PIB, du sentier de croissance économique, dans la mesure où la croissance de la masse salariale évolue par hypothèse à un rythme proche, sur le long terme, de l'activité économique. Cependant, **les hypothèses relatives à la croissance de l'emploi et des salaires dans la fonction publique** peuvent de leur côté modifier sensiblement l'évolution projetée des ressources de l'ensemble du système de retraite. Dans le rapport de novembre 2017, l'évolution de la masse des traitements indiciaries dans la fonction publique entre 2016 et 2020 a en particulier été estimée plus dynamique que dans le rapport de juin 2017, mais moins favorable entre 2018 et 2022. Au total, les ressources du système de retraite en points de PIB y seraient moins élevées que dans le rapport de juin 2017 (*figure 9*), avec un écart qui s'accroîtrait jusqu'en 2030 pour s'amenuiser et s'annuler en 2060, et les soldes financiers seraient légèrement améliorés sur l'ensemble de la période de projection, et ce particulièrement en début de période.

### **3. Quelles sont les conséquences de modifications des trajectoires de croissance sur la projection de l'ensemble des dépenses et recettes du système de protection sociale ?**

**S'agissant des ressources de la protection sociale**, toutes les hypothèses de projection conduisent à une croissance des différents prélèvements sociaux qui converge vers un même rythme, à savoir celui de la richesse nationale : les projections qui découlent des scénarios macroéconomiques envisagés font ainsi toutes l'hypothèse qu'à long terme la masse salariale des entreprises non financières évolue au même rythme que le PIB, c'est-à-dire que la part des salaires corrigée de la salarisation croissante reste constante dans la valeur ajoutée à l'horizon de la projection. En effet, dans une optique de long terme, une progression d'une assiette durablement plus (respectivement moins) rapide que celle du produit intérieur conduirait à ce que cette assiette représente à terme, de façon peu réaliste, une part prédominante (respectivement continuellement décroissante) de la richesse nationale, même s'il faut par ailleurs savoir que des discussions économiques existent sur la dynamique potentielle à long terme de la part des salaires dans la valeur ajoutée, alors que cette dernière est supposée constante dans les exercices de projection.

Les modifications des perspectives macroéconomiques de court terme ne devraient donc pas influencer à long terme la part des ressources de la protection sociale dans le PIB, même si elles modifient, comme on l'a vu, les niveaux de PIB eux-mêmes. Néanmoins, il faut noter que les hypothèses sur l'évolution à court-moyen terme de l'emploi et des salaires dans la fonction publique sont de leur côté susceptibles de faire évoluer la part des ressources dans le PIB, comme on l'a vu dans le cas des retraites.

Les projections démographiques et économiques déterminent, à législation constante, le nombre de bénéficiaires des différentes prestations. **S'agissant des dépenses de protection sociale**, les projections retiennent des hypothèses supplémentaires, en envisageant différents scénarios d'évolution des dépenses, pour les combiner ensuite avec les scénarios macroéconomiques.

Parmi les hypothèses de projection des dépenses de protection sociale, deux sont particulièrement importantes.

- La première est relative à l'évolution des dépenses de santé : croissent-elles au même rythme que le PIB ou davantage ? Eu égard à la part des dépenses de santé dans le PIB, cette hypothèse est essentielle, alors même que l'élasticité des dépenses de santé au PIB est l'objet de débats nourris et est relativement incertaine à l'avenir. Dans le rapport de synthèse du HCFiPS de juin 2017, deux hypothèses avaient été retenues, celle d'une élasticité unitaire, celle d'une élasticité de 1,4 convergeant vers 1 en fin de période de projection<sup>36</sup>.

Pour projeter les dépenses de santé, la DG Trésor s'appuie sur un modèle (PROMEDE), permettant de simuler les dépenses de santé totales et remboursées par l'assurance maladie par âge, sexe, état de santé (approximé par le statut « ALD/non-ALD » – affection de longue durée), statut vital ou non (afin de prendre en compte l'effet de la proximité du décès sur le niveau des dépenses de santé). Pour chaque cohorte, la dépense de santé évolue en fonction du PIB selon la valeur de l'élasticité retenue. La dépense totale estimée chaque année est ensuite obtenue en agrégeant la dépense de chaque cohorte pondérée par son poids. Il en résulte que, dans le cas d'une élasticité unitaire, la part de la dépense de santé dans le PIB demeure inchangée quelle que soit la modification apportée au PIB, dès lors que les effectifs de chaque cohorte et leur évolution au cours du temps demeurent inchangés. C'est ce que montraient les projections de la DG Trésor et du HCAAM publiées en juin 2017, selon lesquelles, l'hypothèse d'une élasticité unitaire conduisait à des dépenses de santé exprimées en part de PIB identiques dans tous les scénarios macroéconomiques, et augmentant au fil de la période de projection uniquement sous l'effet du vieillissement. En revanche, dans l'hypothèse d'une élasticité supérieure à l'unité, les révisions des chroniques de PIB (par exemple, une réduction du PIB dans chaque scénario dans les projections réalisées en novembre par rapport à celles réalisées en juin 2017, comme vu précédemment) ont des répercussions directes sur le poids des dépenses de santé dans le PIB (à la baisse dans l'exemple évoqué).

- La seconde hypothèse est relative aux modalités d'indexation des prestations sociales. À législation constante, de nombreuses prestations sont indexées uniquement sur les prix. Dans les faits cependant, les prestations peuvent être revalorisées au-delà de l'inflation, ce qui conduit à des évolutions supérieures à celles expressément prévues par les législations. C'est pourquoi le rapport du HCFiPS de juin 2017 avait retenu deux autres hypothèses, celle d'une indexation sur les salaires et celle d'une indexation mixte (à moitié sur les prix, à moitié sur les salaires). Un PIB à long terme revu à la baisse dans les projections de novembre par rapport à celles de juin 2017 devrait donc se traduire par, toutes choses égales par ailleurs, par une part légèrement plus importante des prestations dans le PIB, dès lors qu'elles sont indexées sur les prix (ou sur un mode intermédiaire entre les prix et le salaire moyen par tête, cf. encadré 4).

---

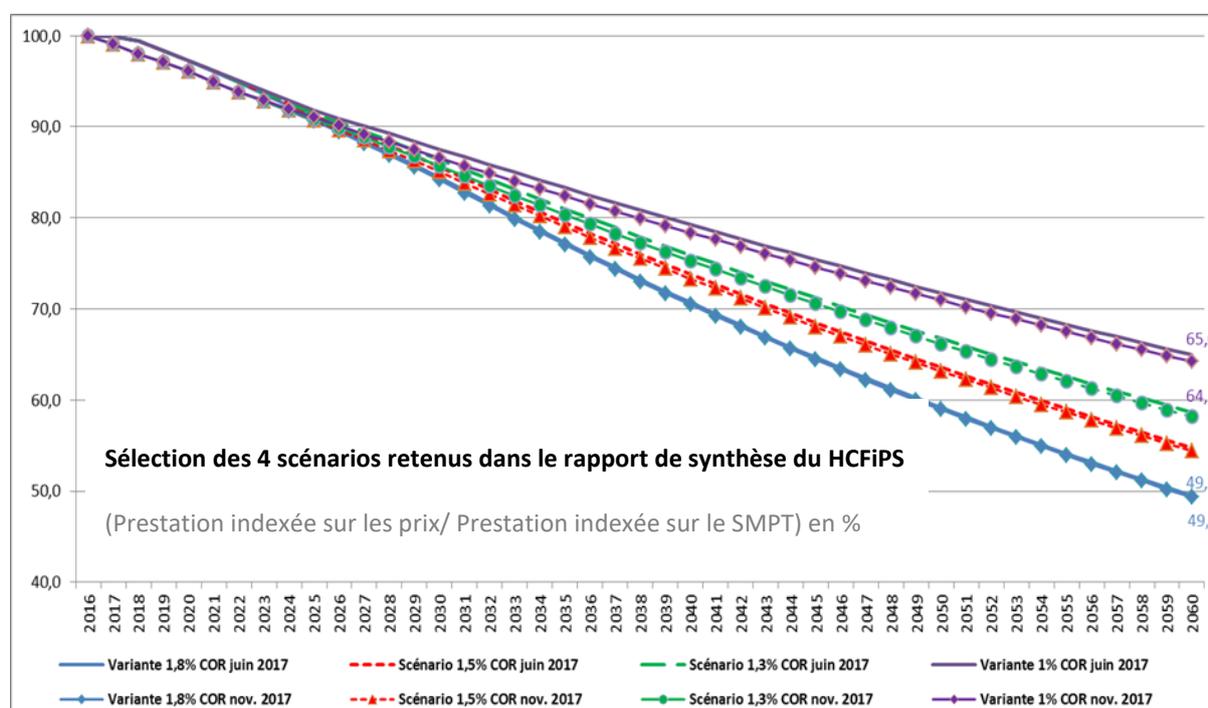
<sup>36</sup> Cf. pages 39-40 du rapport pour les justifications apportées.

**Encadré 4 – Une prestation indexée sur les prix voit à long terme sa part dans le PIB d’autant plus diminuer que la croissance économique est soutenue**

Une prestation continûment indexée sur les prix, et non pas sur le salaire moyen par tête qui évolue à long terme, en termes réels, comme les gains de productivité du travail, voit sa part dans le PIB diminuer au fil du temps, et ce d’autant plus que les gains de productivité sont importants. La figure 8 illustre les écarts qu’entraîne à long terme une indexation sur les prix plutôt que sur le salaire moyen par tête pour les quatre scénarios/variantes retenus dans le rapport du HCFiPS et les deux jeux de projection des trajectoires macroéconomiques de long terme (ceux de juin et de l’automne 2017). Avec le jeu de projections de l’automne 2017, une prestation continûment indexée sur les prix à partir de 2016 verrait, relativement à une prestation continûment indexée sur le salaire moyen par tête, son montant amputé en 2060 de 35 % dans la variante macroéconomique la moins favorable (gains de productivité de 1 %, taux de chômage de 10 %) et jusqu’à 50 % dans la variante la plus favorable (gains de productivité de 1,8 %, taux de chômage de 4,5 %).

Une prestation, qui s’élèverait en 2016 à 10 points de PIB en 2016, ne représenterait ainsi plus en 2060 que 4,4 points du PIB dans la variante la plus favorable et 6,0 points de PIB dans la variante la plus défavorable.

**Figure 8 – Prestation continûment indexée sur les prix versus prestation indexée sur le SMPT selon les trajectoires macroéconomiques 2017-2060 des rapports de juin et novembre 2017**



Lecture : Dans le scénario « 1,3 % » (i.e. avec des gains de productivité à long terme de « 1,3 % » et un taux de chômage de 7 %), une prestation continûment indexée sur les prix depuis 2016 équivaut en 2060 à 64,2 % d’une prestation continûment indexée sur le salaire moyen par tête (SMPT).

Il est cependant **plus difficile de prévoir** quelles peuvent être les répercussions des modifications des perspectives macroéconomiques de court terme sur les projections des dépenses à moyen terme, dans la mesure où les évolutions de la croissance, mais aussi de l’emploi et des salaires, sont assez complexes au cours de la période de raccordement (cf. point 2 supra). Par exemple, les différences d’évolutions des salaires entraînent une modification du nombre de bénéficiaires des prestations sous condition de ressources, difficile à anticiper.

#### 4. Deux illustrations : le financement public de la dépendance et le remboursement par l'assurance maladie des frais de santé

La difficulté à envisager comment les projections peuvent être affectés à un horizon de moyen-terme ont conduit le Haut Conseil à solliciter à nouveau la DG Trésor et la Drees, pour une actualisation de leurs projections dans le domaine des dépenses de santé et de la dépendance, afin d'illustrer la sensibilité aux modifications des perspectives macroéconomiques de court terme.

**Le compte de la dépendance**, réalisé par la Drees, vise à évaluer l'effort social en faveur des personnes âgées dépendantes, que cet effort transite par des politiques fiscales ou sociales, et à identifier également les dépenses restant à la charge des acteurs privés, au premier rang desquels les ménages. Il est usuellement présenté en trois blocs principaux ayant trait à la santé (dans une optique de surcoût de soins des actes liés à la dépendance), à la compensation de la perte d'autonomie et à l'hébergement. L'ensemble des dépenses afférentes à la prise en charge de la perte d'autonomie avaient été estimées par la DREES à 30,0 Md€ en 2014 (1,40 % du PIB)<sup>37</sup>, hors « gîte et couvert », dont 23,7 Md€ pour les seuls financeurs publics, soit 1,11 % du PIB.

La Drees avait actualisé en juin 2017, au bénéfice du HCFiPS, les travaux de projection du compte de la dépendance à l'horizon 2060 déjà menés en 2013, et s'inscrivant dans la lignée des travaux du rapport de M. Charpin de 2011<sup>38</sup>. Les quatre scénarios économiques et les trois hypothèses d'indexation (sur les prix, sur les salaires, et une indexation intermédiaire « mi-prix, mi-salaires » considérée comme hypothèse centrale) retenus dans le rapport du HCFiPS avaient été implémentés, ainsi que trois hypothèses d'évolution de la prévalence de la dépendance (l'hypothèse intermédiaire étant considérée comme hypothèse centrale)<sup>39</sup> (*figure 10.a*).

À la demande du Haut Conseil, la Drees a actualisé ces projections pour le cas de figure suivant : le scénario macroéconomique médian de long terme avec des gains de productivité à long terme de 1,3 %, fondé sur les prévisions de court terme de l'automne 2017, les hypothèses intermédiaires d'indexation et d'évolution de la dépendance étant retenues par ailleurs.

**Les nouvelles projections réalisées par la Drees indiquent que les dépenses ne seraient que très peu affectées par la modification des trajectoires macroéconomiques entraînées par la révision des perspectives de court terme.** La *figure 10.b* ci-dessous présente les résultats des deux exercices de projection pour le scénario médian « 1,3 % » et les hypothèses centrales en matière d'indexation et de prévalence de la dépendance. Force est de constater que les résultats sont quasiment les mêmes que dans les projections précédentes réalisées pour le Haut Conseil. Les écarts de niveau de la dépense publique, exprimée en points de PIB, seraient inférieurs à 0,01 point de PIB tout au long de la période de projection, les projections fondées sur les trajectoires

---

<sup>37</sup> Évalué dans une optique ciblée sur le surcoût de la dépendance, ce montant recouvrait un champ très large : les dépenses publiques au titre du surcoût en santé (12,2 Md€, actes infirmiers de « nursing », actes de kinésithérapie, matériels spécialisés et transports sanitaires, objectif global de dépenses en faveur des personnes âgées et dépenses en unités de soins de longue durée), celles directement liées à la prise en charge de la perte d'autonomie (8,3 Md€, allocation personnalisée d'autonomie, crédit d'impôt, exonérations de charges sociales, allocation compensatrice pour tierce personne, prestation de compensation du handicap, action sociale des caisses et des collectivités locales, autres aides fiscales) et celles relatives à l'hébergement des personnes dépendantes (3,3 Md€, aide sociale à l'hébergement, allocations logement, réduction d'impôt pour frais d'hébergement, plan d'investissement...).

<sup>38</sup> « Perspectives démographiques et financières de la dépendance », la Documentation française.

<sup>39</sup> La projection de 2017 prenait en compte les réformes récentes (celle de l'APA à domicile de 2016 et la transformation en crédit d'impôt de la réduction d'impôt pour les dépenses d'aide à domicile en 2017).

macroéconomiques de l'automne conduisant à une dépense publique très légèrement inférieure à celle projetée en juin 2017.

**Figure 10.a – Les dépenses publiques (en % du PIB) en faveur des personnes âgées dépendantes à l'horizon 2060 – Résultats de l'exercice de projection de juin 2017**

	2017	2020	2025	2030	2040	2050	2060
<b>Hypothèses centrales (i.e. intermédiaires) d'indexation et de prévalence de la dépendance, les 4 scénarios macroéconomiques retenus dans le rapport du HCFIPS</b>							
Variante 1,8%	1,19%	1,25%	1,32%	1,40%	1,69%	1,90%	2,07%
Scénario médian 1,5%	1,19%	1,25%	1,32%	1,40%	1,69%	1,90%	2,07%
Scénario médian 1,3%	1,19%	1,25%	1,32%	1,40%	1,69%	1,90%	2,07%
Variante 1%	1,19%	1,25%	1,31%	1,38%	1,67%	1,87%	2,03%
<b>Hypothèse centrale d'indexation, hypothèses basses et hautes de prévalence de la dépendance, scénario macroéconomique médian "1,3%"</b>							
Scénario médian 1,3%, hypothèse basse	1,18%	1,23%	1,28%	1,34%	1,58%	1,73%	1,85%
Scénario médian 1,3%, hypothèse haute	1,20%	1,26%	1,35%	1,44%	1,79%	2,03%	2,25%
<b>Hypothèses alternatives d'indexation, hypothèse centrale de prévalence de la dépendance, scénario macroéconomique médian "1,3%"</b>							
Scénario médian 1,3%, indexation sur les prix	1,19%	1,24%	1,30%	1,37%	1,64%	1,82%	1,96%
Scénario médian 1,3%, indexation sur les salaires	1,19%	1,25%	1,33%	1,43%	1,75%	1,98%	2,18%

Source : Haut Conseil du financement de la protection sociale, *Rapport sur les perspectives de financement à moyen-long terme de protection sociale*, juin 2017 ; Projections de la Drees.

**Figure 10.b – Les dépenses publiques (en % du PIB) en faveur des personnes âgées dépendantes à l'horizon 2060 – Résultats comparés des deux jeux de projection, fondés sur les chroniques macroéconomiques de juin et de l'automne 2017, dans le cas du scénario médian « 1,3 % » (Hypothèses intermédiaires d'indexation et d'évolution de la prévalence de la dépendance)**

		2017	2020	2025	2030	2040	2050	2060
<b>Dépenses en % du PIB</b>								
(1) Projections réalisées par la Drees en juin 2017 et publiées dans le rapport du HCFiPS	Santé	0,59%	0,61%	0,64%	0,67%	0,81%	0,90%	0,98%
	Dépendance	0,43%	0,46%	0,50%	0,54%	0,65%	0,72%	0,78%
	dont APA	0,29%	0,30%	0,33%	0,35%	0,44%	0,49%	0,53%
	Hébergement	0,17%	0,17%	0,18%	0,19%	0,24%	0,27%	0,31%
	<b>Total dépendance</b>	<b>1,19%</b>	<b>1,25%</b>	<b>1,32%</b>	<b>1,40%</b>	<b>1,69%</b>	<b>1,90%</b>	<b>2,07%</b>
(2) Projections actualisées selon les nouvelles trajectoires macroéconomiques associées aux prévisions de croissance des lois financières pour 2018	Santé	0,59%	0,62%	0,64%	0,68%	0,81%	0,91%	0,98%
	Dépendance	0,43%	0,46%	0,49%	0,53%	0,65%	0,72%	0,77%
	dont APA	0,29%	0,30%	0,32%	0,34%	0,43%	0,49%	0,53%
	Hébergement	0,16%	0,17%	0,18%	0,19%	0,24%	0,27%	0,31%
	<b>Total dépendance</b>	<b>1,19%</b>	<b>1,24%</b>	<b>1,32%</b>	<b>1,39%</b>	<b>1,69%</b>	<b>1,89%</b>	<b>2,06%</b>
<b>Écart de dépenses (en points de %)</b>								
Écart : (2) - (1) (en points de %)	Santé	0,003	0,003	0,003	0,004	0,004	0,005	0,005
	Dépendance	-0,002	-0,004	-0,003	-0,007	-0,004	-0,003	-0,004
	dont APA	-0,002	-0,003	-0,003	-0,006	-0,004	-0,003	-0,003
	Hébergement	-0,001	-0,002	-0,002	-0,004	-0,003	-0,003	-0,004
	<b>Total dépendance</b>	<b>0,000</b>	<b>-0,003</b>	<b>-0,002</b>	<b>-0,007</b>	<b>-0,002</b>	<b>-0,001</b>	<b>-0,003</b>

Source : Drees. APA = allocation personnalisée à l'autonomie ; Scénario macroéconomique médian « 1,3 % » : gains annuels de productivité à long terme de 1,3 % et taux de chômage de long terme de 7 %. Hypothèse intermédiaire d'indexation : mi-prix, mi-salaires.

**Les dépenses de santé** avaient, quant à elles, été projetées à l'horizon 2060 par la direction générale du Trésor pour le compte du HCAAM et publiées dans le rapport du HCFiPS de juin 2017. Les projections portaient à la fois sur la consommation totale de soins et biens médicaux (9 % du PIB en 2015) et sur la dépense remboursée par la sécurité sociale (6,9 % du PIB en 2015). À la demande du Haut Conseil, la Direction générale du Trésor a actualisé ces projections pour prendre en compte les révisions des trajectoires macroéconomiques intervenues à l'automne 2017, en recalant les dépenses de 2016 sur les données des comptes de la santé pour l'année 2016 publiés par la Drees ainsi que les dépenses correspondant à l'ONDAM sur les prévisions pour 2017 et 2018. Ces modifications entraînent, en début de période (2016-2018), une très légère augmentation de la part, dans le PIB, des dépenses de santé – et de celles remboursées par l'assurance maladie-, par rapport à ce qui avait été anticipé dans l'exercice de projections de juin 2017<sup>40</sup>. C'est pourquoi, dans le scénario d'une élasticité unitaire des dépenses de santé au PIB, les projections actualisées font état de dépenses de frais de santé remboursés par l'assurance maladie d'un niveau très légèrement supérieur, qui croîtraient de 6,99 % du PIB en 2017 à 7,99 % en 2060 (soit +1,0 point) alors que, selon les projections de juin, elles croîtraient de 6,98 % à 7,96 % sur la même période (soit +0,98 point). Sans ces modifications du début de période, la révision des trajectoires macroéconomiques de court/moyen-long terme aurait laissé inchangée la part des dépenses de santé dans le PIB, projetée selon l'hypothèse d'une élasticité unitaire et les mêmes hypothèses d'évolution de la population et de son état de santé (cf. partie 3).

**En revanche, dans le cas d'une élasticité supérieure à l'unité, de 1,4 convergeant à long terme vers 1, les projections actualisées avec les nouvelles chroniques de l'automne 2017 conduiraient à moyen-long terme à des dépenses exprimées en parts de PIB un peu plus faibles que celles projetées en juin 2017, en lien avec un PIB projeté d'un niveau un peu plus faible à cet horizon.** Plus précisément, dans les nouvelles chroniques macroéconomiques de l'automne 2017, le niveau du PIB dans chacun des quatre scénarios retenus pour le long terme, serait certes plus élevé jusqu'en 2022, mais son ralentissement serait ensuite plus marqué et précoce que dans les chroniques de l'exercice de projection de juin 2017 (figure 4.a). Dans le cas d'une élasticité supérieure à l'unité, l'effet sur le niveau de la dépense serait significatif (figure 11.a)

En conséquence, les nouvelles chroniques de l'automne 2017 conduiraient à une part des dépenses de santé remboursées dans le PIB légèrement plus faible que celle projetée en juin 2017 : l'écart se creuserait à partir de 2022, d'autant plus que la croissance économique serait vive, pour atteindre un maximum en 2027 (de 0,06 point dans la variante macroéconomique la plus favorable<sup>41</sup>, de l'ordre de 0,05/0,04 point dans les deux scénarios médians, de 0,03 point dans la variante la moins favorable) ; il se réduirait ensuite très légèrement jusqu'en 2032 pour augmenter à nouveau très progressivement sans atteindre cependant l'écart maximum observé en 2027. **Au total, les dépenses projetées avec une élasticité de 1,4 seraient en 2060, exprimées en points de PIB, légèrement inférieures avec les nouvelles chroniques macroéconomiques de l'automne 2017 de**

---

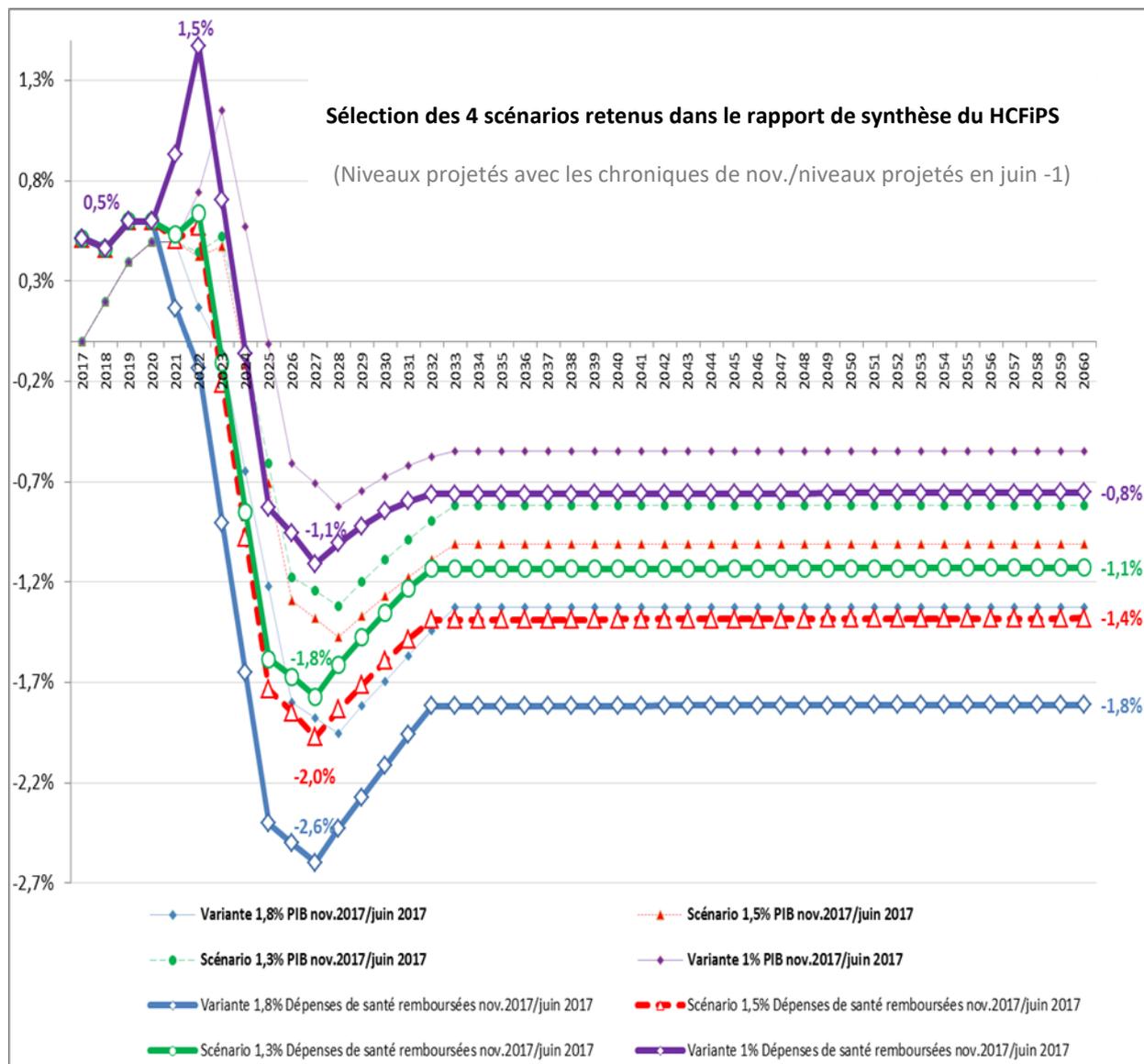
<sup>40</sup> Les dépenses de santé pour 2016 font apparaître une évolution annuelle des dépenses de santé de 2,3 %, alors que la progression de l'ONDAM prévue pour 2016 était de 1,8 %. La progression de l'ONDAM prévue pour 2017 était de 2,1 %, révisée depuis à 2,2 %. Enfin, le modèle PROMEDE prévoyait une hausse des dépenses de 1,95 % en 2018, alors que la progression de l'ONDAM pour 2018 est de 2,3 %.

<sup>41</sup> Avec une part des dépenses de santé remboursées dans le PIB en 2027 de 7,70 % selon les projections de juin 2017 et de 7,64 % avec les chroniques de l'automne.

0,03 point dans le scénario défavorable et de 0,06 point dans le scénario favorable aux mêmes dépenses projetées avec les chroniques de juin 2017 (figure 11.b).

**Figure 11.a – Niveaux projetés du PIB et des dépenses de santé remboursées par l'assurance maladie selon les trajectoires macroéconomiques de juin et de l'automne 2017 (en écart aux niveaux projetés en juin 2017)**

Dépenses de santé projetées selon une élasticité au PIB de 1,4 tendant vers 1 et l'hypothèse centrale (i.e. intermédiaire) d'évolution de l'état de santé



Source : DG Trésor, rapports du COR de juin et novembre 2017 (chroniques du PIB). Haut Conseil du financement de la protection sociale, *Rapport sur les perspectives de financement à moyen-long terme de protection sociale*, juin 2017 ; Projections de la DG Trésor (dépenses de santé).

**Figure 11.b – Le remboursement des frais de santé par l’assurance maladie (en % du PIB) à l’horizon 2060 – Résultats comparés de l’exercice de projection de juin 2017 et de son actualisation avec les trajectoires macroéconomiques de long terme adossées aux prévisions de court terme des lois financières pour 2018**

		2017	2018	2020	2025	2030	2040	2050	2060
<b>Projections réalisées par la DG Trésor en juin 2017 et publiées dans le rapport du HCFIPS (1)</b>	<b>Élasticité unitaire - Agrégats calés sur les Comptes de la santé pour 2014 et 2015 et sur l'ONDAM pour 2016 et 2017.</b>								
	Ensemble des scenarios	6,98%	7,01%	7,08%	7,26%	7,45%	7,76%	7,87%	7,96%
	<b>Élasticité sur-unitaire (1,4 convergeant vers 1) - Agrégats calés sur les Comptes de la santé pour 2014 et 2015 et sur l'ONDAM pour 2016 et 2017.</b>								
	Variante 1,8%	6,98%	7,04%	7,17%	7,55%	7,94%	8,58%	8,89%	9,05%
	Scénario médian 1,5%	6,98%	7,04%	7,17%	7,52%	7,86%	8,43%	8,70%	8,85%
	Scénario médian 1,3%	6,98%	7,04%	7,17%	7,51%	7,84%	8,37%	8,62%	8,76%
	Variante 1%	6,98%	7,04%	7,17%	7,47%	7,74%	8,21%	8,42%	8,55%
<b>Projections actualisées selon les nouvelles trajectoires macroéconomiques associées aux prévisions de croissance des lois financières pour 2018 (2)</b>	<b>Élasticité unitaire - Agrégats calés sur les Comptes de la santé pour 2014, 2015 et 2016 et sur l'ONDAM pour 2017 et 2018.</b>								
	Ensemble des scenarios	6,99%	7,03%	7,10%	7,28%	7,47%	7,78%	7,90%	7,99%
	<b>Élasticité sur-unitaire (1,4 convergeant vers 1) - Agrégats calés sur les Comptes de la santé pour 2014, 2015 et 2016 et sur l'ONDAM pour 2017 et 2018.</b>								
	Variante 1,8%	6,99%	7,03%	7,16%	7,50%	7,88%	8,52%	8,83%	8,99%
	Scénario médian 1,5%	6,99%	7,03%	7,16%	7,48%	7,81%	8,39%	8,66%	8,80%
	Scénario médian 1,3%	6,99%	7,03%	7,16%	7,47%	7,80%	8,34%	8,58%	8,72%
	Variante 1%	6,99%	7,03%	7,16%	7,45%	7,72%	8,18%	8,40%	8,52%
<b>Écart : (2) - (1) (en points de %)</b>	<b>Élasticité unitaire -</b>								
	Ensemble des scenarios	0,013	0,023	0,023	0,024	0,024	0,025	0,026	0,027
	<b>Élasticité sur-unitaire (1,4 convergeant vers 1) -</b>								
	Variante 1,8%	0,013	-0,004	-0,002	-0,056	-0,054	-0,054	-0,055	-0,056
	Scénario médian 1,5%	0,013	-0,004	-0,002	-0,044	-0,043	-0,043	-0,044	-0,045
	Scénario médian 1,3%	0,013	-0,004	-0,002	-0,041	-0,039	-0,038	-0,039	-0,039
	Variante 1%	0,013	-0,004	-0,002	-0,027	-0,028	-0,028	-0,029	-0,029

Source : (1) Haut Conseil du financement de la protection sociale, *Rapport sur les perspectives de financement à moyen-long terme de protection sociale*, juin 2017 ; Projections de la DG Trésor. (2) DG Trésor.

## 5. Conclusion

Les principales conclusions relatives à l’évolution à moyen-long terme des dépenses et recettes de la protection sociales, retracées dans le rapport de synthèse du HCFIPS publié en juin 2017, ne devraient donc pas être remises en cause par les modifications des perspectives de croissance à court terme, qu’il s’agisse de celles associées aux lois financières pour 2018 ou celles dérivant du scénario macroéconomique du programme de stabilité d’avril 2018.

Ainsi, alors que l’évolution des ressources des différents régimes est directement guidée par celle des agrégats macroéconomiques tels que le produit intérieur brut ou la masse salariale, les modifications des trajectoires macroéconomiques de long terme, en lien avec les révisions des perspectives de court terme intervenues à l’occasion des lois financières pour 2018, ne remettent pas non plus en cause le niveau respectif des dépenses des différents risques relativement au PIB à l’horizon 2060 (comme on peut en juger dans le cas des retraites, *cf.* partie 2, et celui des dépenses de santé et de la dépendance, *cf.* partie 4).

Les principales conclusions du rapport de juin 2017 restent donc valides, avec :

- une stabilisation ou une diminution de la part de l'ensemble des prestations sociales dans le PIB dans trois scénarios économiques sur quatre (à l'exception de la variante défavorable, avec des gains de productivité de 1 %) lorsque l'on considère les dépenses brutes de l'État (c'est-à-dire sans comptabiliser les ressources qu'il affecte à leur financement), et ce, quelle que soit l'hypothèse retenue en matière d'élasticité des dépenses de santé au PIB ;
- une forte sensibilité des perspectives financières au contexte économique et un cadencement temporel différencié des besoins de financement ; ce cadencement est à la fois lié au rythme du retour au sentier de croissance potentielle et aux « moteurs » du vieillissement de la population, d'abord en grande partie imputable à l'arrivée aux âges élevés de la « vague » des *baby-boomers*, puis ce choc démographique étant passé, à l'élévation continue de l'espérance de vie.

Les évolutions projetées restent en outre différenciées selon la catégorie des dépenses au cours de la période de projection (doublement, en points de PIB, des dépenses liées à la dépendance, sur la période 2017-2060 ; augmentation de près d'un point de PIB des dépenses de santé remboursées par l'assurance maladie sur la période 2017-2060 si l'on ne tient compte que de l'impact de la démographie et de l'état de santé de la population – hypothèse d'élasticité unitaire –, et une majoration de cette augmentation de l'ordre de 0,5/0,6 point dans le scénario macroéconomique le plus défavorable et de 1/1,1 point dans le scénario le plus favorable dans le cas d'une élasticité de 1,4 en début de période, retraçant une dynamique des dépenses de santé liée au progrès technique et à l'organisation des soins qui est susceptible d'être infléchie par des mesures visant à optimiser les modes de prise en charge et l'efficacité du système de soins).

Doit donc être à cet égard réaffirmée l'importance cruciale des hypothèses d'élasticité des dépenses de santé à la croissance et du mode d'indexation des prestations sociales, qui sont des variables clés pour déterminer la place relative qu'auront à l'avenir les différents risques couverts par la protection sociale, et la priorité collective qui sera de fait accordée aux différents types de prise en charge « socialisée ».

## **Éclairage n°2**

**Les principales mesures touchant les recettes des organismes sociaux en 2018**



## Éclairage n°2

### Compétitivité, productivité et coût du travail : les évolutions récentes

L'une des réformes principales portées par les lois financières pour 2018, et qui s'appliquent à compter de 2019, est la fusion du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) et des allègements généraux de cotisations sociales.

Afin de compléter l'éclairage du contexte économique et social dans lequel s'inscrivent ces réformes du financement de la protection sociale (cf. éclairage n°1 de ce rapport), et avant de présenter et d'analyser cette mesure (cf. éclairage n°5), cet éclairage n°2 ci-après effectue un retour sur les tendances récentes de la « compétitivité<sup>42</sup> » de l'économie française et du coût du travail, ainsi que sur le rôle joué par le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE). En raison de son importance dans les échanges extérieurs, la situation de l'industrie manufacturière fait l'objet d'un éclairage spécifique.

#### 1. L'évolution de la « compétitivité » de l'économie française : un ensemble de facteurs à l'œuvre

La situation de l'économie française en termes de compétitivité peut être brièvement retracée à partir de ses performances dans les échanges internationaux. En la matière, comme plusieurs rapports du HCFIPS l'ont mentionné<sup>43</sup>, les coûts de production ont un rôle important, mais loin d'être exclusif dans les facteurs explicatifs de la compétitivité des entreprises.

✓ *L'évolution de la balance commerciale : une diminution du déficit depuis 2012, interrompue avec la reprise des importations en 2017*

La balance commerciale était proche de l'équilibre au début des années 2000 (figure 1). Elle a ensuite commencé à se dégrader avec la forte hausse du coût des matières premières puis du pétrole à partir de la mi-2007 et puis, en raison de l'éclatement de la crise financière mondiale, en septembre 2008. Après un déficit record en 2011 (-74,5 Md€), la situation s'était légèrement améliorée jusqu'en 2015 (-45,1 Md€). Les années 2016 et surtout 2017 se caractérisent toutefois par une dégradation du solde, principalement due par des importations devenues plus dynamiques avec la reprise de l'activité<sup>44</sup>. En 2017, le déficit de la balance commerciale s'élève à -62,3 Md€ (après -48,3 Md€ en 2016). La détérioration du solde provient pour une part de l'augmentation de la facture énergétique liée à la remontée des cours du pétrole, après quatre années d'allègement. Mais le déficit hors énergie se creuse également, notamment par les biens manufacturiers. Le solde des échanges de services, qui se détériorait depuis 2012, redevient quant à lui excédentaire en 2017 après une situation à l'équilibre en 2016<sup>45</sup>.

---

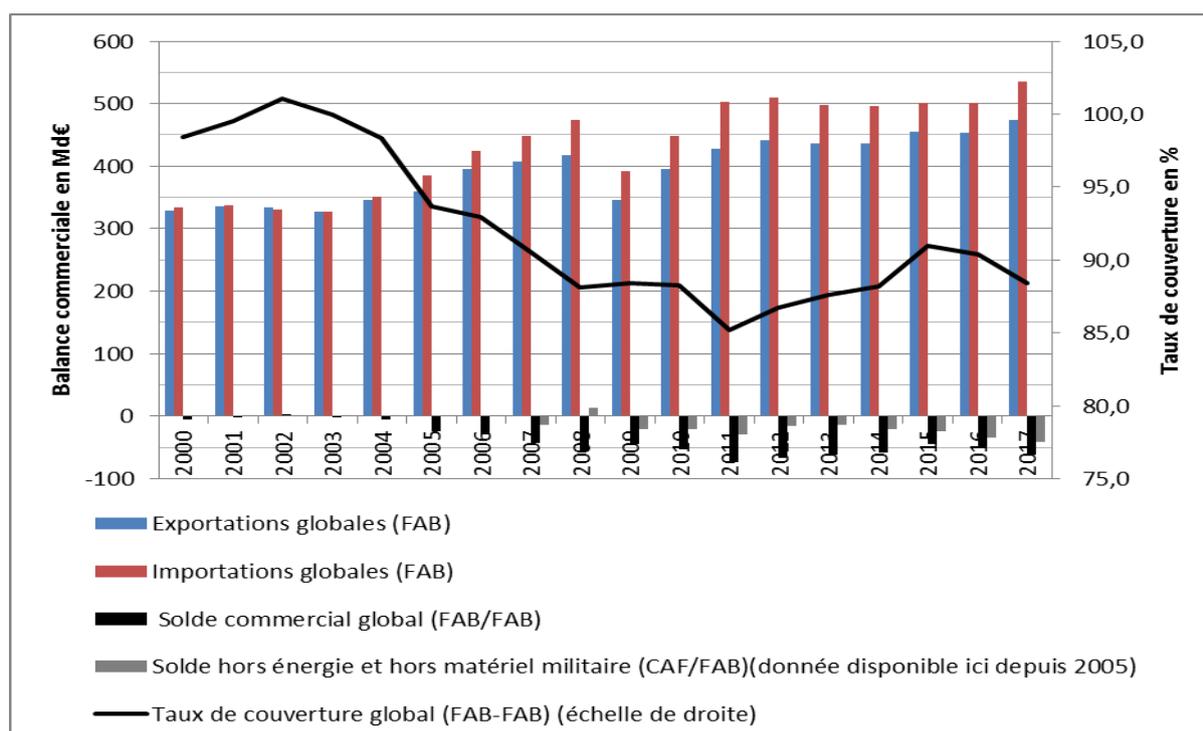
<sup>42</sup> Le concept de compétitivité est ambigu et peut revêtir différentes définitions (cf. A.Berhou et M.Crozet (2012), « Les ressorts de la compétitivité », L'économie mondiale, CEPII). Ici, on se référera surtout à l'analyse du solde commercial et des parts de marché à l'exportation, même si des définitions plus larges existent.

<sup>43</sup> En particulier le rapport suivant : *Point d'étape sur les évolutions du financement de la protection sociale*, Haut Conseil du financement de la protection sociale, mars 2014.

<sup>44</sup> Insee, Note de conjoncture de mars 2017.

<sup>45</sup> Le solde énergétique passe de -31,5 Md€ en 2016 à -39,0 Md€ en 2017 et le déficit manufacturier atteint -40,6 Md€ en 2017 après -35,3 Md€ en 2016 (données FAB/CAF). Cf. « Le commerce extérieur de la France en 2017 : le bilan annuel », *Le chiffre du commerce extérieur*, Direction générale des douanes et des droits indirects, février 2018 et

Figure 1 – Évolution du commerce extérieur de la France depuis 2000



Source : Direction générale des douanes et des droits indirects, Direction générale du Trésor.

Estimation FAB-FAB : Le calcul de l'indicateur économique global en comptabilisation FAB/FAB répond aux préconisations des institutions européennes : l'ensemble des échanges est évalué au passage de la frontière du pays exportateur ; une correction est apportée aux importations CAF pour éliminer tous les frais liés à l'acheminement des marchandises depuis la frontière du pays partenaire jusqu'à notre frontière nationale. Le détail FAB-FAB n'est cependant pas disponible par produits, d'où la présentation de deux soldes : le solde global FAB/FAB et le solde hors énergie CAF/FAB.

Taux d'équilibre : Il rapporte les exportations aux importations et est, de ce fait, indépendant du niveau des échanges.

#### ✓ L'évolution des parts de marché des entreprises françaises à l'exportation

L'érosion de la balance commerciale depuis 2000 provient surtout des pertes de parts de marché<sup>46</sup> des entreprises françaises à l'exportation. La plupart des analyses s'accordent pour imputer les pertes intervenues dans les années 1990 et 2000 à la montée des pays émergents, en particulier de la Chine, dans un contexte par ailleurs de taux de change défavorable à l'euro. Un dossier de la note de conjoncture de l'Insee de décembre 2016, consacré à ce sujet, indiquait que, s'agissant des biens manufacturiers, la part de marché des exportations françaises avait reculé de 5,1 % des échanges mondiaux en 2000 à 3,1 % en 2015, mais que ce phénomène n'était pas propre à la France, bien qu'y étant particulièrement accentué, et avait aussi concerné aussi la plupart des pays de

« Commerce extérieur – Résultats 2017 », dossier de la Direction générale du Trésor, février 2018. À noter la fragilité des comparaisons internationales s'agissant des échanges de services.

<sup>46</sup> La part de marché de la France rapporte les exportations françaises aux exportations totales d'un ensemble de pays. Elle peut être calculée sur tous les pays du monde, mais également sur des sous-champs (zone euro par exemple). Elle peut aussi être calculée sur l'ensemble des biens et services, ou restreinte à des biens spécifiques, par exemple les biens manufacturiers. Ces données sont notamment régulièrement mises à disposition par Coe-Rexecode (*Indicateurs trimestriels de la compétitivité française*), à partir des informations collectées par les services douaniers, l'Insee, Eurostat ou l'OCDE.

l'Union européenne<sup>47</sup>. Ce recul, surtout marqué jusqu'en 2010, serait, pour la France, en grande partie imputable à quelques postes de l'industrie manufacturière<sup>48</sup>.

S'agissant de l'ensemble des échanges de biens, la France aurait toutefois, sur la période allant de 2000 à 2016, davantage perdu de parts de marché (-1,9 pt) que les grands pays européens (Italie -0,8 pt, Allemagne -0,2 pt, Espagne 0 pt), à l'exception du Royaume-Uni (-1,8 pt)<sup>49</sup>, et ces pays, en particulier l'Allemagne, ont aujourd'hui une balance commerciale excédentaire<sup>50</sup>. Depuis 2012, les parts de marché de la France dans les exportations mondiales de marchandises tendent néanmoins à se stabiliser (elles atteignent 3,1 % entre 2012 et 2015, 3,2 % en 2016 et à nouveau 3,1 % au 1<sup>er</sup> semestre 2017), tandis qu'elles augmentent légèrement en Italie (de 2,7 % à 2,9 % entre 2012 et 2016) et en Espagne (de 1,6 % à 1,8 % entre 2012 et 2016). De son côté, l'Allemagne regagne des parts de marché depuis 2012 (elles augmentent de 7,7 % à 8,4 % entre 2012 et 2016, mais ont ensuite reflué à 8,2 % au premier semestre 2017)<sup>51</sup>.

✓ *Les ressorts de la compétitivité : des effets prix et hors prix*

Les dynamiques divergentes du commerce extérieur peuvent, pour une part significative mais pas de façon unique, être expliquées par la demande mondiale et la compétitivité-prix. Comme l'a analysé la direction générale du Trésor à propos des exportations, des facteurs hors-prix sont également à l'œuvre, qui sont souvent résumés à la qualité, mais qui englobent également l'innovation, l'image de marque, les réseaux de distribution, etc... Quant à la compétitivité-prix, elle ne se réduit pas, de son côté, au niveau du coût du travail rapporté à la productivité. Elle intègre en effet l'ensemble des coûts unitaires de production, dont, à côté du coût du travail, le coût des consommations intermédiaires et celui du capital ; elle dépend aussi des comportements de marge des entreprises. L'ensemble de ces facteurs sont retracés dans l'étude mentionnée de la direction générale du Trésor, dont un extrait figure dans l'encadré 1.

---

<sup>47</sup> B.Marc et B.Patier (2016), « Pourquoi les exportateurs français ont-ils perdu des parts de marché ? », Dossier, *Note de conjoncture*, Insee, décembre.

<sup>48</sup> Le recul observé sur la période se concentre aux deux-tiers sur trois postes de l'industrie manufacturière (véhicules automobiles ; machines et autres biens d'équipement ; réacteurs nucléaires, chaudières, machines, appareils et engins mécaniques). Cf. Insee références (2017), *Les entreprises en France* et notamment les fiches « compétitivité » et « échanges extérieurs »

<sup>49</sup> « Commerce extérieur – Résultats 2017 », dossier de la Direction générale du Trésor, février 2018 (page 30).

<sup>50</sup> M.Bechetoille, T.Blaize, B.Campagne, D. de Waziers (2017), « Comment expliquer le niveau élevé de l'excédent courant allemand ? », Direction générale du trésor, Trésor-Eco, n° 209, novembre.

<sup>51</sup> « Commerce extérieur – Résultats 2017 », *op.cit.* La stabilité des parts de marché françaises depuis 2012 s'observe aussi sur les données en volume et n'est donc pas principalement due à des effets de valorisation.

### Encadré 1 - Les déterminants des exportations

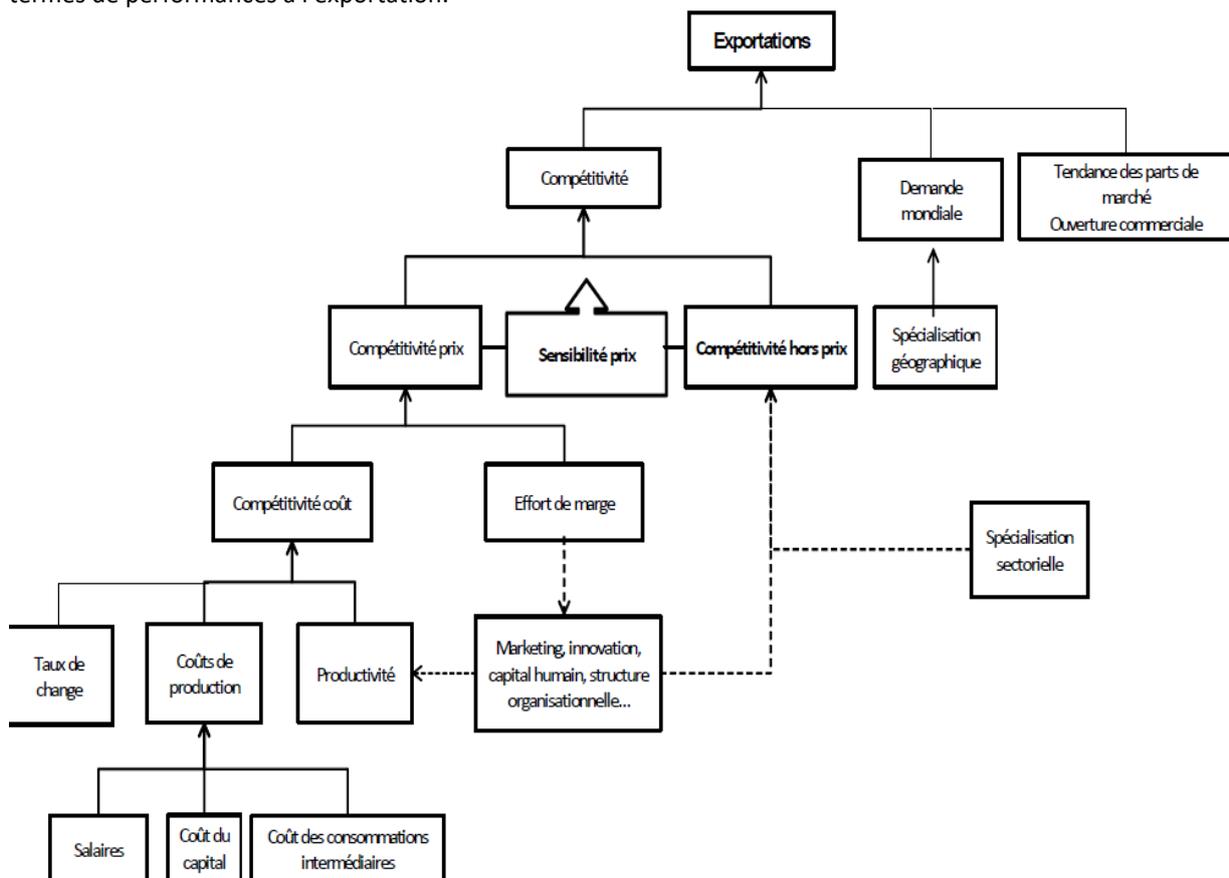
La demande mondiale adressée à un pays est le principal déterminant de l'évolution de ses exportations, car elle reflète son positionnement géographique sur des marchés plus ou moins dynamiques.

La compétitivité-prix d'un pays apparaît ensuite comme second facteur explicatif. Les prix à l'exportation dépendent du taux de change et des coûts unitaires de production, c'est-à-dire du coût salarial unitaire, du coût unitaire des consommations intermédiaires et du coût unitaire du capital. Toutefois, les prix à l'exportation ne reflètent pas totalement les évolutions des coûts unitaires de production car ils sont également influencés par le comportement de marge<sup>(a)</sup> des entreprises. Celles-ci peuvent en effet augmenter leur effort de marge lorsque leur compétitivité coût se dégrade et ainsi maintenir une compétitivité-prix en dépit de la dégradation de leur compétitivité-coût.

Enfin, les déterminants « hors-prix » incluant tous les facteurs autres que le prix comme critères dans le choix du consommateur (qualité, innovation, design, image de marque, réseaux de distribution, services après-vente...) contribuent également à expliquer les performances à l'exportation. À ceux-ci peuvent s'ajouter des facteurs microéconomiques ou stratégiques (taille des entreprises, représentation à l'étranger, stratégie industrielle...). La compétitivité « hors-prix » apparaît donc par définition comme une notion très étendue qui englobe de multiples attributs non mesurables directement.

Enfin un dernier élément pouvant jouer est l'arrivée de nouveaux concurrents sur les marchés en raison de l'ouverture commerciale des pays émergents, notamment de la Chine entrée à l'OMC en 2001.

La sensibilité-prix des exportations, c'est-à-dire l'importance relative de la compétitivité-prix et de la compétitivité hors-prix dans l'évolution des exportations, peut varier considérablement d'un pays à l'autre, traduisant des différences en termes de positionnement sectoriel et de niveau de gamme. La mesure de cette sensibilité, qui fait l'objet de la partie 2, est donc très importante pour mieux comprendre les différences en termes de performances à l'exportation.



<sup>(a)</sup> Un pays dont la compétitivité-coût s'améliore peut diminuer son effort de marge tout en maintenant sa compétitivité-prix.

Source : R.Sautard, A.Tazi et C.Thunin (2014), « Quel positionnement « hors prix » de la France parmi les économies avancées ? », *Trésor-Éco*, n°122.

S'agissant des performances à l'exportation de l'économie française, si beaucoup d'analyses convergent pour indiquer que les difficultés rencontrées ne sont pas essentiellement imputables à sa spécialisation géographique ou sectorielle, le rôle de la compétitivité-prix fait l'objet de davantage de débats<sup>52</sup>, et de nombreux travaux pointent également les problèmes de compétitivité hors-prix.

Jusqu'au début des années 2010, les problèmes de compétitivité prix étaient fortement mis en avant<sup>53</sup>, notamment au regard de l'Allemagne et de sa politique – très spécifique, voire atypique en Europe<sup>54</sup> – de forte modération salariale entamée au milieu des années 1990. Au cours de cette période, les entreprises exportatrices françaises auraient en outre diminué leurs marges afin de limiter les répercussions, sur les prix à l'export, des différentiels du coût du travail avec certains pays, mais aussi de l'appréciation de l'euro au cours de cette période. Depuis 2013, les mesures du pacte de responsabilité et de solidarité, qui ont entraîné une diminution du coût du travail en France, ainsi que la mise en place du CICE (cf. point 1.3), auraient permis une amélioration de sa compétitivité-coût. D'autres analyses, considérant que le coût direct du travail ne représente qu'une fraction de la valeur des exportations, interrogent davantage le coût des intrants (les biens intermédiaires, dont une partie est importée, l'énergie, les services aux entreprises produits en France...)<sup>55</sup>, l'évolution du coût du capital, qui reste mal connue, ou la compétitivité hors prix. Même si cette grandeur est difficile à mesurer (cf. encadré 2), plusieurs études s'accordent en effet pour souligner un déficit en la matière, s'agissant par exemple de la capacité des entreprises françaises à différencier leurs produits sur des critères hors-prix (innovation, savoir-faire, réputation)<sup>56</sup>, même si les performances sectorielles en la matière sont très hétérogènes<sup>57</sup>.

#### Encadré 2 - Comment apprécier la compétitivité hors-prix

La compétitivité hors prix n'est pas directement mesurable, ce qui peut rendre fragiles les diagnostics la concernant. Elle est principalement approchée à l'aide d'équations économétriques reliant l'évolution des exportations, ou celle des parts de marché, à l'évolution de la demande qui est adressée au pays, ainsi qu'aux variations de la compétitivité-prix. La part de l'évolution des exportations qui demeure non expliquée peut alors être mise en regard d'un certain nombre de facteurs explicatifs, considérés comme des déterminants « qualitatifs » de la compétitivité. La compétitivité hors-prix est donc approchée par le résidu d'équations économétriques et son appréciation s'avère par conséquent dépendante des spécifications retenues (richesse des facteurs explicatifs, déclinaison ou non des équations d'exportations par produits, selon les pays destinataires etc...)<sup>58</sup>.

<sup>52</sup> M.Bussière, G.Gautier et S.Jean (2014), « La compétitivité-prix explique-t-elle les performances à l'exportation de la France et de ses partenaires ? », *La lettre du CEPII*, n°349, décembre.

<sup>53</sup> Cf. par exemple les travaux de COE-Rexecode de 2011 réalisés pour le Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie : « Mettre un terme à la divergence de compétitivité entre la France et l'Allemagne ».

<sup>54</sup> La phase de modération salariale sans précédent dans l'histoire allemande de l'après seconde guerre mondiale, tant dans sa durée (de 1996 à 2008) que dans son ampleur a fait suite au choc enregistré par l'économie allemande suite à la réunification. Cf. Chagny O. (2008), « Retour sur les réformes du marché du travail en Allemagne », *La revue de l'Ires*, n° 58, 2008/3.

<sup>55</sup> Cf. par exemple : M.Bas, L.Fontagné, P.Martin et T.Mayer (2015), « À la recherche des parts de marché perdues », *Les notes du conseil d'analyse économique*, n° 23, mai. M.Bas, L.Fontagné, P.Martin et T.Mayer (2015), « La France en mal de qualité ? », *La lettre du CEPII*, n° 355, juillet.

<sup>56</sup> Cf. par exemple : G.Ferrero, A.Gazaniol et G.Lalanne (2014), « L'industrie : quels défis pour l'économie française ? », *Direction générale du trésor, Trésor-Eco*, n° 124.

<sup>57</sup> M.Bas, L.Fontagné, P.Martin et T.Mayer (2015), *op.cit.*

<sup>58</sup> Un aperçu des différentes estimations de l'élasticité-prix des exportations est donné dans une publication de la Direction générale du Trésor (R.Sautard, A.Tazi et C.Thunin (2014), *op.cit.*).

Des travaux, réalisés en 2015 par le CEPII et le CAE<sup>59</sup>, ont ainsi analysé les exportations des pays de l'OCDE dans une nomenclature d'environ 5 000 produits, en intégrant des facteurs explicatifs comme la distance, la langue commune, les effets de frontières, les liens historiques ou encore les conditions de la demande ou de concurrence sur les marchés de destination. Ils concluent à une relativement bonne position de la France en matière de compétitivité hors prix, avec cependant un décrochage depuis 2008. L'Insee, dans un dossier de la Note de conjoncture de fin 2016<sup>60</sup>, a de son côté procédé à l'estimation d'équations d'exportations pour comprendre l'affaiblissement des performances françaises depuis 2000. L'analyse a été limitée aux biens manufacturiers, sans distinguer de sous-secteurs fins, mais elle a en revanche été déclinée selon la destination des exportations (pays de l'Union européenne, représentant environ les deux tiers des exportations françaises ; ou le reste du monde). Son objet était de mesurer au mieux l'impact de la compétitivité-prix sur l'évolution des parts de marché par le biais de différentes spécifications (impact des variations du taux de change, de la compétitivité-prix des seules entreprises exportatrices, de la compétitivité-coût de l'ensemble des entreprises du secteur manufacturier etc...). Les auteurs de l'étude n'ont toutefois pas commenté de façon détaillée les facteurs inobservés, parmi lesquels figurent, comme ils le notent, non seulement la compétitivité hors prix, mais également l'environnement économique dans son ensemble.

Enfin, certaines études procèdent différemment pour apprécier la compétitivité hors prix. Les dépenses en recherche et développement, la qualité des infrastructures, le capital humain etc., sont en effet des facteurs explicatifs potentiels qui peuvent être comparés entre pays. Cependant, parvenir à proposer un indicateur synthétique de qualité des exportations et mesurer son impact sur les parts de marché respectives des pays ne va pas de soi. L'étude de Sautard et *alii* (2014)<sup>61</sup> s'y essaie et, dans la lignée de travaux s'appuyant sur la théorie des préférences révélées, propose un indicateur de positionnement hors-prix des exportations (obtenu par agrégation d'indices de qualité élaborés pour environ 1 400 biens). Selon cette analyse, la France aurait un positionnement hors-prix médian. Elle ferait en effet partie des pays dont les exportations ne sont que moyennement sensibles aux prix, dans la mesure où elle est présente à la fois sur des marchés de biens, où la compétitivité prix est un élément important, et sur des marchés de haute technologie ou de produits de luxe, où les facteurs hors prix sont prépondérants.

S'agissant de l'industrie manufacturière, qui représentait en 2016 74 % des exportations françaises, une étude récente de la Direction générale des entreprises<sup>62</sup> conclut, quant à elle, à une amélioration de la compétitivité-prix, mais à un renforcement encore nécessaire de la compétitivité hors prix, notamment en comparaison avec l'Allemagne, et ce même si l'investissement des branches manufacturières semble s'être accéléré depuis 2013 (*cf.* encadré 3).

### **Encadré 3 - La compétitivité prix et hors-prix de l'industrie manufacturière française**

Comme le note la Direction générale des entreprises, la mondialisation conduit les entreprises à fragmenter leurs processus de production afin de bénéficier des avantages comparatifs des différents pays, amenant l'industrie manufacturière française à se spécialiser sur des points forts, où l'enjeu de compétitivité est de plus important.

S'agissant de la compétitivité-coût, l'étude note que le coût horaire de la main-d'œuvre de l'industrie manufacturière française, qui avait fortement augmenté dans les années 2000, ralentit ces dernières années, et que les coûts salariaux unitaires français ont également diminué entre 2000 et 2016 à la différence de l'Allemagne (*cf. infra*, points 2.3 et 2.4). Parmi les autres déterminants de la compétitivité-coût, l'impact du coût des services aux entreprises reste en France relativement limité. Certes, le coût du travail dans les services aux entreprises est l'un des plus élevés d'Europe, mais son poids dans les coûts de production manufacturiers est très circonscrit. La facture énergétique, quant à elle, ne représente que 7 % de la valeur ajoutée, mais son importance est cependant très variable selon les secteurs.

<sup>59</sup> M.Bas, L.Fontagné, P.Martin et T.Mayer (2015), *op.cit.*

<sup>60</sup> B.Marc et B.Patier (2016), *op.cit.*

<sup>61</sup> R.Sautard, A.Tazi et C.Thunin (2014), *op.cit.*

<sup>62</sup> A.Aubourg (2017), « L'industrie française a amélioré sa compétitivité-prix mais doit encore renforcer sa compétitivité hors prix », *Le 4 pages de la DGE*, Direction générale des entreprises, n° 77, octobre.

S'agissant des autres facteurs de la compétitivité-prix, à savoir les fluctuations du taux de change de l'euro et les comportements de marge des entreprises, l'étude indique que le taux de marge dans l'industrie manufacturière, qui avait fortement reculé tout au long des années 2000, alors qu'il aurait augmenté en Allemagne<sup>63</sup> (-5,8 points en France entre 2000 et 2010, dans un contexte marqué par l'accroissement de la concurrence internationale, l'appréciation de l'euro par rapport au dollar et l'augmentation jusqu'en 2008 du prix du pétrole), a augmenté de 4,6 points entre 2012 et 2016 (dont +3,3 points en 2015) et retrouvé son niveau de 2001. Ce redressement du taux de marge semble pour partie imputable à la mise en place du CICE, mais aussi à la baisse du prix du pétrole et à la dépréciation de l'euro par rapport au dollar. Ainsi, sur les marchés hors zone euro, la dépréciation de la monnaie unique jusque début 2017, s'est traduite par une amélioration des marges des entreprises exportatrices, qui ont pu maintenir leurs prix malgré la baisse du prix du pétrole ; en revanche, sur les marchés français et européens, cette baisse a été pour partie répercutée dans les prix de production des produits manufacturés.

L'étude indique par ailleurs que l'amélioration des marges a pu contribuer au rebond de l'investissement des branches manufacturières constaté depuis 2013, mais que l'amélioration des conditions de financement et la reprise de l'activité ont également joué. Par ailleurs, sur la période 2000-2016, la relative stabilité de l'investissement manufacturier français recouvre d'un côté un déficit d'investissement en machines et équipements et de l'autre une progression soutenue des volumes d'investissement en recherche et développement. La comparaison des composantes (R&D, logiciels et bases de données ; machines et équipements, construction) de l'investissement selon les pays à partir des données des comptes nationaux, à laquelle l'étude procède à propos de la France et de l'Allemagne, reste cependant fragile.

Source : Aubourg A. (2017), « L'industrie française a amélioré sa compétitivité-prix mais doit encore renforcer sa compétitivité hors prix », *Le 4 pages de la DGE*, Direction générale des entreprises, n° 77, octobre

✓ *L'évolution du taux de marge des entreprises : une hausse depuis 2014*

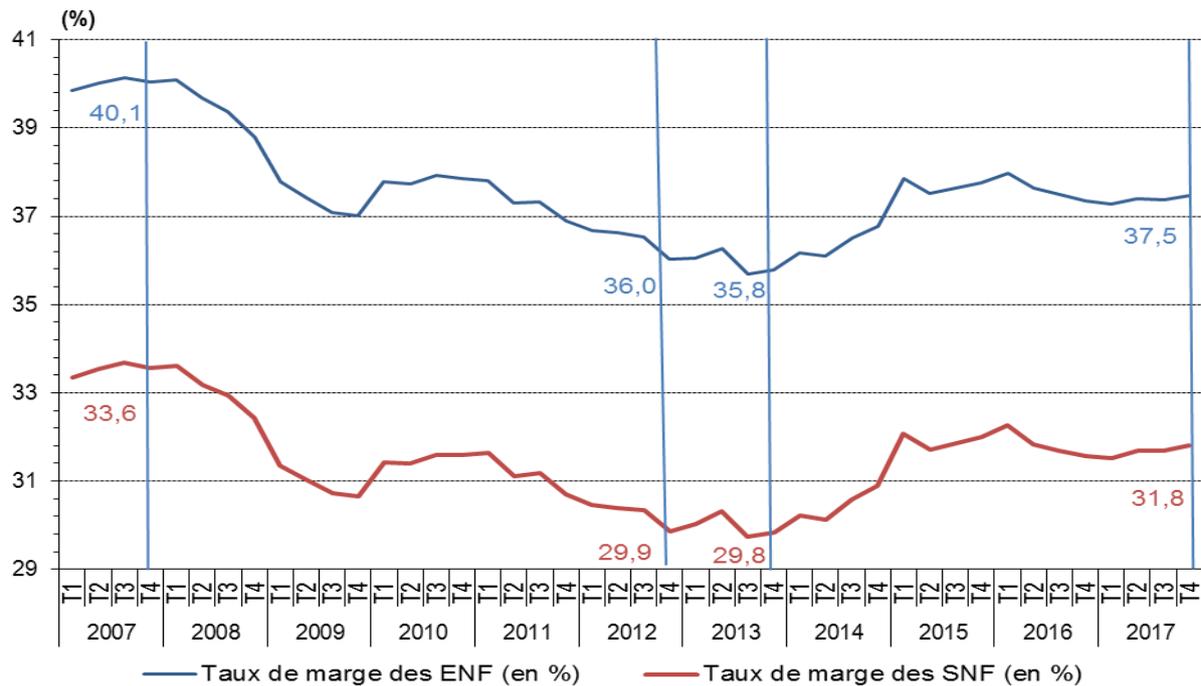
Dans cette étude de la Direction générale des entreprises sur l'industrie manufacturière, comme dans d'autres travaux, le redressement du taux de marge observé depuis début 2014, est présenté comme une opportunité qui pourrait permettre à l'avenir aux entreprises françaises d'investir davantage dans les facteurs hors prix de la compétitivité.

Alors que le taux de marge des entreprises non financières avait diminué de quatre points entre la fin 2007 et la fin 2012, il s'est redressé de 1,7 point entre la fin 2013 et la fin 2017, passant de 35,8 % à 37,5 %, le niveau du taux de marge observé à la mi-2013 étant le point le plus bas observé depuis le début des années 1980 (*figure 2*). Sur longue période, le taux de marge avait continuellement diminué de 1950 à 1982, puis était remonté à un niveau atteignant en moyenne près de 40 % entre 1986 et 2008.

---

<sup>63</sup> Il convient cependant de considérer avec prudence les comparaisons internationales des taux de marge. Cf. à cet égard : R.Mahieu (2017), *Les taux de marge des sociétés non financières : des divergences méthodologiques multiples* », Cnis, *Comparaisons statistiques internationales : regards croisés France-Allemagne*.

**Figure 2 - Évolution en France du taux de marge des entreprises et des sociétés non financières du T1-2007 au T4-2017**



Source : Insee, comptes trimestriels.

Ce redressement récent des taux de marge, dans l'ensemble de l'économie et à l'exportation a été plus marqué en France que chez ses principaux partenaires commerciaux<sup>64</sup>. Pour partie lié à la dépréciation de l'euro et la baisse des prix des matières premières<sup>65</sup>, il est aussi à mettre en relation avec la diminution du coût du travail, liée à la mise en œuvre du CICE. Celui-ci est traité en comptabilité nationale comme une subvention sur les salaires et s'impute à partir du début de l'année 2014 sur les marges des entreprises (cf. encadré 4). Si les évaluations aboutissent à des conclusions partiellement divergentes sur l'impact propre à attribuer au CICE, il semble néanmoins que l'amélioration observée des marges des entreprises lui soit pour partie imputable (cf. éclairage n°5).

L'impact de ce relèvement des taux de marge sur les comportements d'investissement et de recherche-développement des entreprises méritera d'être analysé à l'avenir, de même que l'impact éventuel de ces investissements sur les facteurs hors prix de la compétitivité.

<sup>64</sup> Ibid.

<sup>65</sup> Dans une étude récente, l'Insee analyse la contribution des différents facteurs (cycle de productivité, coûts des facteurs de production, termes de l'échange etc...) à l'évolution des taux de marge. Dans l'industrie, la composante cyclique, après avoir été très négative depuis la crise, est revenue à son niveau moyen en 2017 ; aussi ce sont surtout les baisses des prélèvements sur les entreprises et l'amélioration des termes de l'échange (baisse récente des prix du pétrole) qui auraient permis le rétablissement des taux de marge, à un niveau en 2016 d'un peu plus de 40 %, soit un niveau très élevé en comparaison du passé. Dans les services marchands, les marges ne se sont pas en revanche pas franchement redressées depuis 2014, après avoir chuté durant la crise de 2008 puis en 2012 : ceci serait dû à un effet de structure qui n'est pas propre à la France (le développement de services peu capitalistiques aux taux de marge très bas). Cf. B.Patier, B.Virely (2017), « Le taux de marge des entreprises s'équilibrerait à un niveau plus bas qu'avant la crise », Insee, *Note de conjoncture*, décembre.

## 2. L'évolution du coût du travail et de la productivité en France et en Europe

S'agissant spécifiquement du coût du travail, point d'application des politiques publiques suivies en matière d'emploi, à travers les exonérations de cotisations sociales et le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi, les évolutions récentes en France, comparées à celles des principaux pays européens sont ici rappelées et commentées, à la fois en termes de coût horaire et de coût par unité produite, c'est-à-dire en tenant compte des gains de productivité.

La mesure de la compétitivité-coût ne peut en effet, s'agissant des coûts de main-d'œuvre, être retracée par le seul indice du coût horaire du travail, mais doit tenir compte des évolutions différenciées de la productivité du travail, et donc du coût salarial unitaire (CSU), qui renseigne le coût moyen de la main-d'œuvre par unité produite. Cette analyse a cependant été jusqu'à récemment peu aisée en raison des variations fortes et différenciées de la productivité observées selon les pays en fonction du cycle conjoncturel depuis la crise<sup>66</sup>, mais aussi des incertitudes ayant trait à l'impact des évolutions technologiques et de la composition de la main-d'œuvre par âge et statut d'emploi. Ces phénomènes, dont l'interprétation dépasse le cadre du bilan annuel réalisé par le Haut Conseil, avaient conduit celui-ci à mettre en avant plutôt jusqu'ici l'analyse des coûts horaires. Le retour à des perspectives de croissance plus régulières relance toutefois l'intérêt d'analyses élargies à la prise en compte de l'évolution de la productivité de la main-d'œuvre, et donc à l'examen des coûts salariaux unitaires. Dans la continuité des rapports précédents, les coûts horaires moyens de la main-d'œuvre en France et en Europe et leur évolution sont commentés au préalable.

### 2.1. L'indice de coût horaire du travail : son évolution en France

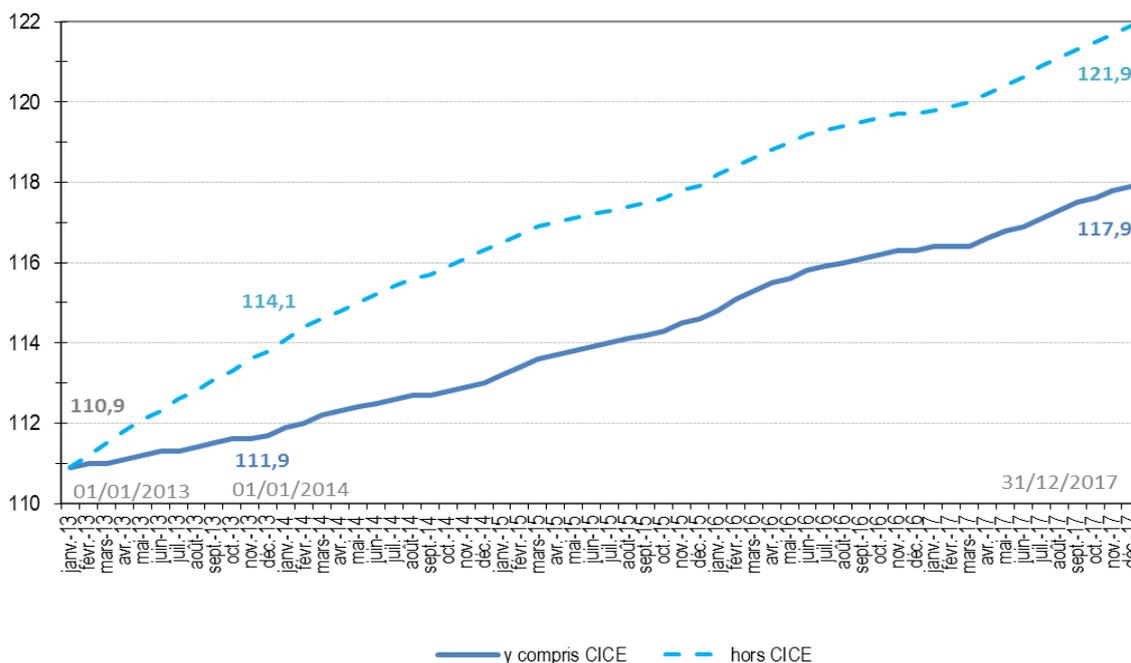
L'Indice du coût du travail suit l'évolution du coût horaire du travail en France sur l'ensemble des secteurs marchands non agricoles hors services aux ménages. Il est calculé en rapportant au volume horaire de travail, la somme des salaires et traitements bruts, des cotisations sociales acquittés exclusivement par les employeurs et des autres coûts nets de subventions à la charge des entreprises, tels que la taxe sur les salaires

Le CICE, parce qu'il est assis sur la masse salariale, a été pris en compte au titre de subvention aux entreprises, et donc comme un élément affectant l'indice du coût du travail (cf. encadré 4). L'Insee détaille cependant son incidence de façon spécifique, ce qui permet de suivre également un indice du coût horaire du travail « hors » CICE. L'indice ralentit sensiblement depuis 2013 lorsque l'on intègre l'effet du crédit d'impôt. Le coût horaire du travail dans l'industrie manufacturière a ainsi crû de 6,1 % entre le premier trimestre 2013 et le quatrième trimestre 2017 ; hors CICE, la hausse aurait été de 9,4 % (figure 3).

---

<sup>66</sup> Cf. Haut Conseil du financement de la protection sociale (2014), « Point d'étape sur les évolutions du financement de la protection sociale », rapport, mars.

**Figure 3 – Évolution du coût horaire du travail en France dans l'industrie manufacturière y compris et hors CICE (indice 100 en base 2008)**



Source : Insee

#### Encadré 4 - Les modalités d'enregistrement statistique du CICE

Conformément aux règlements européens, le CICE est considéré comme une subvention d'exploitation dans les comptes nationaux : l'excédent brut d'exploitation s'en trouve mécaniquement accru et par conséquent le taux de marge. Dans les indices sur le coût du travail, par application des conventions européennes, le CICE est considéré comme une diminution du coût du travail.

Ces conventions ont des implications importantes sur les séries statistiques mobilisées pour l'analyse des effets du CICE : ainsi, l'évolution des taux de marge mesurés à partir des comptes nationaux intègre un effet à la hausse lié à la prise en compte du CICE ; les séries de coût horaire moyen issues des enquêtes sur le coût de la main-d'œuvre (ECMO, LCS en anglais) sont établies à partir des enquêtes quadriennales (la dernière en date, qui porte sur les années 2015 et 2016, a été collectée en 2016 et 2017) : entre deux enquêtes, le coût horaire moyen du travail dans les établissements de 10 salariés et plus évolue annuellement selon l'indice du coût horaire de la main-d'œuvre, qui intègre l'effet du CICE. En revanche, lorsqu'au niveau européen, on rapporte les coûts de la main d'œuvre à la productivité des personnes, et qu'on analyse donc les coûts salariaux unitaires (CSU), les données sont issues des comptes nationaux, le coût du travail n'incorporant alors pas l'effet à la baisse du CICE. Il est cependant possible, à des fins d'études, de reconstruire des séries de coûts salariaux horaires, rapportés ou non à la productivité, intégrant ou non l'effet du CICE.

## 2.2. Le coût horaire moyen de la main-d'œuvre en France et en Europe

### ✓ Le coût horaire moyen de la main-d'œuvre en France et en Europe

En 2017, selon les enquêtes européennes sur le coût de la main-d'œuvre (cf. encadré 5), **le coût horaire moyen de la main-d'œuvre dans les secteurs marchands, pour les entreprises de 10 salariés et plus**, s'élève à 26,6 € dans l'Union européenne (UE-28) et à 29,3 € dans la zone euro (ZE-19). Il varie de manière importante selon les pays, avec un écart de un à huit entre la Bulgarie (5,2 €) et le Danemark (43,8 €, cf. figure 4). La France se situe au cinquième rang des pays européens sur

l'échelle des coûts horaires du travail, avec 36,4 €. L'Allemagne occupe quant à elle la neuvième position, avec un coût horaire de 31,5 €. Les autres grands pays européens ont des niveaux de coût horaire plus faibles : l'Italie est en onzième position (27,4 €) et l'Espagne en treizième position avec un niveau de coût horaire du travail considérablement plus bas (20 €).

#### Encadré 5 - Le dispositif européen d'observation des salaires et du coût du travail

**Les données sur les coûts horaires de la main-d'œuvre** sont tirées de l'enquête européenne sur le coût de la main-d'œuvre (ECM, *Labour Cost Survey – LCS* – en anglais) réalisée tous les quatre ans depuis 1996 et qui porte sur le champ des entreprises (au sens de l'unité légale) de plus de 10 salariés, des secteurs de l'industrie, de la construction et des services marchands (secteurs B à N de la NAF. rév. 2 jusqu'en 2010, secteurs B à S depuis). La dernière enquête exploitable porte sur l'année 2012. Les résultats de l'enquête la plus récente, relative à l'année 2016, ne sont pas encore disponibles.

Cette enquête renseigne pour chaque établissement le coût total de la main-d'œuvre, soit l'ensemble des dépenses effectuées par les employeurs pour l'emploi de salariés, selon une définition adoptée dans le cadre communautaire. Le coût de la main-d'œuvre comprend la rémunération des salariés, c'est-à-dire les salaires et traitements bruts, les cotisations sociales à la charge de l'employeur, les frais de formation professionnelle, les autres dépenses et les taxes sur les salaires, déduction faite des subventions perçues. Le nombre de salariés ainsi que les heures rémunérées sont aussi reportés par les établissements, ce qui permet d'estimer pour chaque établissement un **coût horaire moyen de la main-d'œuvre** – ou par tête –, ainsi que d'estimer le coût moyen de la main-d'œuvre, horaire ou par salarié, sur l'ensemble du champ, par secteurs fins d'activité ou encore par taille d'établissement, ainsi que la part de ses différentes composantes (rémunérations brutes, cotisations sociales employeurs etc.). En revanche, il est impossible d'étudier la dispersion des coûts du travail entre salariés, puisque la donnée recueillie est une moyenne par établissement.

**L'indice trimestriel du coût de la main-d'œuvre** (ICT, *Labour cost index – LCI* – en anglais) permet quant à lui de suivre l'évolution conjoncturelle du coût du travail et de prolonger les séries de coûts issues de l'enquête ECM entre deux interrogations. Les estimations des coûts horaires moyens par les secteurs marchands dans les entreprises de 10 salariés et plus issus de l'enquête ECM de 2012 sont ainsi prolongées jusqu'en 2016. Ils sont disponibles uniquement par grands secteurs d'activité, et non par secteurs fins.

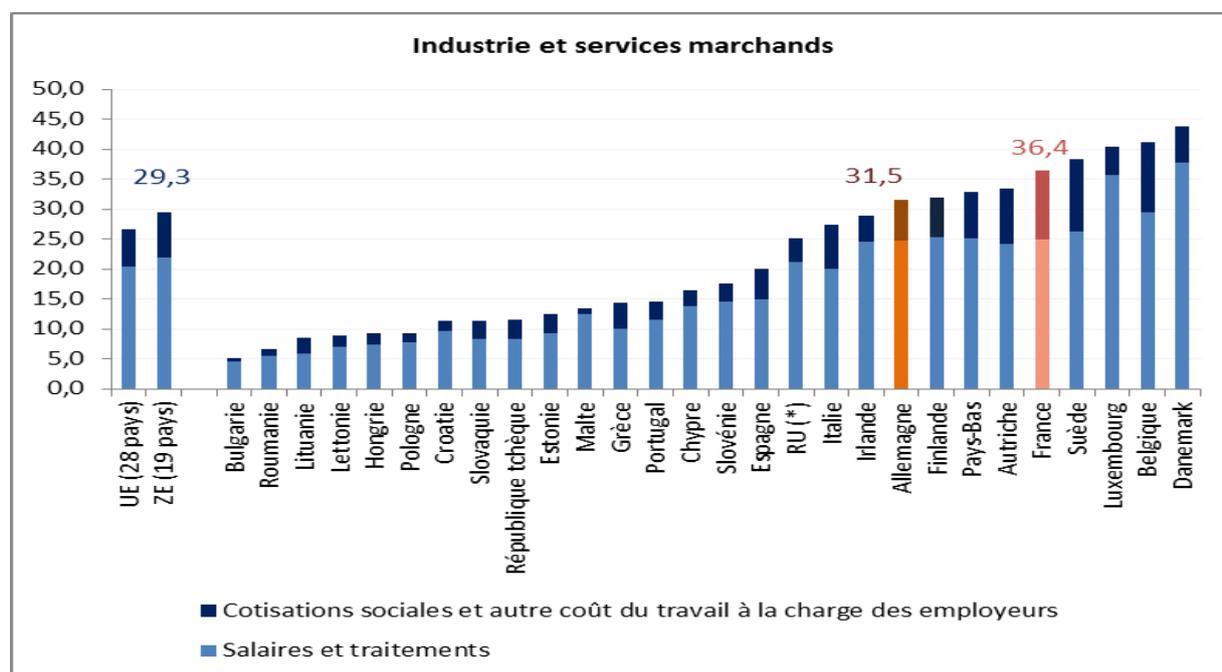
**Les données sur les salaires bruts** proviennent, quant à elles, des enquêtes quadriennales sur la structure des salaires (ESS, *Structure of earnings survey – SES* – en anglais), qui sont réalisées auprès d'un échantillon de salariés des établissements enquêtés. Elles renseignent les composantes des salaires mensuels et annuels, versés pendant l'année de référence, avant déduction des impôts et cotisations sociales à la charge des salariés (salaire de base, primes, rémunération des heures supplémentaires, rémunération annuelle en nature), leurs déterminants (diplôme, qualification, expérience professionnelle) et les principales caractéristiques des postes de travail occupés (secteur d'activité, taille de l'entreprise, région, durée réelle du travail...). Le champ de l'enquête ESS est similaire à celui de l'enquête ECM sur les coûts de la main-d'œuvre.

À la différence de l'enquête sur les coûts de la main-d'œuvre, l'enquête ESS sur les salaires permet une étude de la **dispersion des salaires bruts** (écarts inter-déciles par exemple), dans la mesure où elle est réalisée auprès d'un échantillon de salariés.

En 2017, l'Allemagne et la France se classent respectivement aux troisième et quatrième rangs des pays européens s'agissant des coûts horaires de la main-d'œuvre dans **l'industrie** (avec des coûts respectivement de 40,2 € et de 38,8 €). Pour la troisième année consécutive, le coût horaire moyen du travail dans l'industrie est inférieur en France à celui observé en Allemagne. Les deux pays qui ont les coûts les plus élevés dans ce secteur sont le Danemark (44,7 €) et la Belgique (44,8 €), la Suède rétrogradant au cinquième rang (38,5 €). À l'inverse, l'Italie (27,8 €) et davantage encore l'Espagne (23,3 €) ont des coûts de la main-d'œuvre dans l'industrie nettement plus faibles, et inférieurs à ceux de la zone euro (33,4 €).

Dans le secteur des services de l'industrie et des services marchands, si la France se situe au cinquième rang sur l'échelle européenne de ces coûts horaires (avec 36,4 €), l'Allemagne (31,5 €) occupe cette fois-ci seulement le neuvième rang, juste devant l'Irlande (28,9 €), l'Italie (27,4 €) et l'Espagne (20 €). On retrouve les mêmes pays que précédemment parmi ceux ayant les coûts horaires les plus élevés, à savoir la Belgique (41,1 €) et le Danemark (43,8 €), ainsi que la Suède (38,4 €) et le Luxembourg (40,6 €). Dans la zone euro, le coût du travail dans les services (28,7 €) est inférieur à celui observé dans l'industrie, de 14 % en moyenne. En Allemagne, cet écart est cependant particulièrement important (-18,8 %) ; il est aussi conséquent en Espagne (-14,2 %), tandis qu'en France, le coût horaire dans les services marchands n'est inférieur que de 5,3 % à celui de l'industrie, cet écart étant encore plus réduit en Italie (-1,4 %).

Figure 4 - Coût horaire de la main-d'œuvre en 2017 pour les entreprises de 10 salariés et plus (en €)



Source : Eurostat.

Champ : Secteurs B à N de la NAF rév.2, entreprises de 10 salariés et plus. Note : Les données relatives au Royaume-Uni ne sont pas directement comparables à celles des autres pays de la zone euro. Les dernières données issues de l'enquête LCS datent de 2012. Depuis, les données sont extrapolées à partir de l'indice du coût de la main-d'œuvre, qui, pour la France, intègre l'effet du CICE.

✓ *Quelques éléments d'éclairage de la disparité des coûts horaires moyens du travail entre secteurs en Europe*

Une étude réalisée par l'Insee à partir de la dernière enquête européenne sur les coûts horaires de la main-d'œuvre montrait, qu'en 2012, l'hétérogénéité des coûts moyens entre les pays de l'ex-Union européenne à 15 (ex-UE15) s'expliquait peu par les différences de composition sectorielle<sup>67</sup>.

Il ressort en effet d'une analyse des coûts horaires, au niveau de secteurs d'activité plus fins, que ces coûts varient également fortement selon les pays. On retrouve ainsi, au niveau de chaque sous-secteur, les mêmes pays que précédemment parmi ceux qui ont les coûts les plus élevés ou les

<sup>67</sup> Borey G., Coudin É. et Luciani A. (2015), « Une comparaison du coût de la main-d'œuvre en Europe : quelle évolution depuis la crise ? », Insee Références, *Les entreprises en France*, Édition 2015.

plus faibles, et dans pratiquement tous les pays, ce sont les mêmes secteurs dont les coûts de la main-d'œuvre sont les plus faibles et inversement les plus élevés (cf. encadré 5). S'agissant de la France et de l'Allemagne, l'analyse, réalisée sur l'année 2012, met en lumière des coûts horaires plus élevés en France dans la production et la distribution d'énergie mais au contraire moindres dans les industries extractives. S'agissant des services marchands, le coût horaire de la main-d'œuvre était en France, quel que soit le sous-secteur d'activité, supérieur à celui en Allemagne, mais ce en particulier dans le secteur des transports et de l'entreposage ou des activités de services administratifs et de soutien, secteurs dans lesquels les coûts allemands étaient, eux, inférieurs à la moyenne européenne (ex-UE15) (cf. encadré 6).

**Encadré 6 - Les différences de coût horaire moyen de la main-d'œuvre dans les entreprises de 10 salariés et plus selon les secteurs d'activité en 2012**

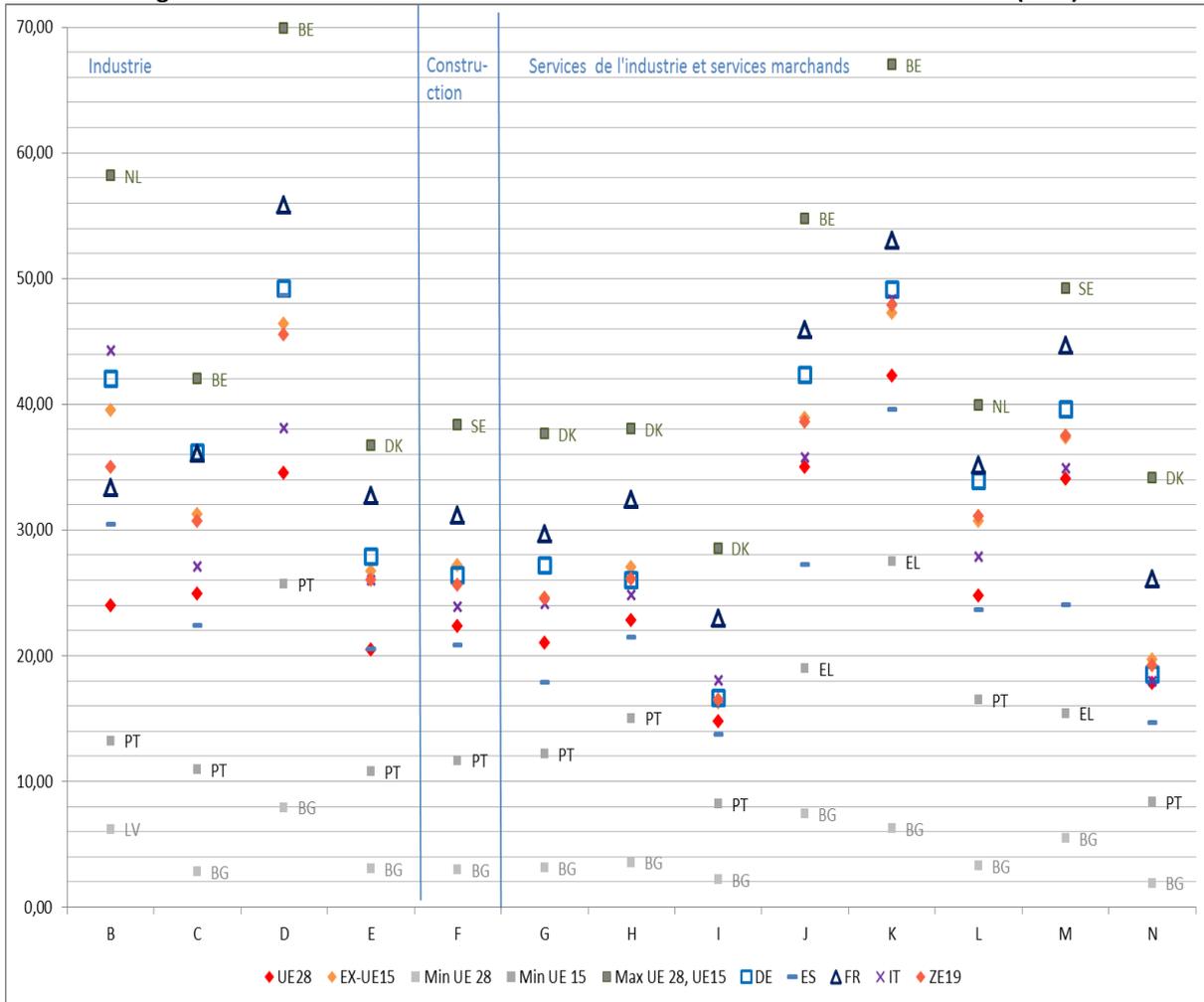
Comme constaté sur l'ensemble des secteurs de l'industrie et des services marchands, les coûts horaires moyens de la main-d'œuvre par secteurs fins (ici, les 13 secteurs correspondant au niveau « section » de la nomenclature statistique des activités économiques de la communauté européenne) varient fortement d'un pays à l'autre (figure 5). En 2012, quels que soient les secteurs, on retrouvait parmi les pays aux coûts horaires moyens les plus élevés, le Danemark, la Belgique, la Suède, mais aussi les Pays-Bas s'agissant des industries extractives ou des activités immobilières. À l'inverse, les coûts horaires moyens les plus faibles étaient observés en Bulgarie, s'agissant de l'Union européenne à 28 pays (UE28), tandis que dans l'ex-Union européenne à 15 (ex-UE15), les coûts les plus faibles dans l'industrie et la construction étaient enregistrés au Portugal, et dans les services, au Portugal ou en Grèce selon les cas.

**En 2012, dans l'industrie**, le coût salarial horaire français était en moyenne encore très légèrement supérieur au coût allemand (+1 %) et supérieur au coût moyen des pays de l'ex-UE15 (+12 %) avec cependant des différences selon les secteurs. Ainsi, dans les industries extractives, le coût français était inférieur au coût allemand (-21 %), la France se situant au 10<sup>ème</sup> rang des pays aux coûts horaires les plus élevés dans ce secteur contre le 6<sup>ème</sup> rang pour l'Allemagne ; dans l'industrie manufacturière, les coûts horaires étaient égaux dans les deux pays, et supérieurs de 15 % à la moyenne de l'ex-UE15 ; dans les secteurs de la production et de la distribution d'énergie, le coût horaire français était en revanche supérieur à celui observé en Allemagne (+14 %) et à celui des pays de l'ex-UE 15 (+6 %), la France se situant au 2<sup>ème</sup> rang après la Belgique alors que l'Allemagne se situait, elle, au 6<sup>ème</sup> rang ; enfin, dans le secteur de la production et distribution d'eau, ainsi que de l'assainissement, de la gestion des déchets et de la dépollution, la situation était assez similaire, avec un coût horaire français supérieur en moyenne de 17 % au coût horaire allemand et de 4 % au coût horaire de l'ex-UE15, la France et l'Allemagne occupant respectivement les 5<sup>ème</sup> et 8<sup>ème</sup> rangs des pays en termes de coûts horaires dans ces secteurs.

**Dans tous les secteurs des services**, le coût horaire moyen était plus élevé en France qu'en Allemagne. Cette différence était particulièrement marquée dans les activités de services administratifs et de soutien (+41 %), d'hébergement et de restauration (+38 %) ainsi que de transport et d'entreposage (+25 %). Elle était plus modérée dans les activités spécialisées scientifiques et techniques (+13 %), le commerce et la réparation d'automobiles et de motocycles (+9 %), l'information et la communication (+9 %), les activités financières et d'assurances (+8 %), et la situation était très proche dans le secteur des activités immobilières (+1 %). Si pour chacun de ces secteurs, la France se situait entre les 3<sup>ème</sup> et 6<sup>ème</sup> rangs des pays aux coûts horaires les plus élevés, l'Allemagne occupait, quant à elle, les 6<sup>ème</sup> à 10<sup>ème</sup> places. En particulier, alors que le coût horaire allemand était inférieur à la moyenne européenne (ex-UE15) dans le secteur des transports et de l'entreposage (-4 %) ou des activités de services administratifs et de soutien (-6 %), l'inverse était observé en France.

Par ailleurs, quel que soit le pays, les coûts horaires étaient en moyenne les plus faibles dans l'hébergement et la restauration (16 € en moyenne en 2012 dans l'ex-UE15) ou plus rarement dans les activités de services administratifs et de soutien (ex UE15 : 20 €). Ils étaient aussi les plus élevés dans le secteur des activités financières et d'assurance (ex UE15 : 47 €), ainsi que dans la production et la distribution d'énergie (ex UE15 : 46 €) ou plus rarement dans les industries extractives (ex UE15 : 40 €). Ces écarts reflètent notamment des différences de qualification de la main-d'œuvre. Dans l'ex-UE à 15, le coût horaire moyen variait ainsi en 2012 dans un rapport de 1 à près de 3 entre le secteur où il était le moins élevé et celui où il était le plus élevé. Ce rapport était sensiblement plus faible en Finlande et au Danemark (respectivement 2 et 2,1), un peu inférieur à la moyenne en France et en Italie (respectivement 2,4 et 2,7), dans la moyenne de l'ex-UE15 en Allemagne (3), un peu plus élevé en Espagne(3,5) et nettement plus important au Portugal (4,3).

Figure 5 - Coût horaire de la main-d'œuvre en 2012 selon les secteurs d'activité (en €)



Les secteurs d'activité sont les suivants : B (Industries extractives) ; C (Industrie manufacturière) ; D (Production et distribution d'électricité, de gaz, de vapeur et d'air conditionné) ; E (Production et distribution d'eau; assainissement, gestion des déchets et dépollution) ; F (Construction) ; G (Commerce; réparation d'automobiles et de motocycles) ; H (Transports et entreposage) ; I (Hébergement et restauration) ; J (Information et communication) ; K (Activités financières et d'assurance) ; L (Activités immobilières) ; M (Activités spécialisées, scientifiques et techniques) ; N (Activités de services administratifs et de soutien). Il s'agit du niveau section de la NACE rév.2.

Les pays sont les suivants : BE (Belgique) ; BG (Bulgarie) ; DK (Danemark) ; EL (Grèce) ; LV (Lettonie) ; NL (Pays-Bas) ; PT (Portugal) ; SE (Suède).

Source : Eurostat, enquête européenne sur le coût de la main-d'œuvre en 2012 (ECC), mise en forme SG HCFIPS.

✓ *La part des salaires bruts, ainsi que des cotisations sociales et autres prélèvements sur les salaires à la charge des employeurs dans le coût du travail en France et en Europe*

La part des salaires et traitements bruts dans le coût total de la main-d'œuvre, établi par Eurostat à partir des enquêtes sur le coût de la main-d'œuvre (cf. encadré 4), est, juste devant celle observée en Suède, la plus faible des pays considérés en France (avec 68,3 %), tandis qu'elle s'élève à 77,7 % en Allemagne, la moyenne se situant à 74,3 % dans la zone euro (figure 6). Ces écarts reflètent principalement les différences qui existent selon les pays en matière de modes de financement de la protection sociale. La part des salaires dans le coût du travail est généralement plus élevée dans les pays où le financement passe prioritairement par l'impôt sur le revenu comme au Royaume-Uni (83,7 %) ou davantage par des cotisations acquittées par les personnes protégées, comme c'est le cas en Allemagne. Elle est plus faible lorsqu'il est assuré par une part significative de

cotisations à la charge des employeurs comme en Suède ou en France. Une part élevée des prélèvements acquittés par les employeurs ne conduit cependant pas nécessairement à un coût du travail parmi les plus élevés, comme en témoigne le cas de l'Espagne. À l'inverse, la part des cotisations employeurs et autres prélèvements sur les salaires ne représente que 13,7 % du coût total de la main-d'œuvre au Danemark, alors que le coût horaire du travail y est de loin le plus élevé en Europe.

**Figure 6 – Part des cotisations sociales à la charge des employeurs et des autres prélèvements sur les salaires dans l'ensemble du coût horaire de la main-d'œuvre dans les secteurs marchands pour les entreprises de 10 salariés et plus depuis 2008**

	2008	2012	2014	2016	2017
Zone euro (19 pays)	nd	26,1%	25,9%	25,8%	25,7%
Allemagne	21,5%	21,7%	21,6%	22,3%	22,3%
Espagne	27,0%	26,8%	26,4%	25,7%	25,5%
France	32,7%	33,6%	32,2%	32,0%	31,4%
Italie	29,0%	27,8%	28,2%	27,0%	27,1%
Pays-Bas	22,6%	23,5%	25,5%	23,3%	23,6%
Suède	33,1%	31,9%	30,3%	31,4%	31,3%
Royaume-Uni	14,6%	15,6%	15,5%	16,0%	16,3%

Source : Eurostat. Champ : Secteurs B à N de la NAF rév.2, entreprises de 10 salariés et plus.

La part des cotisations sociales et autres coûts à la charge des employeurs étant en moyenne plus élevée en France, il en découle qu'alors que, dans l'industrie et les services marchands, le coût horaire moyen observé en France est supérieur de 24 % au coût horaire moyen des pays de la zone euro, le salaire brut ne l'est que de 14 %. Les inégalités de salaire brut sont aussi nettement moins importantes en France que dans l'ensemble des pays de la zone euro, avec en particulier des salaires horaires bruts dans le bas de la distribution plus élevés que ceux relevés dans la zone euro, et à l'autre extrême de la distribution, des salaires horaires bruts très proches de la moyenne européenne.

Les données disponibles ne permettent toutefois pas de caractériser la dispersion des coûts horaires du travail, ni de comparer en différents points de la distribution des salaires bruts, le niveau du coût horaire du travail en France par rapport aux principaux pays européens. Seul le poids différencié, selon les secteurs d'activité, des cotisations sociales à la charge des employeurs et des autres prélèvements sur les salaires dans le coût total du travail peut l'être pour l'ensemble des pays concernés (cf. encadré 7). Des analyses comparatives à partir de cas-types sont cependant réalisées chaque année par l'OCDE<sup>68</sup>. Une étude récente de l'Ires et de l'OFCE, s'appuyant elle aussi sur des cas-types et comparant les situations en vigueur en 2017 en Allemagne, en France et au Royaume-Uni, indique de son côté, pour les seuls salaires *minima*, que le coût du travail est un peu plus élevé en Allemagne qu'en France, en raison des allègements généraux pratiqués en France, et nettement plus élevé qu'au Royaume-Uni, et que les réformes annoncées en France pour 2019 (cf. éclairage n°5) renforceront l'avantage compétitif de la France vis-à-vis de l'Allemagne<sup>69</sup>.

<sup>68</sup> Cf. les différentes éditions de l'ouvrage *Les impôts sur les salaires*.

<sup>69</sup> Chagny O. et Le Bayon S., Mathieu C., Sterdyniak H. (2018), « Salaire minimum : du coût salarial au niveau de vie. Une comparaison France, Allemagne et Royaume-Uni », *OFCE Working Paper*, n° 11, 2018-03-23.

**Encadré 7 - Quelques éléments sur la disparité des salaires horaires bruts et le poids différencié, selon les secteurs d'activité, des cotisations sociales et autres prélèvements sur les salaires à la charge des employeurs dans le coût du travail en France et en Europe**

Selon l'enquête sur la structure des salaires en 2014, dans l'ensemble des secteurs marchands, les salaires horaires bruts français étaient, dans la première moitié de la distribution, plus élevés que ceux relevés dans la zone euro, en particulier dans le bas de la distribution (avec un 1<sup>er</sup> décile supérieur de 38 % en France à celui des pays de la zone euro). En revanche, à l'autre extrême de la distribution, les salaires horaires en France étaient très proches de la moyenne européenne, avec un 9<sup>e</sup> décile supérieur de 1 % en France à celui des pays de la zone euro<sup>70</sup> (figure 7).

Les inégalités salariales étaient ainsi nettement moins importantes en France que dans l'ensemble des pays de la zone euro, et notamment au regard de l'Allemagne. En 2014, la France se caractérisait en effet par un rapport inter-décile<sup>71</sup> des salaires horaires bruts nettement plus faible que celui observé dans l'ensemble de la zone euro (2,74 contre 4,39, figure 7). Certes, ce rapport était encore plus faible en Suède (2,18) ou du même ordre en Italie (2,69), mais nettement plus élevé en Allemagne (4). En France, ce sont à la fois l'écart entre la médiane et le 1<sup>er</sup> décile et celui entre la médiane et le 9<sup>ème</sup> décile qui étaient plus faibles que ceux de la moyenne de la zone euro (respectivement 1,47 et 1,86 en France contre 2,12 et 2,07 en zone euro).

Ce resserrement de la distribution est lié en France aux effets du salaire minimum, qui induit des salaires bruts plus élevés pour les faibles revenus d'activité, sans que du fait des allègements généraux sur les bas salaires, cela se répercute directement sur les coûts horaires de la main-d'œuvre. La dispersion des salaires horaires est au contraire particulièrement marquée en Allemagne, ce qui, comme l'a montré une étude publiée par France Stratégie<sup>72</sup> à partir de l'enquête de 2010 pouvait s'expliquer par les spécificités de la négociation collective et le rôle des mini-jobs, en l'absence de salaire minimum garanti interprofessionnel jusqu'en 2015. Entre 2010 et 2014 l'éventail des salaires horaires bruts se serait de plus plutôt réduit en France, alors qu'il se serait légèrement ouvert en Allemagne<sup>73</sup>.

Les données disponibles ne permettent pas de caractériser la dispersion des coûts horaires du travail. La manière dont varie, en fonction du niveau du salaire brut, la part des cotisations sociales et des autres prélèvements sur les salaires à la charge des employeurs dans le coût total de la main-d'œuvre, n'est pas non plus disponible. Sa moyenne par secteurs d'activités est en revanche mesurée. Il s'avère qu'elle varie quelque peu, dans chacun des pays, en fonction des secteurs d'activité<sup>74</sup>, en raison de l'impact de dispositifs ou de subventions spécifiques (comme les exonérations générales de cotisations et le CICE en France), et de dépenses en formation variables.

<sup>70</sup> Dans la première moitié de la distribution, les salaires horaires bruts en France étaient aussi en 2014 assez nettement supérieurs aux salaires horaires bruts en Allemagne (le 1<sup>er</sup> décile était notamment supérieur de 29 %) ; en revanche, les médianes étaient du même niveau et le 9<sup>ème</sup> décile des salaires français inférieur de 11 % au 9<sup>ème</sup> décile des salaires allemands. Les écarts entre la France et l'Allemagne étaient, dans le bas de la distribution, plus marqués dans les services aux entreprises et les services marchands que dans l'industrie (dans les services, le 1<sup>er</sup> décile en France était supérieur de 35 % au 1<sup>er</sup> décile allemand, alors qu'il ne l'était que de 13 % dans l'industrie). Par ailleurs, dans les services, les salaires horaires bruts français demeuraient plus élevés que les salaires allemands assez haut dans la distribution (la médiane en France était supérieure de 12 %, et le 9<sup>ème</sup> décile était très légèrement inférieur de 2 %). Dans l'industrie en revanche, assez rapidement, les salaires horaires bruts allemands devenaient supérieurs aux salaires bruts horaires français (la médiane française était inférieure de 14 % à la médiane allemande, et le 9<sup>ème</sup> décile français était inférieur de 21 % au 9<sup>ème</sup> décile allemand).

<sup>71</sup> Il s'agit du rapport du 9<sup>ème</sup> décile, niveau au-delà duquel se situent les 10 % des salaires horaires bruts les plus élevés, au 1<sup>er</sup> décile, niveau en-deçà duquel se situent les 10 % des salaires horaires les plus faibles.

<sup>72</sup> Chagny O. et Lainé F. (2015), « Comment se comparent les salaires entre la France et l'Allemagne ? », France Stratégie, *La note d'analyse*, n°33, août.

<sup>73</sup> Daussin J.-M et Parent C. (2017), « Des salaires plus dynamiques et plus dispersés en Allemagne qu'en France », *Insee Focus*, n°81, mars.

<sup>74</sup> L'analyse porte sur les treize secteurs du niveau de la « section » de la nomenclature européenne (NACE rév.2).

Dans la zone euro, selon la dernière enquête disponible portant sur l'année 2012, la part des cotisations sociales et autres prélèvements à la charge des employeurs variait ainsi en moyenne de 25 % (secteur du commerce et de la réparation d'automobiles et de motocycles) à 29,7 % (secteur des industries extractives).

En France, cette part s'échelonnait entre 30,4 % et 37,3 %, avec par conséquent un écart intersectoriel un peu plus marqué : elle était de 34,1 % dans l'industrie, de 30,9 % dans la construction et de 33,8 % dans les services de l'industrie et les services marchands. En leur sein, elle atteignait 37,3 % dans les activités financières et d'assurance, mais seulement 30,4 % dans l'activité d'hébergement et de restauration, ou 31,8 % dans les activités de services administratifs et de soutien. En Italie et en Espagne, les écarts entre secteurs d'activité étaient légèrement plus faibles qu'en France. En revanche, ils étaient nettement plus importants en Allemagne : la part des prélèvements sociaux et taxes assises sur les salaires à la charge des employeurs y variait en effet de 19,6 % dans les activités spécialisées scientifiques et techniques à 33,9 % dans les industries extractives, soit un écart de 14,3 points. Les variations étaient également importantes aux Pays-Bas (10,1 points) ou en Suède (13,7 points), voire au Royaume-Uni (8,9 points).

**Figure 7 – Déciles et médiane des salaires horaires bruts dans les secteurs marchands en 2014**

	Niveaux (France : base 100)			Indicateurs de dispersion		
	1er décile (D1)	Médiane	9ème décile (9)	D9/D1	D9/Médiane	Médiane/D1
<b>ZE (19 pays)</b>	62	89	99	4,4	2,1	2,1
<b>Allemagne</b>	77	100	113	4,0	2,1	1,9
<b>Espagne</b>	60	63	69	3,2	2,0	1,6
<b>France</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>2,7</b>	<b>1,9</b>	<b>1,5</b>
<b>Italie</b>	80	78	79	2,7	1,9	1,4
<b>Pays-Bas</b>	81	98	105	3,6	2,0	1,8
<b>Suède</b>	142	130	113	2,2	1,6	1,3
<b>Royaume-Uni</b>	82	96	121	4,0	2,3	1,7

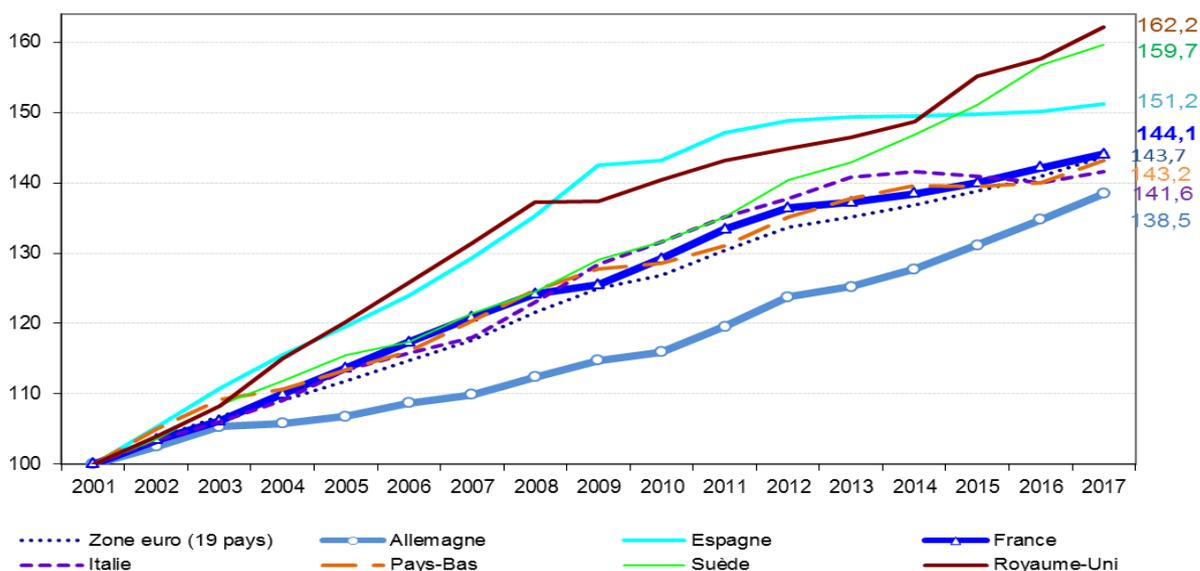
Source : Eurostat, enquête ESS 2014.

Champ : Secteurs B à N de la NAF rév.2, entreprises de 10 salariés et plus.

### 2.3. L'évolution du salaire moyen et du coût horaire moyen de la main-d'œuvre en France et en Europe

Pendant la première décennie des années 2000, la France a vu ses coûts salariaux progresser à un rythme peu différent de ceux observés dans plusieurs pays européens (Italie, Pays-Bas, Suède), légèrement supérieur à la tendance observée dans l'ensemble de la zone euro, mais inférieur à l'évolution constatée en Espagne et au Royaume-Uni. La progression du coût horaire du travail en Allemagne a en revanche été nettement plus mesurée, suite aux politiques de modération salariale menées de façon particulièrement affirmée au cours de cette période. **Au total, pendant la première décennie des années 2000, c'est la progression particulièrement modeste du coût horaire du travail observée en Allemagne qui paraît atypique**, comparée à celle observée dans les principaux pays européens (figure 8).

**Figure 8 - Évolution comparée du coût horaire de la main-d'œuvre depuis 2001 dans les secteurs marchands pour les entreprises de 10 salariés et plus (base 100 en 2001<sup>75</sup>)**

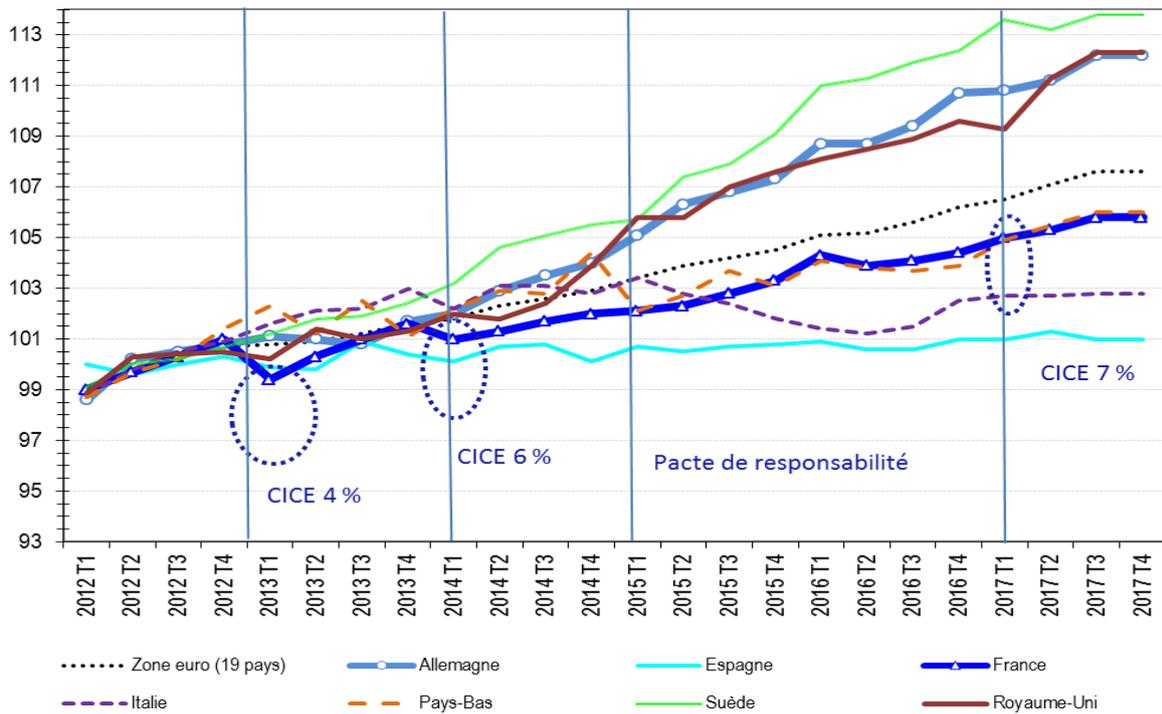


Source : Eurostat, indice du coût horaire de la main-d'œuvre –

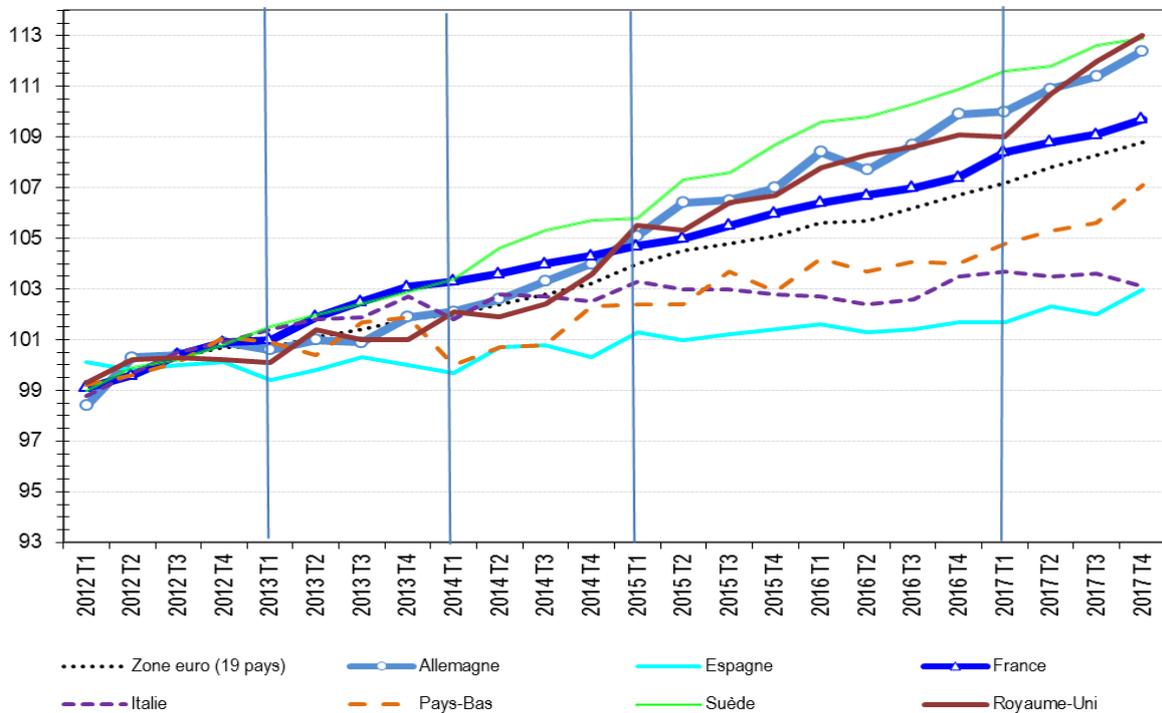
**S'agissant au contraire de la période récente**, le coût de la main-d'œuvre a connu une accélération en Allemagne depuis 2010, tandis que depuis 2012, les pouvoirs publics ont développé en France des politiques tendant à alléger le coût du travail et à améliorer la compétitivité des entreprises, notamment au travers de la mise en œuvre du CICE, qui se répercute sur les indices comparatifs de coût de la main-d'œuvre (cf. encadré 6). Au total, **sur la période 2012-2017**, sous l'effet de la diminution des cotisations sociales patronales, le taux de croissance annuel moyen du coût horaire du travail en France (1,1%) a été nettement inférieur à sa moyenne observée sur la période antérieure, tandis que c'est l'inverse en Allemagne (2,2%). La progression des salaires et traitements bruts est depuis 2012 plus soutenue en Allemagne qu'en France (avec des taux de croissance annuels en moyenne de 2,1 % vs 1,7 %), de même que celle des cotisations sociales et autres prélèvements sur les salaires à la charge des employeurs (2,7 % vs -0,4 %). Sont également notables au cours de la période, d'une part la très faible progression des salaires horaires en Espagne, accompagnée d'une diminution de la part des cotisations sociales dans le coût de la main-d'œuvre ; d'autre part, la modération salariale mise en œuvre en Italie depuis le début de l'année 2015 et le très fort ralentissement de la progression des coûts horaires (figures 9.a et 9.b).

<sup>75</sup> Les données actualisées en avril 2018 sur le site d'Eurostat font apparaître des données manquantes en 2000 pour quelques pays, d'où le choix de 2001 comme date de référence.

**Figure 9.a - Évolution comparée du coût horaire trimestriel de la main-d'œuvre depuis 2012 dans les entreprises de 10 salariés et plus des secteurs marchands (base 100 en 2012)**



**Figure 9.b - Évolution comparée du salaire brut horaire trimestriel de la main-d'œuvre depuis 2012 dans les entreprises de 10 salariés et plus des secteurs marchands (base 100 en 2012)**



Source : Eurostat, indice du coût horaire de la main-d'œuvre – Données désaisonnalisées et corrigées des effets de calendrier.

#### 2.4. L'évolution comparée des coûts salariaux unitaires prenant en compte la productivité du travail

L'évolution différenciée des coûts salariaux unitaires<sup>76</sup>(CSU) est cependant, au-delà des seuls coûts horaires comme indiqué plus haut, un indicateur clé en termes d'approche de la compétitivité coût, malgré des difficultés d'interprétation (*cf. infra*).

Avant la crise, les CSU observés en France, tous secteurs confondus<sup>77</sup>, ont évolué à un rythme intermédiaire entre les hausses marquées des pays du Sud de la zone euro (Italie, Espagne) et la diminution observée en Allemagne (en raison de la modération salariale qui y a été conduite). Entre 2000 et 2007, l'évolution des CSU en France a été, au final, légèrement supérieure à celle de la moyenne des pays de la zone euro (*figure 10*) et l'écart de trajectoire avec l'Allemagne un peu plus accentué que celui observé concernant les coûts horaires de la main-d'œuvre (*figure 8*).

Depuis 2009 au contraire, comme le note la Direction générale du Trésor<sup>78</sup>, les CSU en France ont été, dans l'ensemble de l'économie, moins dynamiques qu'en Allemagne sous l'effet de gains de productivité plus importants et de l'impact du CICE<sup>79</sup>, ainsi que d'une moindre progression des salaires. En particulier, dans le secteur manufacturier, les deux premiers facteurs ont permis un recul des CSU entre 2009 et 2016. En tenant compte du CICE, depuis 2012, les CSU observés dans le secteur manufacturier français ont ainsi systématiquement progressé moins vite que le taux de la moyenne de la zone euro. Une légère remontée des CSU français a toutefois été observée sur l'ensemble de l'économie depuis le deuxième trimestre 2016, qui s'explique essentiellement par la croissance de la rémunération moyenne par tête. En Allemagne, la dynamique des CSU a été le reflet d'une évolution moins favorable des gains de productivité face à la volonté de préserver l'emploi à l'aide de dispositifs, comme le chômage partiel, en dépit de la chute de l'activité.

L'Espagne apparait comme un cas particulier : les CSU y ont très fortement baissé depuis 2009, d'abord en raison d'un vif redressement de la productivité, miroir de la hausse sensible du taux de chômage, puis dans un second temps, en lien avec la mise en œuvre d'une stratégie de flexibilisation du marché du travail et de modération salariale. En Italie, les CSU dans l'ensemble de l'économie sont restés en revanche dynamiques en raison d'une évolution négative de la productivité en moyenne depuis 2009, alors que le coût horaire dans les secteurs marchands ralentissait très nettement par rapport à la moyenne des pays de la zone euro depuis 2015. Enfin, si la croissance des CSU au Royaume-Uni apparaît, comme celle des coûts horaires, plus dynamique

---

<sup>76</sup> Le coût salarial unitaire (CSU) mesure le coût moyen de la main-d'œuvre par unité produite. Les données sur le coût salarial unitaire proviennent des comptes nationaux et sont ajustées pour tenir compte de l'emploi indépendant en faisant l'hypothèse que la rémunération de la main-d'œuvre par heure ou par personne pour l'emploi indépendant est égale à celle des salariés de la même branche d'activité. Cette hypothèse étant plus ou moins vérifiée selon les différents pays et les activités économiques, elle est susceptible d'affecter la comparabilité des coûts unitaires de la main-d'œuvre en niveau. Aussi les données en niveau sur le coût salarial unitaire sont-elles à prendre avec précaution et il est préférable de les utiliser en évolution.

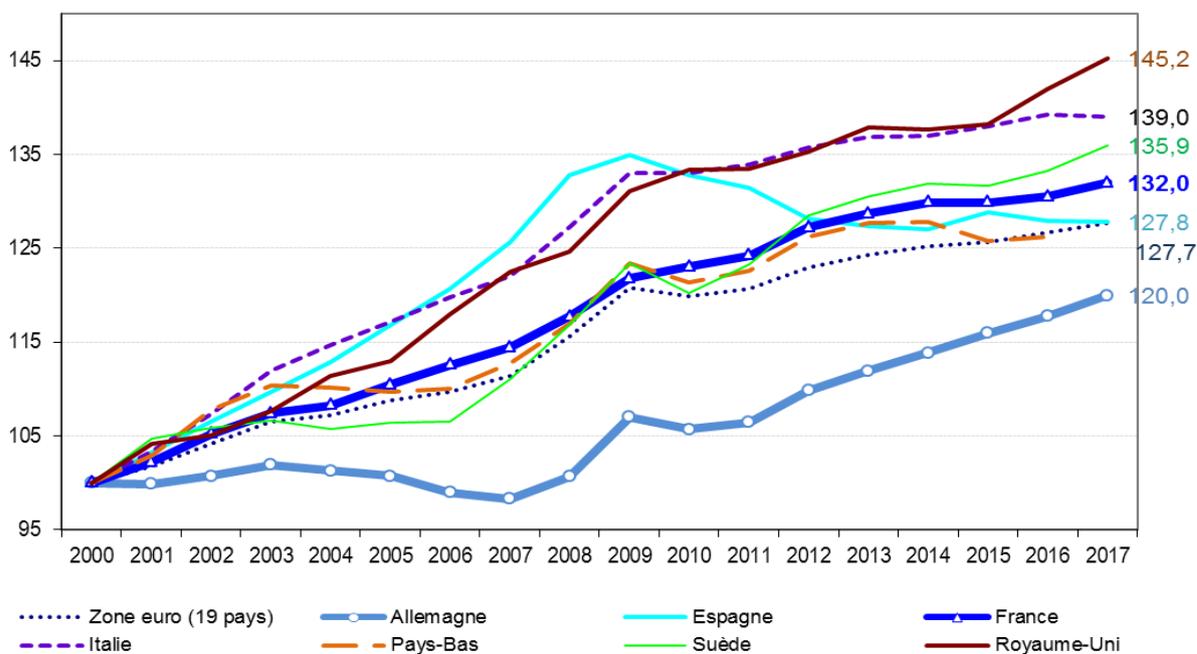
<sup>77</sup> L'analyse des coûts horaires à partir des enquêtes sur le coût de la main-d'œuvre ne porte quant à elle que sur l'emploi salarié des secteurs marchands et les entreprises d'au moins 10 salariés.

<sup>78</sup> La Direction générale du Trésor a actualisé, pour les besoins du rapport de 2017 sur le SMIC, ses travaux de l'automne 2014 consacrés à l'évolution des coûts salariaux unitaires (CSU) en France et dans quelques grands pays. C.Ciornohuz, M.Darmet-Cucchiari (2014), « Comment l'évolution des coûts salariaux unitaires en France se situe-t-elle par rapport aux partenaires de la zone euro ? », *Trésor-Eco*, n° 134, septembre.

<sup>79</sup> En 2017, l'indice des CSU en France s'établit à 132. La DG trésor a estimé que la prise en compte du CICE contribuerait à diminuer cet indice de 2 points environ en 2017 (*cf. rapport de 2017 sur le SMIC*).

que celle de de la moyenne des pays de la zone euro, la prise en compte de la productivité du travail a plutôt tendance à modérer la progression du coût horaire du travail observée en Suède.

**Figure 10 - Évolution comparée des coûts salariaux unitaires (CSU) dans l'ensemble de l'économie en France et dans les principaux pays européens**



Source : Eurostat, comptes nationaux annuels.

Rappel : le CICE n'est pas comptabilisé dans les comptes nationaux comme une diminution du coût du travail (cf. encadré 4).



### **Éclairage n°3**

**Les modifications apportées en 2018 à la structure du financement  
de la protection sociale**



## Éclairage n°3

### Les principales mesures touchant les recettes des organismes sociaux en 2018

Les lois financières de l'automne 2017 comportent un ensemble de mesures touchant les recettes des organismes sociaux, dont certaines d'application immédiate et d'autres programmées pour 2019.

- L'une des principales, qui prendra effet en 2019, est **la suppression du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) et du crédit de taxe sur les salaires (CITS) et leur intégration dans le barème des allègements généraux de cotisations sociales**. Le CICE consistait en une réduction d'impôt sur les sociétés ou d'impôt sur les revenus, égale à 7 % de la masse salariale des salariés dont la rémunération brute n'excède pas 2,5 fois le Smic annuel. Le crédit de taxe sur les salaires, au taux de 4 %, constituait son pendant pour une partie du secteur non lucratif. La loi de finances initiale (LFI) pour 2018 recentre ce dispositif en abaissant de 7 % à 6 % le taux du CICE sur les rémunérations versées durant l'année 2018 et, afin de simplifier les dispositifs d'allègement du coût du travail, supprime le CICE et le CITS à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019. La loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2018 modifie, à partir de cette même date, le barème des allègements généraux : elle crée tout d'abord un allègement de 6 points des cotisations sociales maladie à la charge des employeurs pour les rémunérations n'excédant pas 2,5 Smic, en compensation de la perte du CICE pour les entreprises. Elle modifie par ailleurs le barème des allègements généraux de cotisation en renforçant de l'ordre de 4 points le niveau des exonérations au niveau du Smic. L'ensemble des cotisations de sécurité sociale étant d'ores et déjà exonéré à ce niveau de rémunération, la mesure se traduit, en pratique, par une exonération de la totalité de la contribution d'assurance chômage et de la cotisation de retraite complémentaire à la charge des employeurs, qui fera l'objet d'une compensation à ces organismes. Ces mesures et leurs incidences sont décrites dans l'éclairage n°5 du présent rapport.
- S'agissant des mesures prenant effet en 2018, la mesure la plus importante par les masses financières qu'elle redistribue entre catégories de redevables consiste en **un relèvement du taux de la contribution sociale généralisée (CSG) en contrepartie de diverses baisses de taux de cotisation en faveur des salariés et des travailleurs indépendants et de l'institution d'une indemnité compensatrice de la hausse de la CSG en faveur des fonctionnaires** (partie 1).
- **D'autres baisses ou hausses de taux de cotisation**, d'ampleur limitée, interviennent également à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018 (partie 2).
- La LFSS programme par ailleurs un **relèvement progressif de la fiscalité des produits du tabac** et la LFI abaisse la part de la **taxe sur les salaires** qui frappe les rémunérations les plus élevées (partie 3).

## 1. La hausse de la CSG compensée par des baisses de cotisation : une mesure destinée à favoriser le pouvoir d'achat des actifs

La CSG est un prélèvement qui concerne l'ensemble des catégories de revenus (revenus d'activité, de remplacement et du capital et gains liés aux jeux), alors que les cotisations sociales salariales (pour les salariés) ou personnelles (pour les travailleurs indépendants) ne sont prélevées que sur les rémunérations des personnes en emploi. La mesure figurant dans la LFSS pour 2018 met donc en œuvre un transfert de prélèvement des revenus d'activité vers les autres types de revenus, tout en réduisant les prélèvements sur le travail.

### 1.1. Une hausse de 1,7 point de la CSG sur une part importante des revenus assujettis, compensée par des baisses de cotisation pour les salariés et les travailleurs indépendants

La CSG est un prélèvement à caractère proportionnel, mais de nature cédulaire, ce qui signifie que son taux varie selon la nature des revenus qu'elle taxe. Avant le 1<sup>er</sup> janvier 2018, ce taux était de 7,5 % sur les traitements et salaires<sup>80</sup> et sur les bénéficiaires des travailleurs indépendants, de 8,2 % sur les revenus de placement ou du patrimoine et de 6,2 % sur les indemnités journalières de sécurité sociale versées à l'occasion de la maladie, de la maternité, des accidents du travail et des maladies professionnelles ; pour les pensions de retraite et d'invalidité, le taux applicable était fonction du montant du revenu fiscal de référence du foyer auquel le pensionné appartient : 6,6 % dans la tranche de revenu la plus élevée (taux « normal »), 3,8 % dans la tranche intermédiaire (taux « réduit »), le pensionné étant exonéré de CSG dans la tranche la plus basse (figure 1)<sup>81</sup>. Des règles identiques s'appliquent aux allocations de chômage, mais le taux « normal » de CSG qui leur est applicable est de 6,2 %, et non de 6,6 %<sup>82</sup> ; par ailleurs, le prélèvement de la CSG et de la CRDS ne peut avoir pour effet de réduire le montant des allocations de chômage à un seuil inférieur au Smic brut.

**Figure 1 – Taux de CSG applicable en 2017 aux pensions de retraite et d'invalidité et aux allocations de chômage en fonction du revenu fiscal de référence du foyer**

Taux de CSG applicable lorsque le revenu est		3,8%	6,6% *
Seuil de revenu pour :	1 part de quotient familial	10 996	14 375
	1,5 part de quotient familial	13 932	18 213
	2 parts de quotient familial	16 868	22 051
	Par quart de part supplémentaire	1 468	1 919

\* 6,6 % sur les pensions de retraite et d'invalidité, 6,2 % sur les allocations de chômage.

Lecture : pour un foyer comportant deux parts de quotient familial, la personne est exonérée de CSG sur sa pension de retraite ou d'invalidité lorsque le revenu de son foyer fiscal est inférieur à 16 868 € par an ; la pension de retraite ou d'invalidité est imposée à 3,8 % (dès le premier euro) lorsque le revenu du foyer est compris entre 16 868 € et 22 051 € ; elle est assujettie au taux de 6,6 % (dès le premier euro) à partir de 22 051 € de revenu. Ces seuils concernaient la CSG due en 2017 sur les pensions de retraite et d'invalidité. Le revenu fiscal de référence considéré est celui publié sur l'avis d'imposition émis en 2016 au titre des revenus de 2015.

<sup>80</sup> Les 7,5 % s'appliquent sur une assiette égale à 98,25 % des salaires et traitements bruts, compte tenu de la déduction pour frais professionnels de 1,75 % appliqué sur la part des rémunérations qui n'excède pas quatre fois le plafond annuel de la sécurité sociale. Le plafond mensuel de la sécurité sociale s'élève à 3 311 € bruts au 1<sup>er</sup> janvier 2018.

<sup>81</sup> Les gains des jeux sont imposés aux taux de 6,9 %, de 9,5 % ou de 12 %.

<sup>82</sup> Ces taux s'appliquent après déduction de l'abattement pour frais professionnels, qui réduit de 1,75 % l'assiette des allocations de chômage pour le calcul de la CSG.

La LFSS pour 2018 relève de 1,7 point la CSG sur les revenus d'activité, les revenus du patrimoine et de placement, les pensions de retraite et d'invalidité actuellement imposées au taux de 6,6 % et les gains issus des jeux. Cette mesure est applicable à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018. Les taux applicables aux allocations de chômage et aux indemnités journalières, ainsi qu'aux pensions de retraite et d'invalidité perçues par les retraités les moins aisés (pensions exonérées ou taxées à 3,8 %) restent inchangés (figure 2). Cette augmentation des prélèvements sociaux sur les revenus de remplacement et du capital est cependant à mettre en regard de deux mesures fiscales de la loi de finances pour 2018 et consistant, l'une, dans la mise en place d'un prélèvement forfaitaire unique, au taux de 30 %, sur l'essentiel des revenus du capital, et l'autre dans une diminution de la taxe d'habitation, qui sera amplifiée en 2019-2020 (cf. encadré 1).

#### Encadré 1 –

##### Deux mesures de la LFI pour 2018 : le prélèvement forfaitaire unique et la réforme de la taxe d'habitation

La loi de finances pour 2018 comporte deux mesures fiscales importantes relatives, l'une, à l'imposition des revenus du capital, et l'autre, à la taxe d'habitation.

La première met en place, pour l'imposition de la plupart des revenus de capitaux mobiliers (dividendes, intérêts, plus-values mobilières<sup>83</sup>...), un prélèvement forfaitaire unique (PFU) au taux de 30 %, prélèvements sociaux inclus. Suite à la hausse de 1,7 point de la CSG au 1<sup>er</sup> janvier 2018, le total des prélèvements sociaux s'élève à 17,2 % : 9,9 points de CSG, 0,5 point de CRDS, 4,5 points de prélèvement social, 0,3 point de contribution additionnelle au prélèvement social (en faveur de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie) et 2 points de prélèvement de solidarité, ce qui amène l'imposition au titre de l'impôt sur le revenu proprement dite à un taux de 12,8 %. Ces revenus du capital supportaient avant le 1<sup>er</sup> janvier 2018 un taux de prélèvements sociaux de 15,5 % et – hors possibilités d'option pour le prélèvement libératoire forfaitaire, lorsqu'il s'agissait de revenus de faible montant – étaient imposés au barème progressif de l'impôt sur le revenu. La loi de finances pour 2018 ouvre par ailleurs la faculté de renoncer au prélèvement forfaitaire unique pour une imposition des revenus de capitaux mobiliers au barème, l'option étant irrévocable à s'appliquant à l'ensemble des revenus ouvrant droit au PFU.

La seconde mesure prévue par la loi de finances pour 2018 consiste en la suppression progressive de la taxe d'habitation sur la résidence principale, conduisant, dans les faits, à exonérer, à terme, du paiement de ce prélèvement 80 % des foyers (20 % des foyers en étant avant réforme déjà exonérés). La mesure concerne les foyers dont le revenu fiscal de référence de l'année précédente n'excède pas 27 000 € pour une part de quotient familial, majorés de 8 000 € pour chacune des deux demi-parts suivantes et de 6 000 € par demi-part supplémentaire. La réduction du montant de la taxe d'habitation s'étale sur trois ans et s'opère, chaque année entre 2018 et 2020, par tiers du montant de la taxe initialement due. Conformément aux annonces du Président de la République, la suppression de la taxe d'habitation devrait être étendue aux 20 % de foyers les plus aisés (cf. éclairage n°7, partie 4).

La CSG était partiellement déductible des revenus soumis à l'impôt sur le revenu (2,4 points étant non déductibles de l'assiette d'imposition, sur un total de 7,5 points de CSG avant le 1<sup>er</sup> janvier 2018). L'augmentation de 1,7 point à laquelle la LFSS pour 2018 procède laisse inchangée la part non déductible de la CSG.

<sup>83</sup> Mais à l'exception des produits perçus dans le cadre d'un plan d'épargne en actions (PEA) ou d'un PEA-PME, qui restent soumis à un régime spécifique.

**Figure 2 – Évolution du taux de CSG au 1<sup>er</sup> janvier 2018, selon la catégorie de revenu**

		En 2017	En 2018	Variation
Revenus d'activité		7,5%	9,2%	1,7%
Indemnités journalières		6,2%	6,2%	0,0%
Allocations de chômage	<i>Exonération</i>	0,0%	0,0%	0,0%
	<i>Taux réduit</i>	3,8%	3,8%	0,0%
	<i>Taux normal</i>	6,2%	6,2%	0,0%
Pensions de retraite et d'invalidité	<i>Exonération</i>	0,0%	0,0%	0,0%
	<i>Taux réduit</i>	3,8%	3,8%	0,0%
	<i>Taux normal</i>	6,6%	8,3%	1,7%
Revenus du patrimoine et de placement		8,2%	9,9%	1,7%

Source : loi de financement de la sécurité sociale pour 2018.

Dans le même temps, la LFSS pour 2018 organise différentes baisses de taux de cotisations dues par les salariés ou les travailleurs indépendants afin de leur redistribuer du pouvoir d'achat ou de neutraliser les effets de la hausse du taux de CSG.

- Les salariés du secteur privé<sup>84</sup> bénéficient au 1<sup>er</sup> janvier 2018, de la suppression de la cotisation sociale salariale d'assurance maladie, dont le taux s'élevait à 0,75 % de leur rémunération brute. La contribution d'assurance chômage, actuellement fixée à 2,4 %, est abaissée de 1,45 point au 1<sup>er</sup> janvier 2018, puis supprimée au 1<sup>er</sup> octobre 2018<sup>85</sup>. À cette date, les salariés bénéficieront donc, lorsque leur rémunération n'excède pas quatre fois le plafond de la sécurité sociale<sup>86</sup>, d'un gain de pouvoir d'achat égal à 1,48 % de leur rémunération brute (et un gain de 0,53 % de leur rémunération brute au cours des neuf premiers mois de l'année 2018<sup>87</sup>).
- Les fonctionnaires et les agents non titulaires de la fonction publique n'acquittaient pas de contribution d'assurance chômage, mais payaient, pour la plupart d'entre eux<sup>88</sup>, une contribution exceptionnelle de solidarité (CES) au taux de 1 %<sup>89</sup> au profit du régime de solidarité institué en faveur des chômeurs ayant épuisé leurs droits à l'assurance chômage. Cette cotisation de solidarité est supprimée à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018. Les agents non titulaires de la fonction publique, assujettis à la cotisation salariale maladie au même taux que les salariés du secteur privé, voient cette cotisation également supprimée au 1<sup>er</sup> janvier 2018. La hausse de CSG sera donc globalement neutralisée par la suppression de ces deux prélèvements pour les agents non titulaires. Pour les fonctionnaires, qui n'acquittaient pas de cotisation salariale maladie, ni de CES, une indemnité compensatrice est mise en place à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018, égale à 1,67 % de leur rémunération brute et, compte tenu des légers écarts d'assiette, neutralisant pour eux de manière instantanée l'augmentation de la

<sup>84</sup> Y compris les salariés agricoles et les salariés des particuliers employeurs.

<sup>85</sup> La cotisation d'assurance maladie était prélevée sur l'intégralité de la rémunération, alors que celle d'assurance chômage l'était dans la limite de quatre fois le plafond de la sécurité sociale.

<sup>86</sup> Exprimé en proportion du salaire, le gain sera plus faible pour les salariés rémunérés au-delà de quatre fois le plafond de la sécurité sociale, du fait du plafonnement de la cotisation d'assurance chômage.

<sup>87</sup> L'écart de 0,03 point qui apparaît quand on fait la somme des taux s'explique par la différence d'assiette entre CSG et cotisations sociales, la première étant légèrement plus étroite que la seconde du fait de la déduction de 1,75 % pour frais professionnels, qui s'applique aux rémunérations pour le calcul de la CSG, mais non pour celui des cotisations sociales.

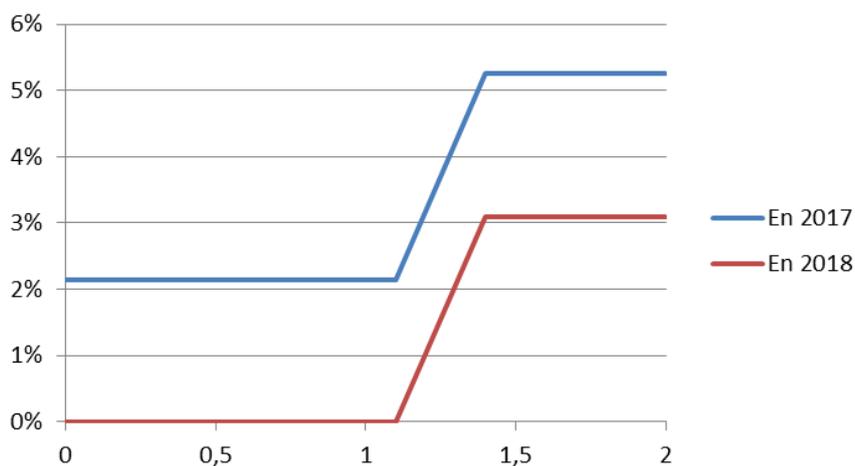
<sup>88</sup> Sont exonérés de la CES les agents dont le traitement est inférieur à l'indice majoré 313 de la fonction publique.

<sup>89</sup> Sans lui être rigoureusement identique, l'assiette de la CES est très proche de celle de la CSG, puisqu'elle est égale à la somme de la rémunération indiciaire nette des cotisations sociales (mais brute de la CSG et de la CRDS), des primes et de l'indemnité de résidence.

CSG<sup>90</sup>. Pour ceux qui acquittaient la CES, le taux de cette indemnité compensatrice est fixé à 0,67 %. Il est à noter que la dépense occasionnée en 2018 par la mise en place de cette prime est compensée, pour les collectivités territoriales et hospitalières à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018, par un abaissement de 11,5 % à 9,88 % du taux de la cotisation maladie due par les employeurs, ce qui permet de rapprocher ce taux de celui prélevé sur les traitements des agents de la fonction publique d'État – lequel est de 9,7 %. Cette dernière baisse de taux est évidemment sans incidence sur le niveau des rémunérations nettes des agents territoriaux et hospitaliers.

- Les travailleurs indépendants, qui n'acquittent pas de cotisations d'assurance chômage, voient quant à eux la hausse de la CSG compensée par deux voies.
  - La première mesure de compensation de la hausse de CSG consiste en une réduction du taux de cotisation d'allocations familiales pour l'ensemble des travailleurs indépendants agricoles et non agricoles. La LFSS pour 2018 accentue les baisses de cotisations famille mises en œuvre par la loi de financement rectificative de 2014 dans le cadre du pacte de responsabilité et modifiées de manière marginale par des textes ultérieurs. Le taux de la cotisation est actuellement égal à 2,15 % des revenus professionnels lorsque ceux-ci sont inférieurs à 1,1 fois le plafond de la sécurité sociale ; il est linéairement croissant entre 1,1 et 1,4 fois le plafond et atteint 5,25 % pour des revenus supérieurs à 1,4 fois le plafond. Ce taux est abaissé de 2,15 points pour l'ensemble des revenus, ce qui conduit à supprimer les cotisations d'allocations familiales pour des revenus inférieurs à 110 % du plafond et à neutraliser, en pratique, la hausse de 1,7 point de la CSG, compte tenu de l'écart d'assiette entre la CSG et les cotisations sociales (figure 3)<sup>91</sup>.

**Figure 3 – Évolution du taux de cotisations d'allocations familiales des travailleurs indépendants au 1<sup>er</sup> janvier 2018, selon les multiples du plafond de la sécurité sociale**



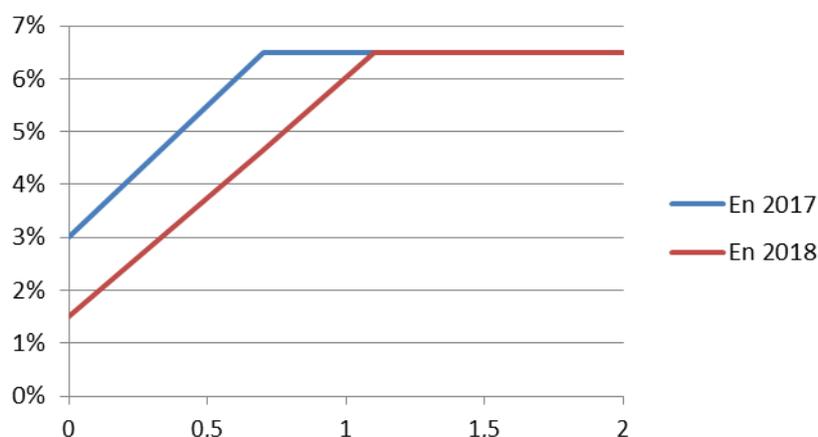
Source : loi de financement de la sécurité sociale pour 2018.

<sup>90</sup> Décret n°2017-1889 du 30 décembre 2017 pris en application de l'article 113 de la loi n°2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 et instituant une indemnité compensatrice de la hausse de la contribution sociale généralisée dans la fonction publique.

<sup>91</sup> Les cotisations sociales sont réintégrées dans le revenu professionnel pour calculer l'assiette de la CSG, ce qui conduit à une assiette de la CSG plus large que celle des cotisations.

- La seconde mesure de compensation, qui, selon l'étude d'impact associée au projet de financement de la sécurité sociale<sup>92</sup>, assure un gain de pouvoir d'achat aux trois quarts des travailleurs indépendants, prend la forme d'un renforcement de l'exonération dégressive de cotisations d'assurance maladie et maternité des travailleurs indépendants non agricoles créée par la LFSS pour 2017 et étend cette mesure aux exploitants agricoles. Avant 2018, pour les travailleurs indépendants non agricoles, le taux de cotisation maladie était linéairement croissant de 3 % à 6,5 % du revenu professionnel lorsque celui-ci était inférieur à 70 % du plafond de la sécurité sociale. Il était fixé à 6,5 % au-delà de cette limite. Le taux minimal de cotisation est abaissé par la LFSS pour 2018 (de 3 % à 1,5 %) et le seuil de revenu professionnel à partir duquel le taux de 6,5 % s'applique est porté de 70 % à 110 % du plafond (figure 4). S'agissant des travailleurs indépendants agricoles, le décret du 31 mars 2016 avait mis en place une exonération de 7 points de cotisation maladie, qui portait de 10,04 % à 3,04 %<sup>93</sup> le taux effectif prélevé au titre de ce risque. La généralisation du barème de cotisations maladie des travailleurs indépendants non agricoles aux exploitants agricoles conduit, en pratique, à des gains pour les exploitants aux revenus les plus faibles (le taux minimal passant de 3,04 % à 1,5 %), compensés pour partie par des pertes pour les plus hauts revenus.

**Figure 4 – Évolution du taux de cotisations maladie des travailleurs indépendants au 1<sup>er</sup> janvier 2018, selon les multiples du plafond de la sécurité sociale**



Source : loi de financement de la sécurité sociale pour 2018.

Cet alignement des taux de cotisations maladie et famille des travailleurs indépendants non agricoles, d'une part, et agricoles, d'autre part, va dans le sens d'une harmonisation du financement des risques pour lesquels les règles d'éligibilité aux prestations et leur montant sont identiques. Ces mesures en faveur des travailleurs indépendants vont de pair avec des réformes, prévues par la LFSS pour 2018, concernant le recouvrement de leurs cotisations sociales et l'affiliation des travailleurs indépendants (cf. encadré 2).

<sup>92</sup> Fiches d'évaluation préalable des articles du projet de loi, annexe 10 au PLFSS pour 2018, article 7, p. 21.

<sup>93</sup> Pour un chef d'exploitation d'entreprise agricole à titre exclusif ou principal domicilié fiscalement en France.

## **Encadré 2 – Les mesures de la LFSS et de la LFI pour 2018 concernant l’affiliation des travailleurs indépendants et le recouvrement de leurs cotisations sociales**

À partir du 1<sup>er</sup> janvier 2018, la LFSS pour 2018 confie la protection sociale des travailleurs indépendants non agricoles au régime général. L’organisation du régime général est revue pour y intégrer la protection sociale des travailleurs indépendants de manière progressive entre le 1<sup>er</sup> janvier 2018 et le 1<sup>er</sup> janvier 2020, à la fois pour la gestion du recouvrement et le calcul et le versement des prestations d’assurance maladie et vieillesse. Les différentes missions du régime social des indépendants (RSI) sont reprises en gestion par le régime général dans le cadre d’un « schéma stratégique d’organisation ». Un comité de surveillance est créé, avec pour mission de valider chacune des étapes de déploiement de la réforme, et notamment les transferts de personnel. Sa mission prendra fin au 31 décembre 2020, date à laquelle les caisses du RSI seront dissoutes. Ces évolutions sont précisées dans l’éclairage n°6 du présent rapport (partie 1.2).

À titre expérimental et jusqu’au 30 juin 2019, la LFSS ouvre par ailleurs la possibilité aux travailleurs indépendants de verser mensuellement ou trimestriellement des acomptes de cotisations et de contributions sociales.

La LFSS pour 2018 modifie également les règles d’affiliation à la caisse nationale d’assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL). Elle détermine de manière limitative les professionnels libéraux qui seront affiliés à la CNAVPL, les autres professionnels relevant, eux, du régime général. Ce dispositif entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2018 pour les micro-entrepreneurs et le 1<sup>er</sup> janvier 2019 pour les autres créateurs d’entreprise. Les professionnels relevant de la CNAVPL avant le 1<sup>er</sup> janvier 2019 continueront d’y être affiliés, sauf option de leur part en faveur du régime général, laquelle devra être exprimée entre le 1<sup>er</sup> janvier 2019 et le 31 décembre 2023.

Enfin, la loi de finances pour 2018 relève, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018, les seuils de chiffre d’affaires en-deçà desquels il est possible de bénéficier du régime micro-social : celui relatif aux activités d’achat et de vente de marchandises, d’objets, de fournitures et de denrées à emporter ou à consommer sur place, et aux activités de logement passe ainsi de 82 800 € à 170 000 € et celui applicable aux prestations de service de 33 200 € à 70 000 €. Les seuils d’exonération de taxe sur la valeur ajoutée (TVA), qui étaient calés sur ces seuils de chiffre d’affaires, restent en revanche inchangés.

### *1.2. Un transfert de pouvoir d’achat des 60 % des retraités les plus aisés vers les salariés du secteur privé et les travailleurs indépendants*

Les modifications des taux des contributions et cotisations sociales mettent en œuvre des transferts entre catégories de ménages, selon la nature de leurs revenus. S’il est encore trop tôt pour dresser un bilan redistributif complet des effets des réformes portées par la loi de finances et la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018, parce que cela nécessiterait de bien préciser, avec des outils de simulation microéconomique, les incidences des modifications apportées en 2018 à certains prélèvements fiscaux – impôt sur le revenu, taxe d’habitation – ou sociaux – taxes sur le tabac –, un premier état des transferts entre catégories de revenus peut être esquissé à partir des données fournies dans les annexes au PLFSS.

Sans tenir compte des mesures fiscales liées d’une part à la réduction de la taxe d’habitation, et d’autre part à la mise en œuvre du prélèvement forfaitaire unique sur les revenus de capitaux mobiliers, mais en prenant en compte les mesures de compensation indemnitaire pour les agents de la fonction publique, dont le coût serait de l’ordre de 1,6 Md€, les modifications de taux de CSG et de cotisations se traduisent par un supplément de recettes pour les administrations publiques en 2018, qui tendrait vers zéro en 2019 avec l’effet en année pleine de la suppression de la contribution d’assurance chômage.

S'agissant des prélèvements à destination des régimes sociaux, alors que le surcroît de CSG attendu serait de 22,4 Md€ en 2018, les moindres recettes de cotisations maladie et d'allocations familiales s'élèveraient à 7,0 Md€ et les baisses de contributions au profit du régime d'assurance chômage à 9,4 Md€ en 2018, auxquels il convient d'ajouter 1,4 Md€ lié à la suppression de la contribution exceptionnelle de solidarité, qui finance les allocations versées aux chômeurs ayant épuisé leurs droits au régime d'assurance chômage (figure 5).

Les mesures qui prendront place sur l'ensemble de l'année 2018 se traduisent, par construction, par un transfert de pouvoir d'achat des bénéficiaires de revenus de remplacement et du capital vers les revenus d'activité.

- S'il ne touche pas les personnes exonérées aujourd'hui de CSG ou imposées au taux réduit, c'est-à-dire approximativement 40 % des retraités –, le relèvement de la CSG représenterait en 2018 une augmentation de 4,5 Md€ des prélèvements sociaux pour les ménages de retraités et les bénéficiaires de pensions d'invalidité.
- Inversement, les salariés du privé bénéficieraient la même année d'une réduction globale de prélèvement sociaux de 3,4 Md€ (dont 0,2 Md€ pour les salariés agricoles et autant pour les salariés de particuliers employeurs).
- Le gain des travailleurs indépendants – y compris les exploitants agricoles – est quant à lui évalué à 0,2 Md€ selon les annexes au PLFSS pour 2018.
- Le bilan resterait à préciser en ce qui concerne les détenteurs de revenus du capital, qui bénéficient de la mise en œuvre du prélèvement forfaitaire unique, mais voient dans le même temps s'accroître de 2,0 Md€ la CSG acquittée sur cette catégorie de revenus.

**Figures 5 – Évolution selon les catégories de revenus des montants des prélèvements (en Md€) suite aux mesures de la LFSS 2018 portant sur les cotisations et contributions sociales en 2018**

	CSG	Cotisation maladie	Cotisation famille	Contribution chômage
Salariés du privé	10,2	-4,4		-9,0
Salariés agricoles	0,4	-0,2		-0,4
Agents non titulaires de la fonction publique	0,6	-0,3		-0,3
Fonctionnaires et salariés des régimes spéciaux	2,8			-1,2
Travailleurs indépendants	2,0	-2,2		
<b>Total des titulaires de revenus d'activité (1)</b>	<b>15,9</b>	<b>-7,0</b>		<b>-10,9</b>
Retraités	4,5			
Bénéficiaires de revenus du capital	2,0			
Bénéficiaires de gains des jeux	0,1			
<b>Total des titulaires de rev. autres que d'activité (2)</b>	<b>6,6</b>			
<b>Total = (1) + (2)</b>	<b>22,4</b>	<b>-7,0</b>		<b>-10,9</b>

(\*) y compris salariés des particuliers employeurs.

Nota : ce tableau ne doit pas être interprété comme un bilan redistributif global des effets des dispositions de la LFI et de la LFSS ayant un effet sur le revenu des ménages, puisqu'il n'intègre ni les mesures de compensation indemnitaire prises dans la fonction publique en contrepartie de la hausse de la CSG, ni les mesures qui n'ont pas de lien direct avec la substitution de la CSG aux cotisations sociales (augmentation des droits sur les produits du tabac, diminution de la taxe d'habitation, mise en place du prélèvement forfaitaire unique sur les revenus de capitaux mobiliers, etc.)

Source : annexe 10 au PLFSS pour 2018 et calculs HCFIPS.

Ces modifications de taux de contributions et cotisations sociales se traduisent par une augmentation des recettes cumulées des régimes de base de sécurité sociale et du fonds de solidarité vieillesse (FSV) et une diminution des recettes du régime d'assurance chômage. Aussi, afin de neutraliser l'effet de ces mesures sur le résultat des régimes de base et du FSV, d'une part, et de l'Unédic, d'autre part, la LFSS pour 2018 modifie la répartition de certaines recettes entre régimes et branches. Ces changements d'affectation sont décrits dans l'éclairage n°4.

## **2. Des ajustements d'ampleur limitée des autres taux de cotisations sociales au 1<sup>er</sup> janvier 2018**

Il est aussi procédé, au 1<sup>er</sup> janvier 2018 à divers ajustements de taux de cotisation, dont l'ampleur reste toutefois limitée.

- La situation financière excédentaire de la branche des accidents du travail et maladies professionnelles permet de poursuivre la baisse du taux de cotisation engagée en 2016 et en 2017. Le taux moyen de cotisation est ainsi abaissé de 0,10 point au 1<sup>er</sup> janvier 2018 (à 2,22 %). En contrepartie de cette baisse, afin d'accélérer le rééquilibrage de la branche maladie, qui serait la seule branche à demeurer dans une situation déficitaire en 2018, il est procédé à une hausse de 0,11 point du taux de la cotisation maladie acquittée par les employeurs<sup>94</sup>.
- En deuxième lieu, l'ordonnance du 22 septembre 2017 relative à la prévention et à la prise en compte des effets de l'exposition à certains facteurs de risques professionnels et au compte professionnel de prévention, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 2017, a supprimé le fonds de financement de la pénibilité institué par la loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites de 2014. Ce fonds était chargé du financement des droits ouverts aux salariés exposés dans leur entreprise à un ou plusieurs facteurs de pénibilité et alimenté par une cotisation générale, au taux de 0,01 %, due par l'ensemble des entreprises, et par une cotisation additionnelle, au taux de 0,2 % lorsque le salarié était exposé à un seul facteur de pénibilité, et au taux de 0,4 % en cas d'exposition à au moins deux de ces facteurs. La LFSS pour 2018 transfère à la branche AT-MP le financement du compte professionnel de prévention qui s'est substitué au compte « prévention pénibilité ». Elle supprime les cotisations qui alimentaient le fonds de financement de la pénibilité et leur substitue une majoration spécifique de la cotisation AT-MP, au taux de 0,03 %, destinée à couvrir les dépenses liées au compte professionnel de prévention.
- Ces modifications de taux ont une incidence sur le taux maximal d'exonération procuré au niveau du Smic par l'allégement général en faveur des bas salaires : ce taux est relevé au 1<sup>er</sup> janvier 2018 de 28,49 points à 28,54 points (pour les entreprises de vingt salariés et plus<sup>95</sup>) afin de maintenir une exonération complète des cotisations patronales de sécurité sociale maladie (risque pour lequel le taux a augmenté de 0,11 point), vieillesse et famille et pour tenir compte de la baisse de 0,06 point de la part mutualisée du taux de cotisation AT-MP

---

<sup>94</sup> La valeur du point de cotisation maladie étant légèrement inférieure à celle du point de cotisation AT-MP, la hausse de la cotisation maladie est légèrement supérieure à la baisse de la cotisation AT-MP afin d'assurer la neutralité financière globale de cette opération de substitution pour la sécurité sociale.

<sup>95</sup> Et de 28,09 points à 28,14 points dans les entreprises de moins de vingt salariés, le taux de la contribution au FNAL étant inférieur de 0,4 point.

(correspondant au taux applicable à une entreprise sans sinistre). En conséquence, si la réduction générale de cotisation sur les bas salaires continue de prendre en charge, au niveau du Smic, l'intégralité des cotisations de sécurité sociale dans les champs de la maladie, de la vieillesse et de la famille, ainsi que la totalité de la contribution de solidarité pour l'autonomie et du prélèvement en faveur du fonds national d'aide au logement (FNAL), la part exonérée de la cotisation AT-MP passe de 0,90 à 0,84 point.

- Des augmentations des taux de cotisation entrent également en vigueur dans les régimes spéciaux de retraite, dont ceux des agents de la fonction publique, au titre du rééquilibrage financier ainsi que de la convergence des taux de cotisation retraite, à la charge des salariés des secteurs privé et public, vers une valeur de 11,1 % en 2020<sup>96</sup>. Pour les agents de l'État et des collectivités territoriales et hospitalières, cela se traduit par une augmentation de 0,27 point de la cotisation salariale vieillesse au 1<sup>er</sup> janvier 2018, dont le taux de cotisation passe à 10,56 %.
- Pour mémoire, en application de l'accord d'avril 2017 conclu par les partenaires sociaux gestionnaires de l'assurance chômage, une contribution exceptionnelle, au taux de 0,05 %, a été instaurée à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2017 au profit de ce régime, portant à 4,05 points le niveau de la contribution d'assurance chômage à la charge des employeurs.
- Enfin, suite à une décision du conseil d'administration de l'association pour la gestion du régime de garantie des créances des salariés (AGS) du 29 juin 2017, le taux de la cotisation AGS a été abaissé de 0,20 % à 0,15 % le 1<sup>er</sup> juillet 2017. Ce taux reste inchangé en 2018.
- Les exonérations spécifiques de cotisations sociales ne donnent lieu quant à elles qu'à des changements limités, dans l'attente des adaptations à envisager suite à la fusion du CICE avec les allègements généraux de cotisations sociales. À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019, les créateurs ou repreneurs d'entreprise pourront bénéficier d'une exonération totale de cotisations pendant un an, à la condition de percevoir un revenu net inférieur à 40 000 € au titre de leur première année d'exercice. Cette exonération prendra la forme d'un élargissement des conditions d'éligibilité à l'exonération actuellement réservée aux chômeurs créateurs et repreneurs d'entreprise (Accre). Par ailleurs, la loi de finances pour 2018 prolonge pour trois ans les aides fiscales et sociales applicables à certaines communes des zones de revitalisation rurale (ZRR) et celles accordées aux entreprises implantées dans les bassins d'emploi à revitaliser (BER), qui prenaient fin respectivement les 1<sup>er</sup> juillet et 31 décembre 2017<sup>97</sup>.

Les figures 6a et 6b présentent les taux réglementaires de cotisation qui sont en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018, pour un salarié non cadre rémunéré au plafond de la sécurité sociale et pour un cadre percevant quatre fois ce plafond.

---

<sup>96</sup> Ce niveau correspond quasiment à la somme des taux de cotisation plafonnée d'assurance vieillesse de base, Arrco et AGFF (11,2 % en 2020). Il ne tient pas compte de la hausse de 0,1 point de la cotisation Arrco mise en œuvre par l'accord national interprofessionnel Agirc-Arrco du 13 mars 2013.

<sup>97</sup> Les deux bassins d'emploi à revitaliser existants couvrent une partie du département des Ardennes et le bassin d'emploi de Lavalanet, en Ariège.

**Figure 6a – Taux réglementaires des cotisations sociales, des contributions sociales et des taxes assises sur les salaires bruts au 1<sup>er</sup> janvier 2018 (cas d'un salarié non cadre d'une entreprise de plus de 20 salariés)**

Salariés non cadres	Taux de cotisation (% du salaire brut)		
	Salarié	Employeur	Total
<b>Cotisations de sécurité sociale</b>	<b>7,30%</b>	<b>29,12%</b>	<b>36,42%</b>
<i>dont maladie, maternité, invalidité, décès</i>		13,00%	13,00%
<i>dont vieillesse plafonnée</i>	6,90%	8,55%	15,45%
<i>dont vieillesse déplafonnée</i>	0,40%	1,90%	2,30%
<i>dont allocations familiales</i>		3,45%	3,45%
<i>dont accidents du travail-maladies professionnelles (taux moyen)</i>		2,22%	2,22%
<b>Contributions de sécurité sociale</b>	<b>9,53%</b>	<b>0,30%</b>	<b>9,83%</b>
<i>dont CSG déductible (sur 98,25% du salaire brut)</i>	6,68%		6,68%
<i>dont CSG non déductible (sur 98,25% du salaire brut)</i>	2,36%		2,36%
<i>dont CRDS (sur 98,25% du salaire brut)</i>	0,49%		0,49%
<i>dont contribution de solidarité pour l'autonomie</i>		0,30%	0,30%
<b>Autres cotisations ou contributions recouvrées par les URSSAF (*)</b>		<b>3,47%</b>	<b>3,47%</b>
<i>dont cotisation FNAL</i>		0,50%	0,50%
<i>dont contribution au dialogue social</i>		0,02%	0,02%
<i>dont versement transport (Paris et Hauts-de-Seine)</i>		2,95%	2,95%
<b>Chômage</b>	<b>0,95%</b>	<b>4,20%</b>	<b>5,15%</b>
<i>dont assurance chômage (jusqu'à quatre plafonds SS)</i>	0,95%	4,05%	5,00%
<i>dont fonds de garantie des salaires (jusqu'à quatre plafonds SS)</i>		0,15%	0,15%
<b>Retraite complémentaire</b>	<b>3,90%</b>	<b>5,85%</b>	<b>9,75%</b>
<i>dont ARRCO tranche 1 (jusqu'au plafond SS)</i>	3,10%	4,65%	7,75%
<i>dont ARRCO tranche 2 (de un à trois plafonds SS)</i>	8,10%	12,15%	20,25%
<i>dont AGFF tranche 1 (jusqu'au plafond SS)</i>	0,80%	1,20%	2,00%
<i>dont AGFF tranche 2 (de un à trois plafonds SS)</i>	0,90%	1,30%	2,20%
<b>Contributions diverses (hors dépenses libératoires)</b>		<b>2,13%</b>	<b>2,13%</b>
<i>dont taxe d'apprentissage (hors contribution supplémentaire)</i>		0,68%	0,68%
<i>dont participation à la formation professionnelle</i>		1,00%	1,00%
<i>dont participation à l'effort de construction</i>		0,45%	0,45%
<b>Total des cotisations, contributions et taxes</b>	<b>21,68%</b>	<b>45,07%</b>	<b>66,75%</b>

(\*) Hors maladie Alsace-Moselle et chômage.

Note : les totaux portent sur les prélèvements au niveau du plafond de la sécurité sociale.

Source : Direction de la sécurité sociale.

**Figure 6b- Taux des cotisations sociales, des contributions sociales  
et des taxes assises sur les salaires bruts au 1<sup>er</sup> janvier 2018  
(cas d'un salarié cadre d'une entreprise de plus de 20 salariés)**

Salariés cadres	Taux de cotisation (% du salaire brut)		
	Salarié	Employeur	Total
<b>Cotisations de sécurité sociale</b>	<b>2,13%</b>	<b>24,51%</b>	<b>26,63%</b>
<i>dont maladie, maternité, invalidité, décès</i>		13,00%	13,00%
<i>dont vieillesse plafonnée</i>	6,90%	8,55%	15,45%
<i>dont vieillesse déplafonnée</i>	0,40%	1,90%	2,30%
<i>dont allocations familiales</i>		5,25%	5,25%
<i>dont accidents du travail-maladies professionnelles (taux moyen)</i>		2,22%	2,22%
<b>Contributions de sécurité sociale</b>	<b>9,53%</b>	<b>0,30%</b>	<b>9,83%</b>
<i>dont CSG déductible (sur 98,25% du salaire brut)</i>	6,68%		6,68%
<i>dont CSG non déductible (sur 98,25% du salaire brut)</i>	2,36%		2,36%
<i>dont CRDS (sur 98,25% du salaire brut)</i>	0,49%		0,49%
<i>dont contribution de solidarité pour l'autonomie</i>		0,30%	0,30%
<b>Autres cotisations ou contributions recouvrées par les URSSAF (*)</b>		<b>3,47%</b>	<b>3,47%</b>
<i>dont cotisation FNAL</i>		0,50%	0,50%
<i>dont contribution au dialogue social</i>		0,02%	0,02%
<i>dont versement transport (Paris et Hauts-de-Seine)</i>		2,95%	2,95%
<b>Chômage</b>	<b>0,97%</b>	<b>4,24%</b>	<b>5,21%</b>
<i>dont assurance chômage (jusqu'à quatre plafonds SS)</i>	0,95%	4,05%	5,00%
<i>dont APEC (recouvrée par l'AGIRC de un à quatre plafonds SS)</i>	0,02%	0,04%	0,06%
<i>dont fonds de garantie des salaires (jusqu'à quatre plafonds SS)</i>		0,15%	0,15%
<b>Retraite complémentaire</b>	<b>7,63%</b>	<b>12,22%</b>	<b>19,85%</b>
<i>dont ARRCO tranche A (jusqu'au plafond SS)</i>	3,10%	4,65%	7,75%
<i>dont AGIRC tranche B (de un à quatre plafonds SS)</i>	7,80%	12,75%	20,55%
<i>dont AGIRC tranche C (de quatre à huit plafonds SS)</i>	7,80%	12,75%	20,55%
<i>dont cotisation exceptionnelle temporaire (jusqu'à huit plafonds SS)</i>	0,13%	0,22%	0,35%
<i>dont AGFF tranche A (jusqu'au plafond SS)</i>	0,80%	1,20%	2,00%
<i>dont AGFF tranches B et C (de un à huit plafonds SS)</i>	0,90%	1,30%	2,20%
<b>Contributions diverses (hors dépenses libératoires)</b>		<b>2,13%</b>	<b>2,13%</b>
<i>dont taxe d'apprentissage (hors contribution supplémentaire)</i>		0,68%	0,68%
<i>dont participation à la formation professionnelle</i>		1,00%	1,00%
<i>dont participation à l'effort de construction</i>		0,45%	0,45%
<b>Total des cotisations, contributions et taxes</b>	<b>20,26%</b>	<b>46,86%</b>	<b>67,12%</b>

(\*) Hors maladie Alsace-Moselle et chômage.

Note : les totaux portent sur les prélèvements moyens au niveau de quatre fois le plafond de la sécurité sociale, compte tenu des règles de plafonnement.

Source : Direction de la sécurité sociale.

### 3. Des évolutions affectant les taxes sur le tabac et la taxe sur les salaires

La LFSS pour 2018 comporte deux autres mesures significatives affectant les recettes des organismes sociaux : une augmentation de la taxation des produits du tabac et une modification du barème de la taxe sur les salaires.

#### 3.1. Une augmentation progressive de la taxation des produits du tabac

La taxation des produits du tabac – dont la sécurité sociale est intégralement affectataire – associe un droit de consommation, proportionnel au prix du produit, et un minimum de perception, qui garantit que les fabricants de tabac ne vendent pas leurs produits à un prix trop bas. Comme les

prix des paquets de cigarettes sont fixés librement par les fabricants, une augmentation des accises sur le tabac se traduit par une hausse du prix de vente au consommateur si elle n'est pas intégralement absorbée dans les marges des industriels. Comme pour toute taxe de nature comportementale, il est attendu d'une augmentation de la fiscalité du tabac une diminution des volumes consommés, dans une proportion fonction de l'élasticité de la demande au prix<sup>98</sup>, elle-même probablement fonction de l'importance et du cadencement des hausses de prix.

Dans la continuité de l'augmentation du minimum de perception sur les produits du tabac mise en œuvre par l'arrêté du 6 novembre 2017, qui a conduit à une hausse moyen de 0,35 € du prix du paquet de vingt cigarettes, la LFSS pour 2018 prévoit un relèvement progressif du droit de consommation sur les tabacs, selon plusieurs étapes courant jusqu'au 1<sup>er</sup> novembre 2020, avec une première hausse d'un point en mars 2018. Sous l'hypothèse d'une stabilité du taux de marge des fabricants de tabac et d'une élasticité de la demande de tabac aux prix de -0,75<sup>99</sup>, un rendement de l'ordre de 0,5 Md€ est attendu au titre de cette mesure en 2018.

### 3.2. *La suppression de la quatrième tranche d'imposition de la taxe sur les salaires*

La taxe sur les salaires est un prélèvement affecté à la sécurité sociale qui frappe les entités qui ne sont pas redevables de la taxe à la valeur ajoutée (TVA) – banques, assurances, établissements de santé ou d'hébergement, secteur associatif... – et qui est assis sur les rémunérations versées au cours de l'année. Son barème est progressif, croissant avec la rémunération brute des salariés de ces entités. Il comporte quatre tranches, dont les taux sont respectivement de 4,25 %, 8,5 %, 13,6 % et 20 % (sur la part des rémunérations qui excède 152 279 €, en 2017), la tranche la plus élevée ayant été créée en 2013. La loi de finances pour 2018 supprime cette quatrième tranche à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019 afin de réduire les prélèvements sur la part des salaires supérieurs à ce seuil, pratiqués essentiellement dans le secteur des activités financières. Le coût de cette mesure est évalué à 150 M€ pour les finances publiques.

---

<sup>98</sup> L'élasticité de la demande d'un bien à son prix se mesure comme le rapport de la variation de la demande du bien à la variation du prix du bien.

<sup>99</sup> Dans la littérature économique, l'élasticité de la demande de tabac au prix est généralement comprise entre -0,3 et -0,5 – c'est-à-dire qu'une augmentation du prix de 1 % se traduit par une baisse des volumes consommés de 0,3 à 0,5 %. Toutefois, dans le contexte d'une campagne d'ensemble pour réduire le tabagisme et d'une hausse soutenue et continue des prix, une hypothèse d'élasticité-prix globale de la demande comprise entre -0,6 et -0,8 pourrait être atteinte, ce niveau étant proche des effets de la dernière hausse importante de la fiscalité sur les tabacs intervenue au début des années 2000.



## **Éclairage n°4**

**Compétitivité, productivité et coût du travail : les évolutions récentes**



## **Éclairage n°4**

### **Les modifications apportées en 2018 à la structure du financement de la protection sociale**

Les lois financières de l'automne 2017 ont et auront des conséquences importantes sur la structure du financement des régimes de protection sociale.

- La hausse de la contribution sociale généralisée (CSG), compensée par des baisses de taux de cotisation à la fois dans le champ de la sécurité sociale et dans celui de l'assurance chômage, induit des transferts entre la sécurité sociale, l'Unédic et l'État.
- La transformation, au 1<sup>er</sup> janvier 2019, du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) et du crédit de taxe sur les salaires (CITS) en allègements de cotisations sociales impliquera des transferts financiers de grande ampleur entre la sécurité sociale, l'État, l'Unédic et le régime de retraite complémentaire Agirc-Arrco, compte tenu, à la fois, des montants financiers associés aujourd'hui au CICE (près de 20 Md€) et du relèvement du taux maximal d'exonération de cotisation au niveau du Smic, qui concernera les contributions versées à l'Unédic ainsi que les cotisations Arrco et à l'association pour la gestion du fonds de financement de l'Agirc et de l'Arrco (AGFF). Les modalités des compensations qu'il conviendra de mettre en œuvre entre ces organismes seront précisées dans les lois financières de l'automne 2018.
- En raison de ces évolutions, le rôle de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos) est appelé à fortement se transformer : dès 2018, l'agence assurera à l'Unédic la compensation financière des baisses de contributions d'assurance chômage. En 2019, elle sera appelée à jouer un rôle central dans la gestion et la compensation à l'Agirc-Arrco des baisses de cotisations entraînées par le nouveau barème d'allègements en faveur des bas salaires.

Cette fiche rappelle tout d'abord brièvement les mesures prises dans la partie rectificative de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 qui ont un impact sur les comptes des régimes de sécurité sociale pour 2017 (partie 1). Elle analyse ensuite les transferts de recettes et de dépenses qui sont mis en œuvre entre les organismes de protection sociale en 2018 et leurs incidences financières sur les comptes sociaux (partie 2), avant d'analyser en quoi ces transferts modifient la structure de financement de la protection sociale (partie 3).

#### **1. L'absence de mise en œuvre de certaines mesures de compensation des pertes de recettes de la sécurité sociale prévues en 2017**

La LFSS pour 2018 prévoit un volant, plus important que les années précédentes, de mesures rectificatives portant sur l'année 2017, qui conduisent à un déficit 2017 plus important que celui présenté en commission des comptes de la sécurité sociale (CCSS) en septembre 2017 (-4,4 Md€ en CCSS pour le régime général et le FSV, contre -5,2 Md€ en PLFSS 2018, sachant que le solde constaté à la clôture des comptes en mars 2018 s'élève *in fine* à -5,1 Md€). Ces mesures rectificatives sont décrites dans l'encadré 1.

### **Encadré 1 – Mesures de la LFSS pour 2018 affectant les comptes de la sécurité sociale de 2017**

La loi de finances initiale (LFI) et la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2017 prévoyaient diverses mesures de compensation à la sécurité sociale des pertes de recettes ou des transferts de dépenses qui étaient issues de ces textes de loi, mais également de textes antérieurs. L'essentiel de ces mesures de compensation ont été organisées, et donc mises en œuvre, par les lois financières de la fin 2016. Toutefois, deux mesures, dont les conséquences avaient déjà été prises en compte dans les trajectoires financières associées à la LFSS pour 2017 ainsi que dans les soldes tendanciels de la CCSS de septembre 2017, n'ont pas été mises en œuvre.

- La première concerne la compensation du crédit de taxe sur les salaires en faveur du secteur de l'économie sociale et solidaire, prélèvement qui est affecté à la sécurité sociale. Cette mesure, d'un coût de 0,6 Md€, qui devait faire l'objet d'une compensation à la sécurité sociale par crédits budgétaires, votée en PLF pour 2018, pour un versement aux régimes sociaux début 2018, mais une inscription en droits constatés dans les comptes de la sécurité sociale dès 2017, n'a pas été mise en œuvre et entraîne donc en 2017 de moindres recettes par rapport au compte tendanciel présenté en CCSS.
- La seconde consistait dans une modification, prévue par le projet de loi de finances rectificative (PLFR) pour 2016, du mode de versement de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) pour les entreprises de plus de 1 Md€ de chiffre d'affaires. Alors que la C3S était versée par les entreprises une année donnée au titre du chiffre d'affaires réalisé l'année précédente, un acompte a été institué, en PLFR pour 2016, sous la forme d'une contribution supplémentaire, la C4S, acquittée à compter de l'exercice 2017, mais déduite de la C3S due l'année suivante. Cet acompte devait réduire la trésorerie des entreprises en 2017 – à hauteur de 0,5 Md€<sup>100</sup> – et majorer les recettes de la sécurité sociale – en pratique celles de la branche maladie – la même année, pour un effet sur les comptes sociaux limité à l'année 2017. Le PLFSS pour 2018 supprime, avant sa mise en place, la C4S, entraînant une dégradation de 0,5 Md€ du solde de l'année 2017.
- Inversement, mais de manière plus habituelle, certaines dotations à des fonds – dont les besoins de financement avaient été surestimés fin 2016 – sont révisées à la baisse : c'est le cas des dotations au fonds de financement de la protection complémentaire de la couverture universelle du risque maladie (ou fonds CMU), réduite de 150 M€ par rapport à la reconduction de la dotation de l'année précédente, et de celle au fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (Fiva), diminuée du même montant.

Au total, l'ensemble de ces mesures dégrade de 0,8 Md€ le résultat de la sécurité sociale prévu pour 2017 en LFSS par rapport au compte tendanciel présenté en CCSS de septembre 2017.

## **2. D'importants transferts en 2018 entre la sécurité sociale, l'État et l'Unédic...**

### *2.1. Un supplément de recettes de sécurité sociale lié à la mesure de substitution de la CSG aux cotisations sociales intégralement restitué à l'État en 2018*

La hausse de la CSG, les baisses de cotisations salariales de sécurité sociale, et la réduction des contributions d'assurance chômage auxquelles il est procédé en 2018 (cf. éclairage n°3) à la suite de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2018 se seraient traduites, en l'absence de toute mesure de transfert entre ces régimes, par un surcroît de recettes pour la sécurité sociale, assorti d'une perte de recettes importante pour l'Unédic.

<sup>100</sup> Selon l'estimation révisée du rendement de la mesure en commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2017 (0,4 Md€ prévu en PLFR pour 2016).

Sur le plan des principes, le schéma retenu par la LFSS consiste, pour 2018, en une compensation directe – et à l'euro l'euro – par la sécurité sociale des pertes de contributions supportées par le régime d'assurance chômage, *via* le reversement par l'Acoss à l'Unédic d'une somme équivalente à ces moindres recettes. Ce dispositif de compensation, à caractère transitoire, ne devrait pas être maintenu en 2019, le projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, présenté en Conseil des ministres le 27 avril 2018, prévoyant une affectation directe à l'Unédic d'une imposition de toute nature – en l'occurrence de la CSG – en contrepartie de la réduction de contribution d'assurance chômage (*cf.* éclairage n°6).

S'agissant de l'année 2018 proprement dite, les mesures applicables induisent, en dépit de la compensation intégrale par la sécurité sociale à l'Unédic de ses moindres recettes, un gain global de recettes de sécurité sociale lié à la mise en œuvre en deux temps de la suppression des contributions d'assurance chômage (au 1<sup>er</sup> janvier et au 1<sup>er</sup> octobre, *cf.* éclairage n°3) et qui est intégralement rétrocédé à l'État. En effet, l'État, du fait ces mesures, fait face à des dépenses nouvelles :

- la suppression de la contribution exceptionnelle de solidarité (CES) en faveur des travailleurs privés d'emploi – représentant une perte de recettes globale de 1,4 Md€ –, qui nécessite l'abondement de la mission « travail et emploi » du budget général afin de maintenir le financement des allocations des chômeurs ayant épuisé leurs droits au régime d'assurance chômage ;
- la mise en place, à compter du 1<sup>er</sup> janvier, d'une indemnité compensatrice en faveur des agents de la fonction publique destiné à neutraliser l'impact de la hausse de CSG sur leur rémunération nette.

Pour autant, le bilan de l'ensemble de ces transferts sur l'ensemble de l'année 2018 est favorable au budget de l'État, selon les documents accompagnant les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2018. En termes financiers, ces opérations se traduisent de la façon suivante pour les régimes sociaux (figure 1) :

- Pour les régimes de sécurité sociale et le fonds de solidarité vieillesse (FSV), la hausse de la CSG représenterait un gain de 22,4 Md€ en 2018, pour partie compensé par une réduction globale de 7,6 Md€ au titre des cotisations maladie à la charge des salariés, des cotisations maladie et famille des travailleurs indépendants (y compris les exploitants agricoles) et des cotisations maladie des agents permanents de la fonction publique hospitalière et territoriale, dont le taux a été abaissé au 1<sup>er</sup> janvier 2018 de 11,5 % à 9,88 %<sup>101</sup>. Le bilan net de ces opérations engendrerait un surcroît global de prélèvements sociaux de 14,8 Md€.
- La réduction, puis la suppression des contributions d'assurance chômage conduirait sur l'année 2018 à une diminution de 9,4 Md€ des ressources de l'assurance chômage (13,4 Md€ en année pleine). L'Acoss prenant à sa charge l'intégralité de la perte de recettes supportée par l'Unédic (*cf.* partie 1.3), le gain en recettes pour les régimes de sécurité sociale et le FSV serait ramené à 5,4 Md€.
- Ces 5,4 Md€ tiennent compte de l'alignement du barème des cotisations maladie des exploitants agricoles sur celui des travailleurs indépendants non agricoles, mesure de la LFSS

---

<sup>101</sup> Cette mesure, qui rapproche le taux de cotisation d'assurance maladie des fonctionnaires hospitaliers et territoriaux de celui des fonctionnaires de l'État, égal à 9,7 %, se traduit par une économie budgétaire pour ces entités qui supportent par ailleurs le coût de la mise en place de l'indemnité compensatrice visant à maintenir la rémunération nette de leurs agents.

pour 2018, dont le coût (0,4 Md€) n'a pas été assorti de compensation financière. Ce surplus est intégralement restitué par la sécurité sociale à l'État *via* la réduction des recettes de TVA et le transfert du prélèvement de solidarité sur les revenus du capital dont elle était affectataire (*cf.* point 2.3).

**Figure 1 – Transferts entre la sécurité sociale, l'État et l'Unédic induits par la mesure de substitution de la CSG aux cotisations (en Md€)**

Hausse de la CSG	22,4
Baisse des cotisations salariales maladie	-4,7
Baisses des cotisations des travailleurs indépendants	-2,3
Baisse des contributions chômage compensées par l'Acoss	-9,4
Baisse des cotisations employeurs maladie dans la FPH et la FPT	-0,7
<b>Supplément de recettes restitué à l'État</b>	<b>5,4</b>
Non compensation par l'État des baisses de cotisations maladie agricoles	0,4

Source : annexe 10 au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018.

Ce bilan devra être réactualisé en 2019 avec le passage en année pleine de la suppression des contributions d'assurance chômage et des compensations y afférant.

## 2.2. Des compensations nouvelles mises en œuvre en 2018 entre l'État et la sécurité sociale

Les transferts qui sont mis en œuvre par les lois financières pour 2018 entre l'État et la sécurité sociale tiennent par ailleurs compte des compensations nouvelles à prévoir en 2018 afin de prendre le relais de mesures prises en 2017 mais sans effet sur 2018 et des transferts de dépenses entre l'État et la sécurité sociale décidés pour 2018.

### 2.2.1. Des mesures de compensation non pérennes en 2017, pour lesquelles des mesures de relais ont été adoptées

Comme la note d'état des lieux du financement de la protection sociale publiée par le Haut Conseil en janvier 2017 l'avait montré<sup>102</sup>, la compensation à la sécurité sociale de la perte de recettes induite par la dernière phase du pacte de responsabilité et de solidarité, réalisée en 2016, reposait pour partie sur des ressources non pérennes, ne jouant que sur l'année 2017, et appelaient une substitution d'autres mesures de compensation en 2018.

Ces compensations non pérennes afférentes à l'année 2017 s'élevaient au total à 1,3 Md€ et concernaient trois dispositifs (*cf.* encadré 2 et figure 2).

#### **Encadré 2 – Les mesures de compensation non pérennes afférentes à l'année 2017**

Trois mesures de compensation des pertes de recettes à la sécurité sociale prises en 2017 ne jouaient pas de manière pérenne :

- un prélèvement sur les réserves de la section 3 du fonds de solidarité vieillesse (FSV), qui étaient excessives par rapport aux besoins de financement de long terme de cette section consacrée au financement du maintien de l'âge de départ à la retraite à taux plein à 65 ans pour les parents de trois enfants ou parents d'enfant handicapé ;

<sup>102</sup> Note d'état des lieux du financement de la protection sociale, Haut Conseil du financement de la protection sociale, janvier 2017, pp. 43-46.

- la contribution supplémentaire à la contribution sociale de solidarité des sociétés (C4S), créée par la loi du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016 (en contrepartie de la perte de recettes liée au relèvement des seuils d'exonération de CSG sur les revenus de remplacement), supprimée dès 2017 par la LFSS pour 2018, avec par conséquent aussi un impact sur 2018 ;
- l'anticipation de trois mois du fait générateur de la taxe sur les véhicules des sociétés (TVS), qui était auparavant due au titre d'une période allant du 1<sup>er</sup> octobre de l'année au 30 septembre de l'année suivante, afin de l'aligner sur l'année civile. De plus, afin de tenir compte du basculement de la période d'imposition sur l'année civile à compter de l'année 2018, une imposition spécifique a été prévue au titre du dernier trimestre 2017, acquittée en janvier 2018 selon les nouvelles modalités déclaratives et de paiement, mais inscrite dans les comptes sociaux dès 2017. Une fois cette modification mise en œuvre, le gain pour la sécurité sociale s'éteint au bout d'une année.

**Figure 2 – Mesures de compensation non pérennes prises en 2017 et faisant l'objet d'une compensation de l'État à la sécurité sociale en 2018 (en Md€)**

Prélèvement sur les réserves de la section 3 du FSV	-0,7
Contrecoup de la C4S (mesure non mise en œuvre en 2017)	-0,4
Modification du fait générateur de la taxe sur les véhicules de sociétés	-0,2
Compensation du crédit de taxe sur les salaires	Non compensé
Exonération de taxe sur les salaires applicable aux primes d'impatriation	Non compensé
<b>Compensations non pérennes de 2017 donnant lieu à compensation en 2018</b>	<b>-1,3</b>

Source : annexe 10 au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018.

## 2.2.2. Des transferts nouveaux de dépenses et de recettes entre l'État et la sécurité sociale

Enfin, de manière beaucoup plus limitée que l'année passée, des transferts de dépenses sont opérés entre l'État et la sécurité sociale dans les deux sens, mais principalement du premier vers la seconde (figure 3). Ces transferts jouent pour près de 160 M€, le plus important d'entre eux en termes financiers (136 M€) concernant le financement des frais de santé des détenus, les cotisations acquittées pour leur compte par l'État à la sécurité sociale étant supprimées de même que la prise en charge, par celui-ci, des tickets modérateurs et forfaits hospitaliers pour les soins reçus.

La LFSS pour 2018 prévoit par ailleurs une harmonisation des règles applicables aux frais d'assiette et de recouvrement que la sécurité sociale verse à l'État au titre du recouvrement, par celui-ci, d'impôts et taxes affectés à la sécurité sociale. La LFSS substitue à des règles hétérogènes – variables selon les affectataires de ces prélèvements et les prélèvements eux-mêmes – un taux uniforme, égal à 0,5 % des produits transférés. La modification de ces règles entraîne une charge supplémentaire pour la sécurité sociale de 150 M€, dont la compensation est inscrite dans le panier prévu à cet effet.

**Figure 3 – Nouveaux transferts de dépenses et de recettes entre l'État et la sécurité sociale en 2018 (en Md€)**

Transfert à la sécurité sociale du financement des soins des détenus	0,14
Autres transferts de dépenses	0,02
Modification des frais d'assiette et de recouvrement sur les impôts et taxes	0,15
<b>Total des mesures de transferts de dépenses et de recettes</b>	<b>0,31</b>

Source : annexe 10 au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018.

L'ensemble de ces dispositions font l'objet d'une compensation à la sécurité sociale en 2018. Cependant, les mesures qui n'avaient pas donné lieu à compensation en 2017 – notamment le crédit de taxe sur les salaires – ne seront pas compensées en 2018.

*2.3. Des transferts conduisant la sécurité sociale à restituer à l'État une fraction de TVA et le prélèvement de solidarité sur les revenus du capital et mobilisant la TVA pour assurer à l'Unédic la compensation des réductions de contribution d'assurance chômage*

Les mesures mises en œuvre conduisent, au total, à une restitution de recettes de la sécurité sociale à l'État (figure 4) ainsi qu'à la mobilisation d'une partie de la TVA dont bénéficiaient les régimes de sécurité sociale pour assurer à l'Unédic la compensation des réductions de contributions d'assurance chômage instaurées en 2018.

**Du point de vue des relations financières entre l'État et la sécurité sociale**, l'ensemble des mesures conduisent la seconde à restituer au premier 4,3 Md€, compte tenu à la fois du choix fait dans les lois financières de l'automne 2017 de transférer à l'État l'intégralité du supplément de recettes lié à l'opération de substitution de la CSG aux cotisations salariales, des mesures de compensation de pertes de recettes ou de transferts de dépenses à la sécurité sociale au titre de 2017 devant prendre le relais de celles dont les effets s'éteignaient en 2018 et des nouveaux transferts de dépenses et de recettes décidés fin 2017 (figure 4).

Afin d'opérer ce transfert de 4,3 Md€ de la sécurité sociale à l'État, les régimes de sécurité sociale restituent en 2018 l'intégralité du prélèvement de solidarité sur les revenus du capital, qui était affecté au FSV, et représentait une recette de 2,6 Md€ pour le fonds, et une fraction du produit TVA brute dont la caisse nationale d'assurance maladie (CNAM) était affectataire<sup>103</sup>. La branche maladie transfère ainsi à l'État 1,1 point des 7,03 % du produit de TVA qu'elle percevait, pour un montant de 1,7 Md€. La clé de partage permettant l'affectation de recettes de TVA à la sécurité sociale est à cet égard la voie utilisée depuis plusieurs années pour déterminer l'équilibre des relations financières entre ces deux entités.

**Figure 4 – Bilan de l'ensemble des transferts entre l'État et la sécurité sociale en 2018 (en Md€)**

Rétrocession à l'État du gain de la mesure de substitution de la CSG aux cotisations	-5,9
Compensations non pérennes de 2017 donnant lieu à compensation en 2018	1,3
Mesures de transferts de dépenses et de recettes prises en 2018	0,3
<b>Montant à transférer de la sécurité sociale à l'État</b>	<b>-4,3</b>
Affectation par la sécurité sociale à l'État du prélèvement de solidarité sur le capital	-2,6
Transfert d'une fraction de TVA de la sécurité sociale à l'État	-1,7
<b>Montant des recettes transférées de la sécurité sociale à l'État</b>	<b>-4,3</b>

Source : annexe 10 au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018.

<sup>103</sup> Depuis 2013, le partage de la TVA entre l'État et la sécurité sociale est effectué sur la base du produit de la TVA brute budgétaire collectée sur l'ensemble des biens et des services, déduction faite des remboursements et restitutions effectués pour l'année en cours par les comptables assignataires (on parle dans ce cas de TVA nette). La clé de partage est définie en pourcentage de ce produit. Avant 2013, la sécurité sociale bénéficiait de l'affectation de la TVA brute perçue sur certaines catégories de biens et services (produits pharmaceutiques, alcool, tabac...), dont le périmètre avait évolué au fil du temps. Cette TVA était qualifiée de « TVA sectorielle ».

**Du point de vue des relations financières entre la sécurité sociale et l'Unédic**, la perte de 9,4 Md€ de contributions d'assurance chômage en 2018 sera intégralement compensée à l'Unédic par l'Acoss. Cette compensation passe par l'affectation à l'Acoss de 5,59 % du produit de TVA correspondant au coût de la nouvelle exonération estimé *ex-ante* pour l'assurance chômage<sup>104</sup>. Cela signifie qu'un éventuel écart entre le coût de la réduction des contributions d'assurance chômage et le niveau de la compensation reposerait sur la sécurité sociale. Dans le cas où les recettes de TVA seraient supérieures aux charges résultant de la compensation à l'Unédic, le surplus de recettes serait redistribué aux branches du régime général ; inversement, si les recettes de TVA se révélaient inférieures aux charges résultant de la compensation à l'Unédic, le poids des pertes serait réparti entre les branches du régime général. Au total, tout écart serait réparti par arrêté interministériel entre les différentes branches du régime général, afin de garantir que le résultat de l'Acoss demeure nul.

Par rapport à d'autres schémas de compensation qui auraient pu être envisagés, la solution retenue en LFSS pour 2018 présente les caractéristiques suivantes.

- Elle maintient provisoirement au sein de la sphère de la sécurité sociale l'intégralité de la CSG, dont le surplus se trouve réparti entre la branche maladie du régime général et le FSV, la branche famille voyant la CSG dont elle est destinataire très légèrement diminuée (*cf.* partie 1.4).
- L'ajustement en début d'année 2019 de la clé de TVA destinée à assurer la compensation à l'Unédic de ses pertes de recettes assurera en 2018 la neutralité pour cet organisme de la réduction de contributions salariales, sachant que le projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel prévoit que le vecteur utilisé à partir de 2019 sera désormais la CSG. La loi de finances pour 2018<sup>105</sup> prévoyant par ailleurs que l'État affectera 2 % du produit de TVA à l'Unédic en 2019 (soit 3,4 Md€) afin de compenser à cet organisme la perte de contributions patronales d'assurance chômage entraînée par l'intégration du CICE dans le barème des allègements généraux de cotisations<sup>106</sup>, cela pourrait impliquer, si ces dispositions sont maintenues, une affectation au financement du régime deux impositions de toute nature, CSG et TVA.
- Le schéma transitoire retenu pour 2018 ne crée pas de relation financière directe entre l'État et l'assurance chômage et fait reposer sur le solde de la sécurité sociale les écarts éventuels entre, d'une part, la prévision du coût de la réduction des contributions d'assurance chômage et du rendement de la TVA affectée en compensation et, d'autre part, la réalisation constatée en fin d'année.

---

<sup>104</sup> Au total, la CNAM, qui était affectataire de 7,03 % du produit de TVA en 2017, n'en percevra plus que 0,34 % compte tenu de la restitution de 1,1 point à l'État et au transfert de 5,59 points à l'assurance chômage (article 55 de la loi de finances pour 2018).

<sup>105</sup> Article 116 de la loi de finances pour 2018.

<sup>106</sup> Et non de couvrir la perte supplémentaire – estimée à 3,9 Md€ – de contributions salariales liée à la montée en charge de la réduction.

#### 2.4. Une neutralité de ces opérations de transfert pour le régime général, sans modification des équilibres entre branches, mais une perte de 0,5 Md€ intégralement supportée par le FSV

Les mesures qui n'avaient pas donné lieu à compensation à la sécurité sociale en 2017 – parmi lesquelles la plus importante d'entre elles était le crédit de taxe sur les salaires en faveur du secteur non lucratif – étaient d'ores et déjà intégrées aux comptes tendanciels du régime général. Elles continueront bien, *in fine*, à peser sur les ressources de la sécurité sociale, mais elles n'entraînent pas de dégradation supplémentaire en 2018. En revanche, la rétrocession à l'État du coût des baisses de cotisations agricoles, non intégrée aux comptes tendanciels présentés pour 2018 en commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2017, accroît de l'ordre de 0,4 Md€ le déficit du régime général (ces réductions de cotisations d'assurance maladie jouent, avec la mise en place de la protection universelle maladie, directement sur les comptes de la CNAM). De manière indirecte, *via* l'ajustement des différentes recettes entre les branches du régime général, l'intégralité de cette perte de recettes a été mise à la charge du fonds de solidarité vieillesse (FSV).

Le FSV était le seul affectataire du prélèvement de solidarité sur les revenus du capital, qui est restitué à l'État, ce qui se traduit par 2,6 Md€ de moindres recettes pour le fonds. L'intégralité du supplément de CSG perçue sur les revenus du patrimoine et de placement – soit 2,1 Md€ –, suite à son relèvement de 1,7 point, est attribuée au FSV. Ce choix est cohérent avec l'affectation au FSV de la presque totalité de la CSG perçue sur les revenus du capital mise en œuvre par la LFSS pour 2016 – dans le prolongement de l'arrêt préjudiciel du 26 février 2015 de la Cour de justice de l'Union européenne, dit arrêt « de Ruyter » –, en contrepartie de la rétrocession au régime général de la CSG sur les autres catégories de revenu dont le fonds était auparavant destinataire<sup>107</sup>. L'écart négatif de 0,5 Md€ ne fait toutefois l'objet d'aucune autre compensation au fonds. Autrement dit, si la situation financière du FSV s'améliore en prévision 2018 dans les comptes associés à la LFSS – sous l'effet, notamment, de la diminution attendue du chômage –, elle reste pour partie grevée par une réduction de ses recettes. Le supplément de prélèvements sociaux sur le capital perçu finalement par le fonds en 2017 – du fait de l'amélioration de la conjoncture économique au regard des prévisions faites à l'automne dernier –, qui se répercutera sur ses recettes en 2018, pourrait cependant compenser l'effet des dispositions de la LFSS (*cf.* éclairage n°1, partie 2).

Les décisions de réaffectation des recettes entre organismes de sécurité sociale prises dans le cadre de la LFSS pour 2018 permettent par conséquent de neutraliser l'effet, sur le régime général, de la baisse des cotisations maladie des exploitants agricoles – dont la charge est, de manière indirecte, entièrement reportée sur le FSV. La quasi-totalité du produit supplémentaire de CSG perçu sur les revenus d'activité et de remplacement est à cet égard affectée à la Cnam, ce qui conduit, pour équilibrer les relations financières entre les différentes branches, à un transfert d'une partie de la taxe sur les salaires de la Cnam à la Cnaf. À la différence des opérations de transfert de la LFSS pour 2017, qui conduisaient à d'importants transferts financiers entre branches du régime général (en

---

<sup>107</sup> L'arrêt « De Ruyter » a remis en cause la possibilité d'assujettir à des prélèvements sociaux finançant un régime contributif de sécurité sociale les revenus des personnes rattachées à un régime d'un autre État membre de l'Union Européenne. En conséquence, la LFSS pour 2016 a été attribuée au FSV la quasi-totalité des prélèvements sociaux sur les revenus du capital. En contrepartie, le FSV a cédé ses autres ressources (CSG sur les revenus d'activité et de remplacement, taxe sur les salaires, forfait social et CSSS pour l'essentiel) au régime général. Voir sur ce point l'*État des lieux du financement de la protection sociale*, Haut Conseil du financement de la protection sociale, janvier 2017, p. 46.

pratique, de la branche vieillesse vers la branche maladie<sup>108</sup>), les dispositions prises cette année sont sans effet sur les équilibres des branches par rapport au compte avant mesures, étant entendu que l'absence de compensation du crédit de taxe sur les salaires en faveur du secteur non lucratif pèse intégralement sur les comptes de la branche famille, comme c'était le cas en 2017.

### 2.5. *De nouvelles missions pour l'Acoss vis-à-vis de l'Unédic et de l'Agirc-Arrco*

Les schémas de financement qui sont mis en place en 2018 ou qui le seront en 2019, avec l'intégration du CICE dans le barème des allègements généraux de cotisations sociales, modifient de manière forte le rôle de l'Acoss, comme l'a montré l'intervention du directeur de l'Acoss, M. Yann-Gaël Amghar, lors de la séance du Haut Conseil du 7 mars 2018.

- D'une part, l'Acoss aura vis-à-vis de l'Unédic la responsabilité de lui assurer tout au long de l'année 2018 des concours financiers afin de compenser le manque à gagner imputable à la réduction des contributions salariales d'assurance chômage et de lisser au mieux sa trésorerie.
- D'autre part, en 2019, le relèvement du niveau maximal des allègements de cotisations sociales en faveur des salariés peu qualifiés se traduira par une exonération totale des cotisations d'assurance chômage et de retraite complémentaire à la charge des employeurs au niveau du Smic. Si les contributions d'assurance chômage sont aujourd'hui recouvrées par les Urssaf, celles de retraite complémentaire font l'objet d'une déclaration et d'un paiement séparés des entreprises à l'Agirc-Arrco. L'Acoss aura à cet égard à transmettre aux employeurs les éléments de calcul leur permettant de répartir la réduction de cotisations entre les différents organismes sur lesquels elle s'impute, dans des conditions qui assureront une cohérence de calcul avec les éléments de la fiche de paie et une unicité d'interprétation des textes applicables à l'exonération (cf. éclairage n°6, partie 1).

### **3. ... qui modifient fortement la structure de financement de la sécurité sociale et du régime d'assurance chômage en 2018**

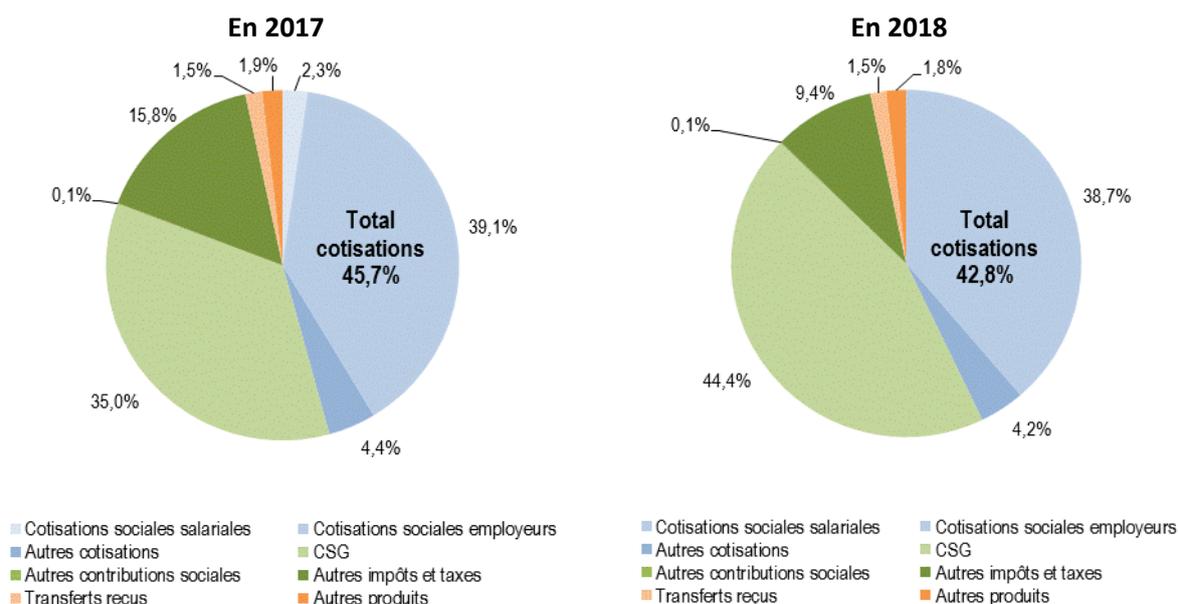
Les mesures mises en œuvre par les lois financières de l'automne dernier modifient, en 2018, plus sensiblement que les lois précédentes ne l'avaient fait la structure de financement du régime général et de ses différentes branches ainsi que du régime d'assurance chômage. Les modifications de structure sont habituellement peu visibles, d'une année sur l'autre, lorsqu'elles sont analysées en points de pourcentage des recettes globales, compte tenu de l'importance des masses de produits perçus par le régime général (394 Md€ prévus en 2018 dans la dernière LFSS), et des évolutions apportées par la loi aux recettes, rarement supérieures à quelques milliards d'euros. La mesure de substitution de la CSG aux cotisations et les transferts qui y sont associés – notamment la restitution à l'Unédic et à l'État de 95 % des 11,7 Md€ de la TVA que le régime général percevait – modifie en 2018 fortement la structure du financement des régimes sociaux en raison du poids des masses financières associées à ces déplacements.

---

<sup>108</sup> Note d'état des lieux du financement de la protection sociale, Haut Conseil du financement de la protection sociale, janvier 2017, p. 42 et p. 48.

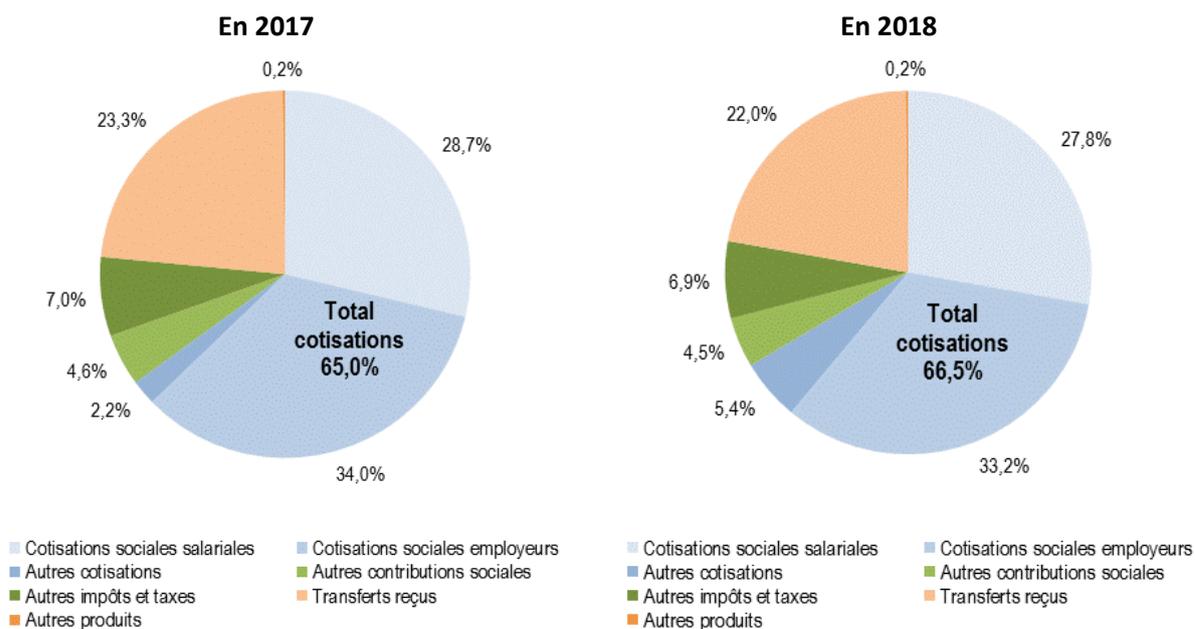
Pour autant, ces schémas de financement sont transitoires et la cohérence des modes de financement avec les risques couverts ne pourra être mesurée qu'une fois stabilisées, en 2019, les opérations qui assureront aux organismes sociaux la compensation de l'intégration du CICE dans le barème des allègements généraux et de la réduction des contributions d'assurance chômage. Les figures 5 à 7 comparent l'évolution de la structure des recettes des trois principales branches du régime général (maladie, vieillesse et famille) en 2017 et en 2018.

**Figures 5a et 5b – Structure du financement de la branche maladie du régime général**



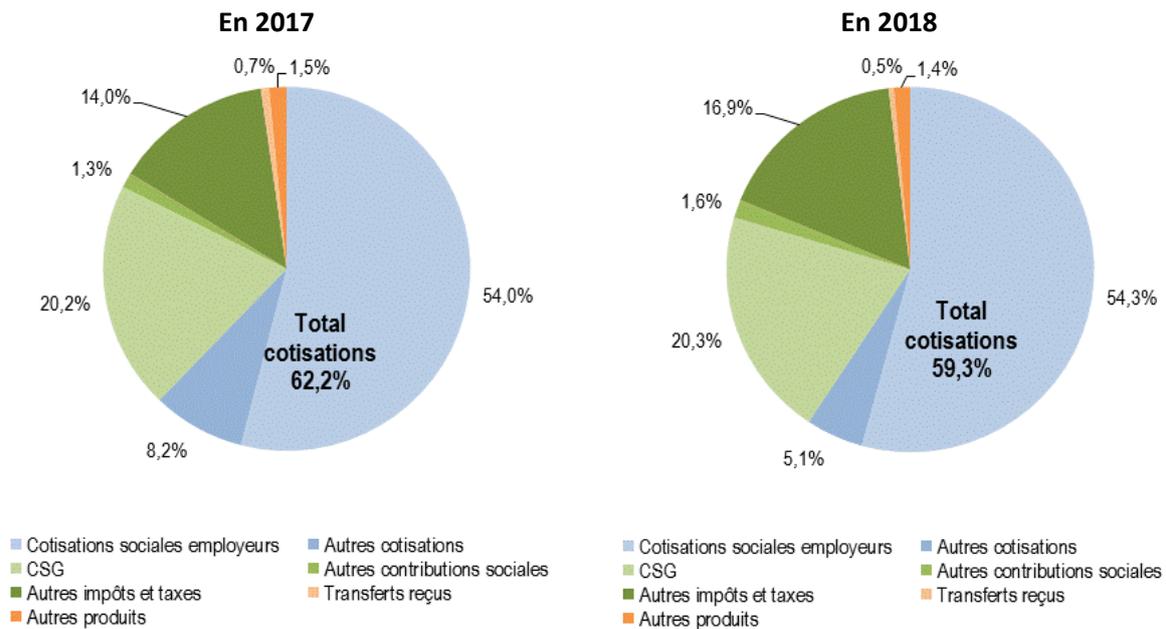
Source : annexe 4 au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018.

**Figures 6a et 6b – Structure du financement de la branche vieillesse du régime général**



Source : annexe 4 au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018.

**Figures 7a et 7b – Structure du financement de la branche famille du régime général**



Source : annexe 4 au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018.

Les principales évolutions de la structure du financement du régime général pour 2018 sont les suivantes.

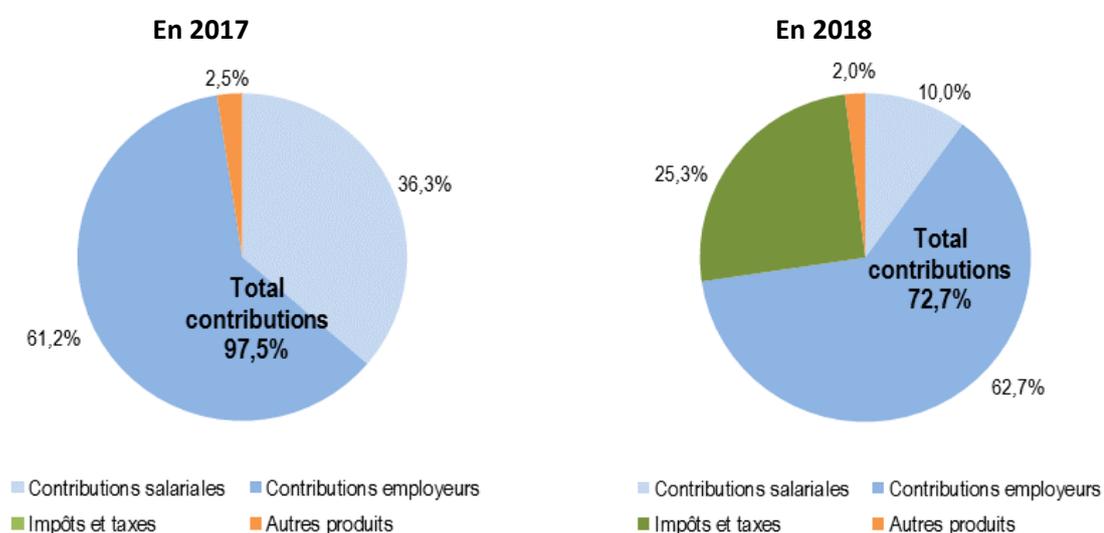
- Le changement le plus notable concerne la branche maladie (figures 5). L'affectation à cette branche de la totalité du rendement supplémentaire de la CSG perçue sur les revenus d'activité et de remplacement suite à la hausse de 1,7 point de son taux augmente de plus de 9 points la part de ce prélèvement dans le total de ses recettes en 2018. Représentant 44,4 % du montant total des produits perçus par la Cnam maladie, la CSG est à présent la recette la plus importante de cette branche. La part des cotisations dans la structure de financement diminue symétriquement (de 3 points, à 42,8 %), du fait des baisses de taux auxquelles il est procédé sur les salariés et les travailleurs indépendants. Enfin, les impôts et taxes dont bénéficie la branche<sup>109</sup> se réduisent de plus de 6 points, 95 % de la TVA dont la branche était destinataire étant attribués à l'Unédic et à l'État, et une part significative de taxe sur les salaires étant transférée à la Cnaf dans le cadre des opérations de réaffectation de recettes entre branches destinées à assurer la neutralité des transferts pour chacune d'entre elles.
- La structure de financement de la branche famille (figures 7) est modifiée, quoique de manière moins sensible que celle de la branche maladie, par la baisse des cotisations d'allocations familiales des travailleurs indépendants, qui réduit de près de 3 points la part des cotisations sociales dans le total de ses recettes (à 59,3 %). La part des impôts et taxes de la branche augmente de manière symétrique, du fait du transfert d'une partie de la taxe sur les salaires de la Cnam à la Cnaf.
- Les changements observés au sein de la branche vieillesse (figures 6) sont presque exclusivement imputables à un effet de périmètre : la suppression du régime social des

<sup>109</sup> Parmi lesquels la quasi-totalité des taxes sur les produits du tabac et une partie des taxes sur les alcools.

indépendants (RSI), en 2018, et son intégration au régime général, dilate les comptes de la Cnav en dépenses et en recettes. La part des cotisations sociales dans le total des recettes de la branche vieillesse du RSI étant plus élevée en 2017 que celle observée au régime général, la structure du financement de la Cnav se déforme légèrement en 2018, avec une augmentation de 1,5 point du poids des cotisations dans l'ensemble des produits. Les cotisations représentent à présent exactement les deux tiers des recettes de la branche.

Le régime d'assurance chômage présentait, quant à lui, en 2017, une structure de financement composée quasi exclusivement (à 97,5 %) de cotisations sociales (figures 8). Celle-ci est très fortement modifiée en 2018 : les cotisations représenteront cette année un peu moins des trois quarts des ressources du régime, le quart restant étant constitué par la compensation apportée par l'Acoss au titre de la réduction des contributions salariales d'assurance chômage, qui repose sur une affectation de TVA à cet organisme.

**Figures 8a et 8b – Structure du financement du régime d'assurance chômage**



Source : calculs HCFiPS établis à partir des données de prévisions financières de l'Unédic d'octobre 2017 et de la LFSS pour 2018.

Si certaines de ces modifications vont dans le sens d'une clarification de la logique des recettes des régimes de protection sociale et des branches de la sécurité sociale, telle qu'elle avait été préconisée par le Haut Conseil au début de ses travaux, leur caractère provisoire et les modifications anticipées pour 2019 soulèvent des questions spécifiques qui sont abordées dans l'éclairage n°6.

## **Éclairage n°5**

**Le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) et les exonérations générales de cotisations sociales : bilan et perspectives**



## Éclairage n°5

### Le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) et les exonérations générales de cotisations sociales : bilan et perspectives

Les mesures d'allègement du coût du travail ont été caractérisées depuis 2012 par deux dispositifs de même ampleur : les exonérations générales de cotisations sociales, qui ont été renforcées par le pacte de responsabilité et de solidarité, dont la montée en charge s'est étalée sur trois ans (2015-17) ; le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) mis en place début 2013. La fusion de ces deux dispositifs à compter de 2019 est l'une des réformes principales portées par les lois financières pour 2018.

La première partie de cette fiche effectue un retour sur la pluralité des objectifs du CICE, ses effets qui ont pu emprunter différents canaux et rappelle les conclusions des évaluations menées dans le cadre du comité de suivi du CICE, dont le dernier rapport a été publié en octobre 2017 (I). La nouvelle mesure d'exonérations générales de cotisations sociales, qui transforme, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019, le CICE en un allègement pérenne de cotisations employeurs et renforce au niveau du SMIC les allègements généraux précédents, est ensuite présentée (barèmes, impacts pour les finances publiques) (II). Puis sont décrits de façon analytique les effets économiques que l'on peut attendre *ex ante* de cette mesure, et caractérisées les entreprises *a priori* concernées, notamment en termes de taille et secteur d'activité (III).

#### 1. Le bilan et les évaluations du CICE : un processus qui se poursuit

La loi de finances rectificative pour 2012 a prévu un dispositif d'évaluation du CICE dans le cadre d'un comité de suivi regroupant des parlementaires, les partenaires sociaux, les administrations et des experts. Ce comité de suivi, qui est placé auprès du Commissaire général à la stratégie et à la prospective, et présidé par son Commissaire général, établit chaque année un rapport d'évaluation. Il a eu pour missions de « rendre compte, au fil du temps, de la réalité du déploiement concret d'un dispositif, de concevoir les questions évaluatives et créer, par des appels à projet de recherche, les conditions d'une évaluation plurielle et indépendante des effets du CICE ; et enfin d'interpréter, de façon consensuelle, les résultats de ces travaux pour établir un diagnostic partagé »<sup>110</sup>.

Les principales caractéristiques et évolutions du CICE sont rappelées pour mémoire en encadré ci-dessous. Comme l'article 66 de la loi de Finance rectificative pour 2012 en témoigne<sup>111</sup>, le CICE vise plusieurs objectifs à la fois, l'emploi n'étant pas paradoxalement un objectif directement affiché, alors qu'une des questions centrales de l'évaluation est le degré de perception de ce dispositif comme une baisse effective du coût du travail.

---

<sup>110</sup> F. Lenglard, D. Agacinski (2007), « Comment l'évaluation des politiques publiques contribue-t-elle à la vie démocratique ? », Contribution de France Stratégie à l'université d'été du CNESCO, 28 août.

<sup>111</sup> Le CICE « a pour objet le financement de l'amélioration de la compétitivité des entreprises à travers notamment des efforts en matière d'investissement, de recherche, d'innovation, de formation, de recrutement, de prospection de nouveaux marchés, de transition écologique et énergétique et de reconstitution de leur fonds de roulement. »

### **Encadré 1 – Le crédit d’impôt pour la compétitivité et l’emploi**

Le crédit d’impôt pour la compétitivité et l’emploi (CICE) a été institué par la loi de finances rectificative pour 2012 en faveur des entreprises soumises à l’impôt sur les sociétés ou à l’impôt sur le revenu d’après leur bénéfice réel. Il ne concerne pas les entreprises qui exercent une activité non lucrative, à l’exception de certaines entités (coopératives, organismes HLM) pour la partie de leur activité dont les résultats sont soumis à l’impôt sur les sociétés.

Le CICE consiste en une réduction, selon les cas, d’impôt sur les sociétés ou d’impôt sur les revenus, égale à 4% en 2013, portée à 6 % de 2014 à 2016, à 7 % en 2017 et à 6 % en 2018, de la masse salariale des salariés dont la rémunération brute au sens du code de la sécurité sociale n’excède pas 2,5 fois le Smic annuel. Les établissements localisés dans les départements d’outre-mer bénéficient, depuis l’année 2015, d’un taux majoré (7,5 % sur les rémunérations versées en 2014 ; 9 % sur celles versées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015).

Dans le cas où l’impôt dû par l’entreprise est insuffisant pour y imputer la totalité du CICE, le solde du crédit d’impôt peut être reporté sur les trois exercices suivants et être restitué en fin de période. Les entreprises doivent retracer dans leurs comptes annuels l’utilisation du crédit d’impôt conformément à l’objectif d’amélioration de la compétitivité des entreprises poursuivi par ce dispositif. Elles ne peuvent ni financer une hausse de la part des bénéfices distribués, ni augmenter les rémunérations de leurs dirigeants.

Le CICE est comptabilisé par l’entreprise dès l’exercice aux résultats desquels s’applique la réduction d’impôt sur les sociétés ou d’impôt sur le revenu, et ce bien que la réduction d’impôt intervienne effectivement l’année suivant cet exercice. Par exception, l’excédent de crédit d’impôt est immédiatement restituable pour les PME (au sens du droit de l’Union européenne), les jeunes entreprises innovantes, les entreprises nouvelles et les entreprises en difficulté (procédures de conciliation, sauvegarde, redressement ou liquidation judiciaire). Les entreprises ont aussi la faculté de demander auprès d’Oseo, filiale de la Banque publique d’investissement, le préfinancement du CICE dès le début de l’exercice auquel il se rattache, afin d’améliorer leur trésorerie. En outre, les créances de CICE, y compris celles engendrées avant la liquidation de l’impôt sur les sociétés ou de l’impôt sur le revenu l’année suivante, peuvent être cédées à des établissements de crédit.

Pour le budget de l’État, en revanche, la perte de recettes découlant du CICE est prise en compte l’année de la liquidation de l’impôt sur les sociétés ou de l’impôt sur le revenu (donc une année plus tard que dans les comptes des entreprises).

Avant de présenter les principaux résultats de l’ensemble des travaux d’évaluation, réalisés dans le cadre du Comité de suivi, ainsi que les interprétations ou interrogations qu’ils peuvent parfois soulever, sont au préalable également rappelés ici, en raison de leur importance, quelques éléments relatifs à la méthodologie de ces évaluations (*encadré 2*).

### **Encadré 2 – Les évaluations réalisées sous l’égide de France Stratégie – Aspects méthodologiques**

Les évaluations conduites sous l’égide de France Stratégie ont revêtu les formes suivantes :

- ✓ des entretiens qualitatifs ou des enquêtes auprès des responsables d’entreprises et des DRH, afin de connaître les intentions d’utilisation du CICE et les mécanismes de décision quant à son utilisation dans les entreprises.
- ✓ des études descriptives visant à caractériser les entreprises bénéficiaires (secteurs d’activité, taille, montant du ICE rapporté à la masse salariale totale, entreprises exportatrices ...).
- ✓ des études visant à documenter les canaux de diffusion des effets du CICE et notamment à mesurer l’impact causal du CICE sur plusieurs grandeurs : le niveau de l’emploi, l’investissement, les marges, la compétitivité-prix etc.<sup>112</sup>. Les évaluations ont porté sur les objectifs figurant dans la loi, mais ont aussi

<sup>112</sup> Ces évaluations ont été confiées à trois équipes de recherche (LIEPP, OFCE, TEPP). Les délibérations du comité se sont fondées non seulement sur les résultats détaillés de ces études, mais aussi sur des travaux complémentaires de comparaison de leurs méthodes et de leurs résultats, et sur un examen complet et précis, par des experts indépendants, de l’apport de ces recherches. Enfin, ces travaux ont été complétés par des analyses de la Dares et de la Banque de France.

tenté de prendre en compte d'autres effets (la distribution de dividendes, les réactions au préfinancement...), que différents acteurs sociaux souhaitaient connaître mais qui n'étaient pas au premier plan des objectifs initiaux<sup>113</sup>.

Si les premiers travaux ont pu être mis en place très rapidement, ce n'est évidemment pas le cas des études d'impact, à la fois parce qu'il a fallu du temps avant de pouvoir disposer des données nécessaires mais aussi pour que les effets du CICE soient mesurables (effets différés) : ces premières évaluations ont ainsi été présentées dans le rapport d'octobre 2016, et ceux de mars et octobre 2017, et doivent encore se poursuivre.

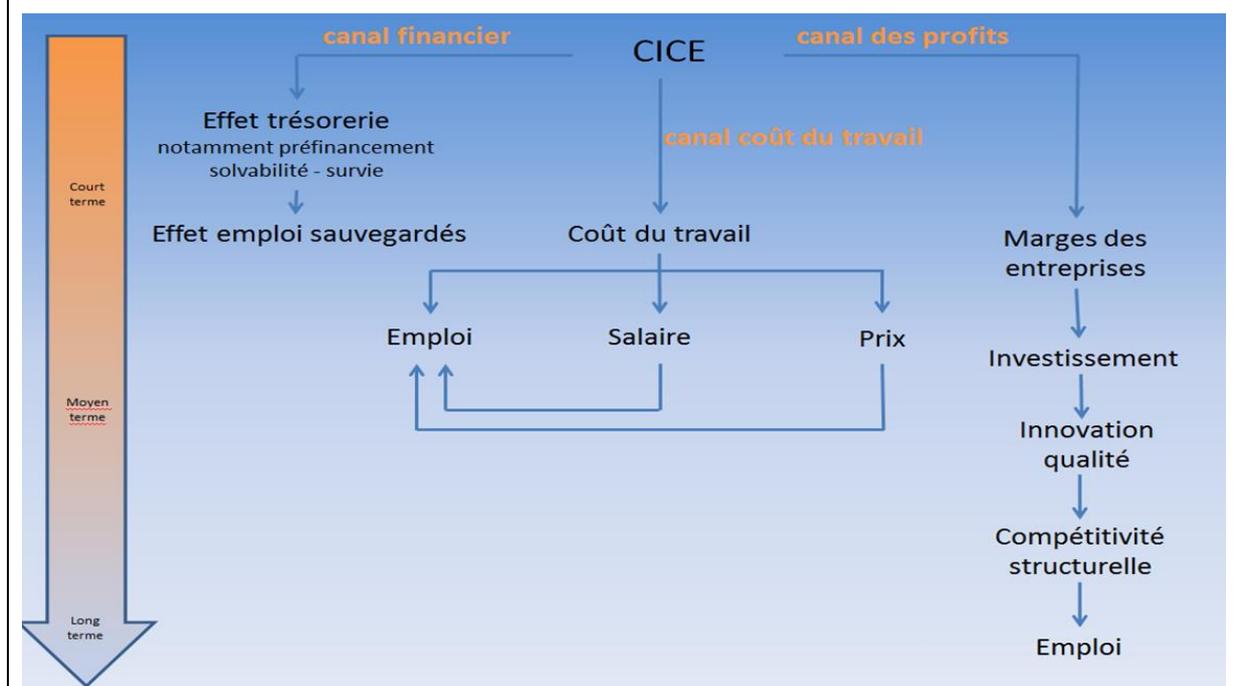
L'évaluation du dispositif s'est aussi révélée délicate pour un ensemble de raisons :

- ✓ Le dispositif a connu plusieurs modifications au cours de la période ; outre les modifications de taux, les mécanismes de préfinancement afin de disposer du CICE plus tôt ont connu plusieurs modifications avant d'être stabilisés. Il a aussi connu un déficit de notoriété en début de période, notamment auprès des structures de petite taille.
- ✓ D'autres dispositifs ont été mis en place au cours de la période, notamment les mesures du Pacte de responsabilité et de croissance qui ont aussi contribué à diminuer directement le coût du travail.
- ✓ Dans un registre similaire, l'environnement macroéconomique a connu des évolutions importantes au cours de la période (baisse des prix du pétrole en 2013/2014 par exemple).

Par ailleurs, le décalage temporel entre le fait générateur du crédit d'impôt et sa perception, et l'usage hétérogène qu'ont pu en faire les entreprises<sup>114</sup>, ont été des problèmes qu'a dû aborder l'évaluation.

La démarche d'évaluation suivie par France Stratégie a à cet égard visé à distinguer les différents canaux par lesquels le CICE a pu agir ainsi que les différentes temporalités de ses effets (*figure 1*).

**Figure 1 – Les trois canaux de transit du CICE selon le comité de suivi piloté par France Stratégie**



Les principales conclusions des études d'évaluation, telles qu'elles sont retracées dans l'avis le plus récent du comité de suivi<sup>115</sup>, sont brièvement rappelées ci-dessous (encadré 3). Deux résultats

L'ensemble des matériaux (rapports de recherche et rapports des experts référents) est accessible sur le site de France Stratégie

<sup>113</sup> *Ibid.*

<sup>114</sup> Les décisions quant à l'affectation du CICE ont pu être prises dans les entreprises de taille importante par les directions financières, le crédit fiscal étant perçu comme une ressource globale, ex post, et non intégrée dans les décisions d'emploi ou d'investissement.

<sup>115</sup> France stratégie (2017), Comité de suivi du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi, rapport 2017.

sont particulièrement notables : la diffusion du CICE au sein de l'ensemble du système productif, ce qui rend d'ailleurs plus difficile l'évaluation de ses impacts ; un effet direct relativement modeste sur l'emploi, dont l'évaluation n'est d'ailleurs pas à ce stade définitive.

**Encadré 3 – Les principales conclusions des mesures d'impact identifiées par le comité de suivi du CICE en octobre 2017**

- Le CICE s'est en partie diffusé dans l'ensemble du système productif, le long de chaînes de valeur dès le début de la mise en place du dispositif, en 2013 et 2014. Les entreprises les plus bénéficiaires ont transmis une partie de leur CICE à leurs entreprises clientes ou donneuses d'ordre, en réduisant ou en limitant la hausse des prix des biens et services qu'elles leur vendent.
- L'effet du CICE sur les marges des entreprises n'est que partiellement identifiable avec les méthodes micro-économétriques employées ; il semble néanmoins qu'il ait conduit à leur amélioration.
- À court terme (2013-2014), le CICE n'aurait pas eu d'effet significatif sur l'investissement, la recherche et développement et les exportations. Cette absence d'effet sensible à court terme peut toutefois s'expliquer par la phase préalable de restauration des marges, et ces indicateurs devront continuer à être suivis à l'avenir.
- Les effets du CICE sur l'emploi sont difficiles à évaluer, et les deux équipes de recherche, qui ont réalisé des évaluations sur cet aspect<sup>116</sup>, ne concluent pas de la même manière sur ce sujet. Quoiqu'il en soit, le comité considère qu'un « effet positif mais modéré, concentré sur les entreprises les plus exposées au CICE, paraît le plus vraisemblable, de l'ordre de 100 000 emplois sauvegardés ou créés sur la période 2013-2015 (mais dans une fourchette large, allant de 10 000 à 200 000 emplois) »<sup>117</sup>, concentrés sur les 25 % des entreprises les plus exposées au CICE. Le volume d'emplois sauvegardés sur la période grâce à l'effet du préfinancement sur les défaillances d'entreprise serait quant à lui marginal sur le volume d'emplois sauvegardés (moins de 3 000 emplois sauvegardés, uniquement sur 2013).

Les évaluations relatives à l'évolution de l'emploi par qualification, ainsi que celles des salaires ou des dividendes sont considérées comme fragiles et demandent à être poursuivies. À ce stade, sur les salaires, les résultats ne permettent pas de déceler d'effet visible sur la dynamique des salaires au voisinage de 2,5 SMIC, ni sur la dynamique des salaires de base : elles semblent laisser entrevoir un possible impact positif plus marqué sur les rémunérations des cadres que sur celles des ouvriers et employés.

Deux enseignements plus généraux peuvent aussi, selon France Stratégie, être retirés de ces travaux : la grande diversité des comportements des entreprises face au CICE, d'où la difficulté à faire émerger des effets moyens d'ampleur significative ; l'importance des modalités concrètes de mise en œuvre des mesures de réduction du coût du travail, qui peuvent transiter par des canaux différents et induire des effets eux-mêmes différenciés, selon qu'il s'agit de crédits d'impôt ou d'exonérations de cotisations sociales.

France Stratégie envisage des prolongements de ces travaux d'évaluation en 2019-2020, et notamment des évaluations macroéconomiques *ex post* prenant en compte l'effet macroéconomique tenant compte du financement de la mesure, l'approfondissement des travaux sur l'investissement et les dividendes, et la construction de typologies de pratiques d'usage du CICE par les entreprises.

<sup>116</sup> Les équipes LIEPP (Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques) de Sciences-Po et TEPP (fédération Travail, emploi et politiques publiques) du CNRS.

<sup>117</sup> Il s'agit de l'évaluation de l'équipe TEPP.

## 2. La nouvelle mesure d'allègement pérenne de cotisations sociales employeurs fusionnant les exonérations générales et le CICE

Eu égard aux évaluations du CICE (cf. point I) et suite aux engagements présidentiels, le gouvernement a décidé de supprimer le CICE et de le transformer en allègement pérenne de cotisations sociales. Cette suppression n'interviendra cependant qu'en 2019, le taux du CICE étant dans un premier temps abaissé en 2018. En 2019, les allègements généraux de cotisations patronales seront également renforcés au niveau du SMIC.

Ces mesures et leurs impacts sur les finances publiques sont présentés dans cette partie, ainsi que ceux sur la trésorerie et la comptabilité des entreprises pour certains cas types élaborés par la direction générale du Trésor à la demande du secrétariat général du HCFIPS. Les mesures de compensation aux organismes de sécurité sociale et les conséquences possibles sur les exonérations ciblées de ces mesures font, quant à elles, l'objet de développements dans l'éclairage n°6 de ce rapport (cf. points 2.4 et 4.1 de la fiche en question).

### 2.1. Description des mesures

✓ *En 2018, un taux du CICE ramené à 6 %*

Les projets de loi de finances (PLF) et de loi de financement pour la sécurité sociale (PLFSS) pour 2018 ramènent dans une première étape le taux du CICE de 7 % à 6 % pour les rémunérations n'excédant pas 2,5 SMIC versées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018, soit le taux applicable en 2016.

Cette diminution d'un point du taux du CICE réduit la dépense fiscale de l'État au titre du CICE de 3,1 Md€ (estimation figurant dans les évaluations préalables du PLF 2018<sup>118</sup>), et majore d'autant le montant de l'impôt sur les sociétés ou sur les revenus des entreprises concernées.

✓ *En 2019, une diminution pérenne de cotisations sociales en lieu et place du CICE et un renforcement des allègements au niveau du SMIC*

#### - La transformation du CICE en une réduction du taux de cotisations sociales patronales :

Les projets de loi de finances (PLF) et de loi de financement pour la sécurité sociale (PLFSS) pour 2018 suppriment le CICE au 1<sup>er</sup> janvier 2019 et le remplacent par une réduction de 6 points des cotisations sociales employeurs de maladie pour les rémunérations n'excédant pas 2,5 SMIC. Sous ce niveau de rémunération, le taux de cotisations maladie passera donc de 13 % à 7 % du salaire brut.

#### - L'aménagement du dispositif d'allègement général des cotisations sociales employeurs afin de tenir compte de la réduction du taux de cotisations maladie et son renforcement au niveau du SMIC :

Au 1<sup>er</sup> janvier 2018, le taux d'exonération de cotisations sociales employeurs est de 28,54 % au niveau du SMIC s'annulant à 1,6 SMIC. Toutes les cotisations patronales de sécurité sociale sont exonérées au niveau du SMIC, de même que la contribution solidarité autonomie (CSA) et la contribution au fonds national d'aide au logement (FNAL).

---

<sup>118</sup> PLF 2018, Évaluations préalables, page 233.

Afin de tenir compte de la réduction de 6 points du taux de cotisation maladie au 1<sup>er</sup> janvier 2019, le taux d'exonérations de cotisations sociales serait donc ramené de 28,54 % à 22,54 %.

Cependant, le choix a été fait de renforcer parallèlement les allègements de cotisations patronales au niveau du SMIC, afin de soutenir l'emploi peu qualifié. À cette fin, le champ de ces exonérations, applicables à ce niveau de rémunération, est étendu à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2019 aux contributions d'assurance chômage (dont le taux est de 4,05 % au 1<sup>er</sup> janvier 2018), aux cotisations à l'AGIRC-ARRCO (4,65 % au 1<sup>er</sup> janvier 2018, porté à 4,72 % au 1<sup>er</sup> janvier 2019 en raison de l'augmentation du taux d'appel de la tranche A de 125 % à 127 %) et à la cotisation pour l'association pour la gestion du fonds de financement (AGFF, 1,20 %, taux connu et en vigueur au 1<sup>er</sup> septembre 2017). Au niveau du SMIC, l'exonération sera totale, puis dégressive jusqu'à 1,6 SMIC.

Ainsi, au niveau du SMIC, la nouvelle mesure conduit à une diminution du taux de cotisations sociales de 32,44 points au titre des allègements généraux sur les bas salaires, à laquelle il convient d'ajouter la réduction de 6 points du taux de cotisation maladie, ce qui correspond à une diminution de 38,44 points du taux réglementaire de cotisations sociales.

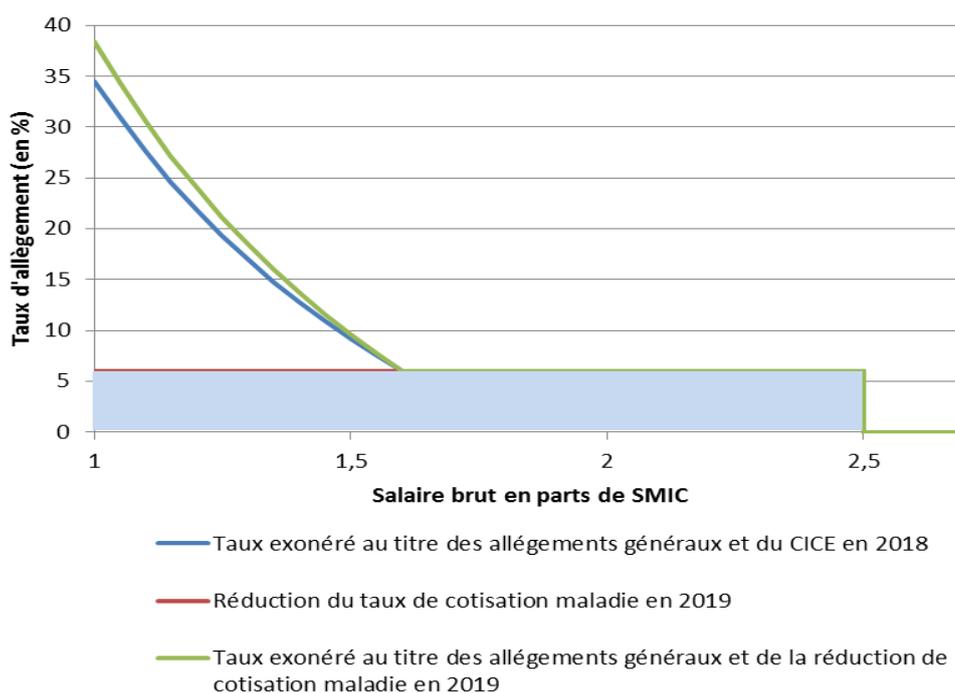
Cette diminution est à comparer à celle qui prévalait antérieurement, à ce même niveau de salaire, soit 28,54 points d'allègements généraux au niveau du SMIC et 6 points de diminution du coût du travail au titre du CICE, soit une diminution totale de 34,54 points des prélèvements assis sur le salaire brut. La nouvelle mesure conduit donc à une réduction de l'ordre de 4 points des prélèvements sur le SMIC brut (*figure 2*).

**Figure 2 – La réduction des cotisations employeurs pour un salarié d'une entreprise d'au moins 20 salariés rémunéré au SMIC en 2018 et en 2019**

	Situation au 1 <sup>er</sup> janvier 2018	Situation au 1 <sup>er</sup> janvier 2019
Allègements généraux de cotisations patronales	28,54 %	32,44 % sous l'hypothèse d'un taux AGIRC-ARRCO de 4,65 % (32,51 % sous l'hypothèse d'un taux AGIRC-ARRCO de 4,72 %)
CICE	6 %	0 %
Réduction du taux de cotisation maladie	0 %	6 %
Taux global	34,54 %	38,44 % sous l'hypothèse d'un taux AGIRC-ARRCO de 4,65 % (38,51 % sous l'hypothèse d'un taux AGIRC-ARRCO de 4,72 %)

Le graphique suivant compare, quant à lui, le profil des allègements en fonction du niveau de rémunération brute, exprimée en parts de SMIC.

**Figure 3 – Barème des allègements généraux, du CICE et des mesures qui s’y substituent en 2019**



Ces évolutions appellent les remarques suivantes :

- Les dispositions mises en place en 2019 combinent un renforcement des exonérations de cotisations sociales proprement dites et une réduction uniforme des cotisations d'assurance maladie, de même nature que celle mise en œuvre en 2015-2016 pour le taux de cotisations d'allocations familiales.
- Elles accordent le bénéfice d'une exonération équivalente en taux au CICE. Mais si le CICE permet de diminuer le montant de l'IS ou de l'IR, un allègement équivalent de cotisations s'accompagne, quant à lui, d'une augmentation de l'excédent brut d'exploitation et donc de l'impôt dû.
- Le bénéfice d'une mesure d'allègement ou de réduction de cotisations sociales est immédiat pour les employeurs en comptabilité d'entreprise et en trésorerie, alors que le CICE n'est perçu de fait qu'une, voire plusieurs années après le versement des salaires y ouvrant droit (sauf cas particulier des entreprises bénéficiant d'un préfinancement et de certaines entreprises prévues par la loi - entreprises en difficulté, les entreprises innovantes, les PME).
- Presque toutes les entreprises sont concernées par le renforcement des allègements de cotisations sociales<sup>119</sup>, alors que le CICE ne concerne que les entreprises acquittant l'impôt sur les sociétés (IS) ou l'impôt sur le revenu (IR), ce qui exclut notamment le secteur non lucratif<sup>120</sup>. Une partie de ce secteur avait cependant bénéficié à partir de 2017 d'un crédit d'impôt de taxe sur les salaires.

<sup>119</sup> Certaines grandes entreprises nationales, qui ont des régimes spéciaux, ne sont en effet pas concernées.

<sup>120</sup> Le rapport du HCFIPS de mars 2014, dans son éclairage VI, pointait très précisément les différences de champ entre les dispositifs d'allègements généraux de cotisations sociales et le CICE.

✓ *Le cas particulier des organismes non lucratifs éligibles au crédit de taxe sur les salaires*

Au 1<sup>er</sup> janvier 2017 un crédit d'impôt de taxe sur les salaires (CITS) avait en effet été instauré pour accorder à certains organismes du secteur de l'économie sociale (les organismes mentionnés à l'article 1679 A du code général des impôts<sup>121</sup>) une aide fiscale qui fasse pendant au crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), réservé aux structures lucratives, soumises à l'impôt sur le revenu (IR) ou à l'impôt sur les sociétés (IS).

Ce dispositif, comme le CICE, sera remplacé au 1<sup>er</sup> janvier 2019, par une réduction de 6 points de cotisations maladie. Comme son taux était de 4 % de la masse salariale des salariés rémunérés dans la limite de 2,5 SMIC, le surcroît d'allègement du coût du travail dans ce secteur sera de 2 points<sup>122</sup>.

## 2.2. *Impacts des mesures sur les finances publiques*

✓ *L'année de transition 2019 : une double comptabilisation de la dépense publique du fait de la transformation d'un crédit d'impôt en allègement de cotisations*

Pour les finances publiques, et sans prise en compte à ce stade de l'impact de ces mesures sur les comportements des acteurs économiques, la transformation du CICE en allègement de cotisations emporte les conséquences suivantes.

En comptabilité nationale, la quasi-totalité de la créance fiscale constituée au titre du CICE relatif aux rémunérations de 2018 est une dépense de l'exercice 2019, tandis que les allègements de cotisations sociales supplémentaires sont une moindre recette de ce même exercice<sup>123</sup>. Cela conduit, pour l'année de transition que sera l'année 2019, et selon les estimations figurant dans les études d'impact associées aux lois financières, à une dépense totale pour les administrations publiques de 45,5 Md€, dont 20,6 Md€ au titre du CICE et 24,9 Md€ au titre des allègements de cotisations sociales (ces derniers intégrant outre la transformation du CICE en allègements de cotisations, le renforcement des allègements généraux au niveau du SMIC).

En comptabilité budgétaire, les dépenses au titre du CICE ne s'éteindront définitivement qu'en 2022<sup>124</sup>, à mesure des possibilités d'imputation du CICE sur l'impôt dû.

---

<sup>121</sup> Il s'agit des organismes sans but lucratif suivants : les fondations reconnues d'utilité publique, les centres de lutte contre le cancer mentionnés à l'article L. 6161-1 du code de la santé publique, les syndicats professionnels et leurs unions mentionnés au titre III du livre Ier de la deuxième partie du code du travail, les mutuelles régies par le code de la mutualité lorsqu'elles emploient moins de trente salariés ou lorsqu'elles relèvent du livre III du même code et emploient au moins trente salariés (œuvrant dans le champ de la petite enfance, du handicap, du médico-social ou de la santé).

<sup>122</sup> À noter cependant que le CITS est diminué du montant de l'abattement de taxe sur les salaires prévu à l'article 1679 A du CGI (20 304 € à compter des rémunérations versées en 2017).

<sup>123</sup> L'encadré 4, dont les informations sont reprises du rapport de France Stratégie sur le CICE, rappelle les différentes notions de « dépenses publiques » associées au CICE.

<sup>124</sup> 2017 est en effet la première année de restitution des créances non consommées de crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi en 2013.

#### Encadré 4 – Les différentes notions de « dépenses publiques » associées au CICE<sup>125</sup>

Le mécanisme du CICE conduit à distinguer plusieurs notions. Il importe en particulier de bien différencier sur le plan fiscal :

– **la créance fiscale** acquise au titre d'une année donnée qui correspond au droit à CICE résultant de l'application du taux de CICE en vigueur à la masse salariale éligible. On parle ainsi de « créance 2013 » ou de « millésime 2013 » pour la créance au titre des salaires versés en 2013 ;

– **la créance fiscale au sens de la comptabilité nationale** qui inclut les créances portées à la connaissance de l'administration fiscale entre le 1er janvier et le 31 décembre de l'année N+1, quel qu'en soit le millésime ;

– **la consommation de CICE** correspondant à la partie de la créance imputée ou restituée chaque année, et qui dépend notamment du montant d'impôt sur les sociétés (IS) – ou d'impôt sur le revenu (IR) – dû par l'entreprise cette année-là. Celle-ci peut elle-même prendre la forme :

- d'une « **imputation** » sur l'IS de l'année N+1 ou N+2 ou N+3, c'est-à-dire d'une réduction d'IS ;
- d'une « **restitution** » immédiate réservée aux PME, jeunes entreprises innovantes, entreprises nouvelles (sous conditions) et aux entreprises en difficulté qui font l'objet d'une procédure collective (conciliation, sauvegarde, redressement judiciaire ou liquidation judiciaire) ;
- la part de la créance qui n'est pas consommée dans l'année est reportée sur l'année suivante (pendant au plus trois ans). On parle alors de « **report** ». Elle est restituée par l'administration fiscale à l'issue de cette période ;

– **l'effet budgétaire du CICE** qui correspond au montant de CICE décaissé chaque année par l'État, c'est-à-dire le CICE « consommé ». Il peut concerner différents millésimes de créances puisqu'il inclut les reports d'imputation des années précédentes ou certaines déclarations fiscales tardives par rapport à l'année calendaire.

**Figure 4**  
**Montants de CICE retenus dans le PLF 2018 (en Md€)**

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Prévisions de créance effective CICE au titre des salaires de l'année N (année de versement des salaires)	11,5	17,7	18,6	19,2	23,1	20,5	0	0
Prévisions de dépenses en comptabilité nationale (par année fiscale)	0	10,2	17,6	18,4	19,2	22,8	20,6	1,5
Prévisions des effets budgétaires du CICE (imputations et restitutions) (par année de dépense budgétaire effective)	0	6,6	12,5	12,9	16,5	21	19,6	10,2

Source : Rapport 2017 de France Stratégie du Comité de suivi du CICE, pages 42 et 43.

- ✓ *Des mesures de compensation aux organismes de sécurité sociale et des adaptations des exonérations ciblées à déterminer à l'avenir*

La manière dont les allègements de cotisations sociales, liés à la transformation du CICE et à l'allègement supplémentaire sur les bas salaires, qui entreront en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2019, seront compensés par l'État aux régimes de sécurité sociale devra être prévue dans les lois financières de l'automne 2018 (cf. à ce sujet la fiche 6 de ce rapport).

<sup>125</sup> Rapport 2017 de France Stratégie du Comité de suivi du CICE, page 32

Par ailleurs, plusieurs exonérations ciblées pourraient, si leurs barèmes ne sont pas adaptés suite à la nouvelle mesure, devenir moins avantageuses que les allègements généraux en vigueur en 2019. Une révision de ces exonérations devrait également être menée dans le cadre des lois financières pour 2019, à l'issue d'une concertation avec les représentants des acteurs concernés (cf. à ce sujet la fiche 6 de ce rapport).

### *2.3. Une illustration à partir de quelques cas-types de l'impact de ces mesures sur la comptabilité et la trésorerie des entreprises*

Pour les entreprises, l'année de transition pourra se traduire dans certains cas par des effets de trésorerie importants, qui dépendent toutefois de leurs modalités de « consommation » du CICE au titre de l'année 2018 (bénéfice dès 2018 pour certaines entreprises prévues par la loi – entreprises en difficulté, les entreprises innovantes, les PME ... – ou les entreprises ayant demandé un préfinancement du CICE, imputation sur l'impôt en 2019 ou les deux années qui suivent ou restitution en 2022).

À la demande du HCFIPS, la Direction générale du Trésor a élaboré quelques cas-types afin d'illustrer les conséquences de la nouvelle mesure pour les entreprises, aussi bien du point de vue de la comptabilité d'entreprise que du point de vue de la trésorerie (cf. encadré 5). Comme il est d'usage pour ce type d'analyses, il est important de préciser les hypothèses retenues pour l'élaboration de ces cas-types, qui n'ont pas vocation à décrire l'ensemble des situations, mais à illustrer, pour en faciliter la compréhension, les effets des nouvelles mesures sur quelques cas.

Pour les cas-types considérés, les mesures d'exonération qui seront appliquées en 2019 aboutissent pour les entreprises à un avantage financier accru pour les rémunérations versées au niveau du SMIC, cet avantage étant en revanche légèrement réduit, après prise en compte des effets de retour de l'impôt sur les sociétés pour les salariés rémunérés au niveau de 2 SMIC.

#### **Encadré 5 – L’impact de la fusion du CICE et des allègements généraux de cotisations sociales, et du renforcement de ces derniers au niveau du SMIC sur quelques cas-types d’entreprises**

Deux cas de figures polaires sont envisagés dans les cas-types ci-après :

- celui d’une entreprise dégagant un bénéfice chaque année, avec le cas d’un salarié rémunéré au SMIC et celui d’un salarié rémunéré 2 SMIC ;
- celui d’une entreprise déficitaire chaque année à partir de 2018, avec le cas d’un salarié rémunéré au SMIC et celui d’un salarié rémunéré 2 SMIC.

Pour chacun de ces cas de figure, sont reportés sur la période 2017-2022 :

- le montant du CICE, qui dépend des taux applicables chaque année aux rémunérations brutes ;
- le montant des allègements supplémentaires de cotisations sociales induits par la nouvelle mesure à partir de 2019, i.e. ceux correspondant à la fusion du CICE avec les allègements généraux de cotisations (+ 6 points) et au renforcement des allègements de cotisations sociales au niveau du SMIC s’annulant à 1,6 SMIC ;
- le surcroît d’impôt sur les sociétés (IS) à acquitter par l’entreprise, toutes choses égales par ailleurs, en tenant compte de la réduction du taux d’IS de 33,33% en 2018 à 25% en 2022.

**Une hypothèse conventionnelle importante**, et qui peut d’ailleurs être questionnée, est que la mesure ne modifie aucun des comportements de l’entreprise, en particulier, s’agissant de la mesure des « effets retours de l’impôt sur les sociétés (IS) ». En effet, à la différence du CICE, un allègement de cotisations sociales d’un même montant, augmentant l’excédent brut d’exploitation, se traduit, toutes choses égales par ailleurs, par un supplément d’impôt sur les sociétés. Il importe cependant de préciser que cet « effet retour de l’IS » est calculé sous l’hypothèse extrêmement forte que l’entreprise, avec la nouvelle mesure, ne modifie aucun de ses comportements antérieurs (de demande d’emploi, de fixation de ses marges, de fixation de ses prix etc.). Par ailleurs, cet « effet retour de l’IS » est exprimé, comme les montants de CICE ou des allègements de cotisations sociales, en proportion de la masse salariale, alors qu’il concerne les bénéfices de l’entreprise.

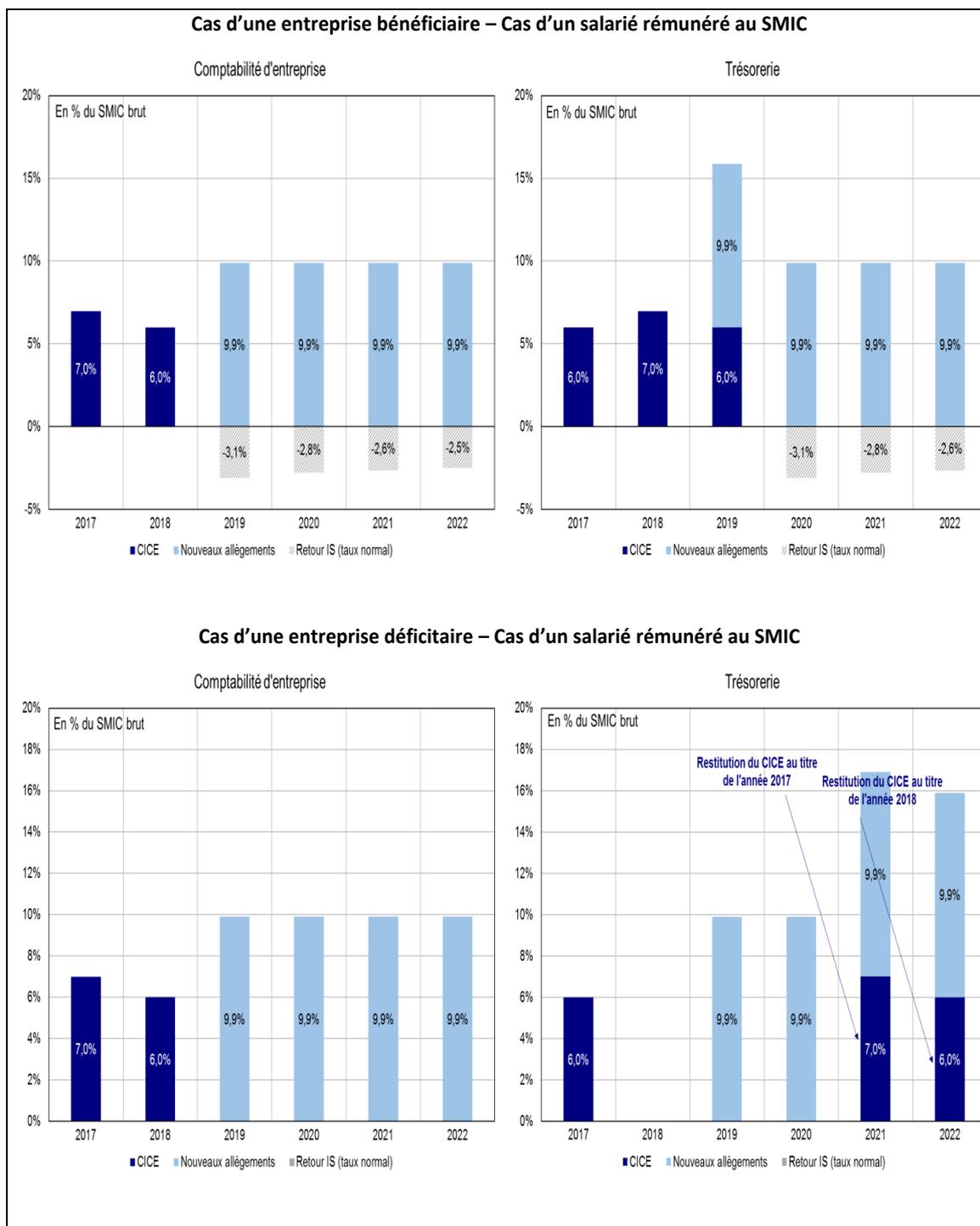
**Au titre de ses salariés rémunérés au SMIC (figures 5.a)**, une entreprise percevait, en comptabilité d’entreprise (où c’est le fait générateur des dépenses et recettes qui prime), des montants de CICE respectivement égaux à 7 % en 2017 et 6 % en 2018 des rémunérations brutes versées à ces salariés. La fusion du CICE avec les allègements généraux de charge et le renforcement de ces derniers au niveau du SMIC conduisent à partir de 2019 l’entreprise à bénéficier d’allègements nouveaux de cotisations égaux à 9,9 % des SMIC bruts versés. Au total, le montant d’allègements de cotisations sociales en 2019 est supérieur de 3,9 points par rapport au montant du CICE comptabilisé sur l’année 2018 et des allègements antérieurs ; il est supérieur de 2,9 points par rapport à 2017. Cependant, si l’entreprise dégage un bénéfice, toutes choses étant égales par ailleurs, elle acquittera en 2019 un surcroît d’impôt sur les bénéfices – supposé au taux normal-équivalent à 3,1 % de la masse des SMIC bruts. Ce surcroît d’IS sera réduit à 2,5 % en 2022 du fait de la diminution du taux d’IS programmée en loi de finances 2018.

La comptabilité de trésorerie fait quant à elle apparaître, dans le cas d’une entreprise bénéficiaire, un surcroît très important de trésorerie en 2019, pour les salariés rémunérés au SMIC cette année-là : l’entreprise bénéficie en effet simultanément du CICE au titre des salaires versés en 2018 (6 % de sa masse salariale brute) et de la nouvelle mesure, fusionnant le CICE avec les allègements généraux de cotisations sociales et les accroissant au niveau du SMIC (9,9 % des rémunérations versées aux personnes rémunérées au SMIC). À partir de 2020, l’effet retour de l’IS conduirait néanmoins à réduire le montant des nouveaux allègements d’un montant équivalent à 3,1 % du SMIC brut. Dans l’hypothèse où l’entreprise s’avérerait continûment déficitaire à partir de 2018 et ne pourrait imputer le CICE en réduction d’IS, le CICE dû au titre des rémunérations versées en 2017 serait restitué à l’entreprise en 2021, conduisant à cette date à une augmentation sensible de sa trésorerie. Il en serait de même en 2022, suite à la restitution du CICE au titre des rémunérations de 2018.

**Pour les salariés rémunérés au taux de 2 SMIC (figures 5.b)**, l’entreprise ne perçoit pas à partir de 2019 d’allègement de cotisations sociales supérieur au montant du CICE obtenu pour 2018. En effet, à ces niveaux de salaire, les allègements sont exactement du montant du CICE. Pour des salariés rémunérés au niveau de 2 SMIC, l’effet retour de l’IS sera en 2019 de 1,9 % de la masse salariale brute. Toutes choses égales par ailleurs et donc, à comportements inchangés, à ces niveaux de rémunération, les allègements généraux de

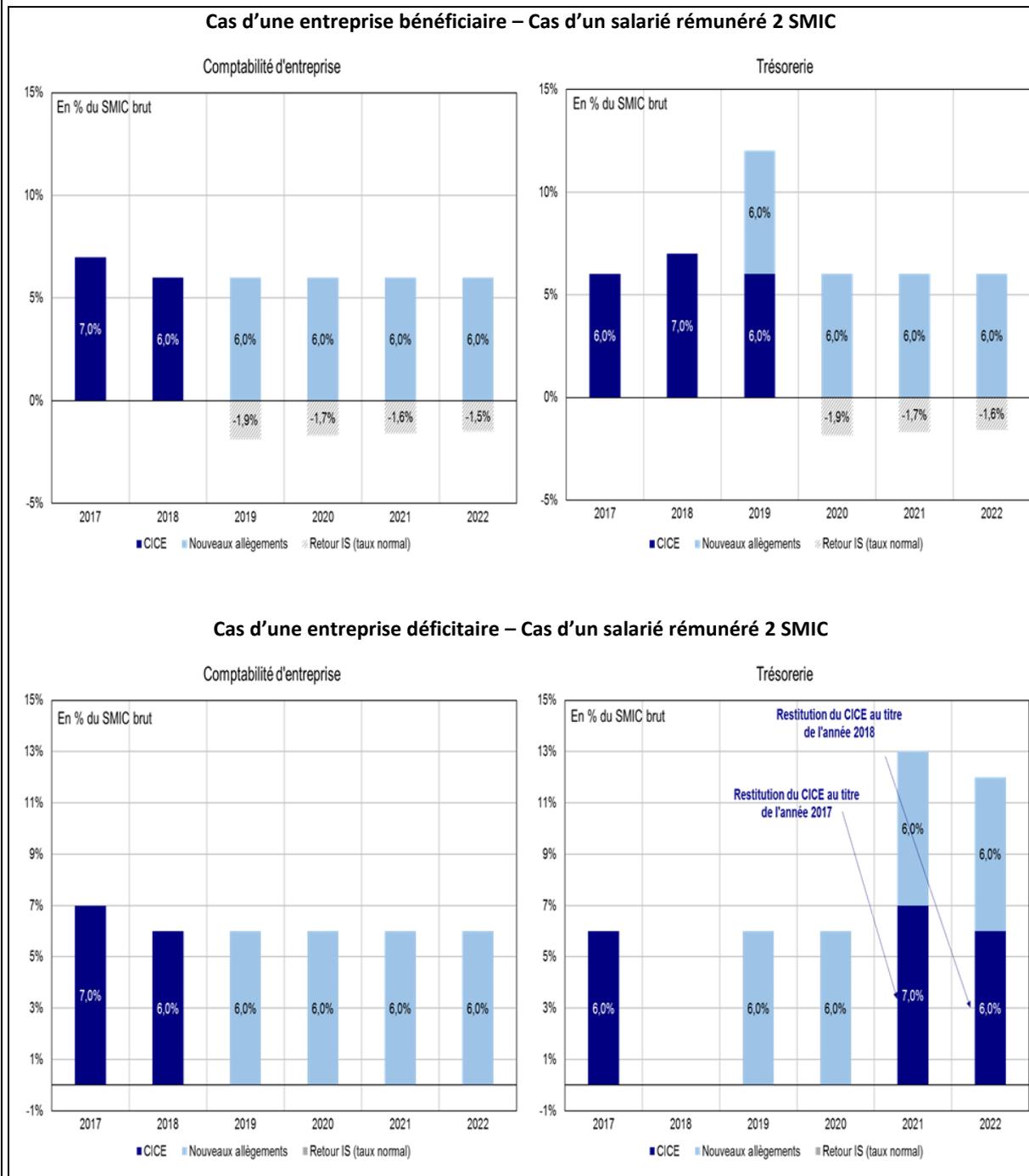
cotisations sociales nets du surcroît d'IS s'avèreront donc en 2019 inférieurs (de 1,3 point de la masse salariale brute correspondante) aux montants précédents des allègements généraux et du montant du CICE.

**Figures 5.a – Montants du CICE et des nouveaux allègements de cotisations sociales à partir de 2019 pour un salarié rémunéré au SMIC (en % du SMIC brut) selon la comptabilité d'entreprise et la comptabilité de caisse pour une entreprise bénéficiaire et une entreprise continument déficitaire depuis 2018**



Source : Direction générale du Trésor.

**Figures 5.b – Montants du CICE et des nouveaux allègements de cotisations sociales à partir de 2019 pour un salarié rémunéré au taux de 2 SMIC (en % du SMIC brut) selon la comptabilité d'entreprise et la comptabilité de caisse pour une entreprise bénéficiaire et une entreprise continument déficitaire depuis 2018**



Source : Direction générale du Trésor.

### 3. Les effets potentiels de l'évolution des dispositifs d'allègements : quelques éléments d'analyse *ex ante*

La restructuration des dispositifs d'allègement du coût du travail aura d'abord, dès 2019, un impact « mécanique » sur un certain nombre d'indicateurs économiques, en raison des conventions statistiques liées à la comptabilisation des différentes mesures.

#### **Encadré 6 – L'impact « mécanique » de la suppression du CICE et de la réduction de 6 points des cotisations maladie jusqu'à 2,5 SMIC brut sur la comptabilisation des agrégats économiques**

Certains indicateurs économiques vont connaître des évolutions particulières en 2019 (des évolutions exceptionnelles et ponctuelles, ou des marches à la hausse ou à la baisse selon les cas), en raison des conventions statistiques en vigueur, encadrées le plus souvent par des règlements européens. L'analyse qui suit porte uniquement sur l'impact mécanique de la suppression du CICE et de la mise en place d'une réduction de 6 points des cotisations maladie jusqu'à 2,5 SMIC sur la comptabilisation des agrégats économiques, sans intégrer les allègements renforcés au niveau du SMIC, ni la baisse du taux de l'impôt sur les sociétés (IS) entamée en 2017 et qui se poursuivra jusqu'en 2022.

Ainsi, le taux de marge des entreprises, mesuré par la comptabilité nationale, devrait être exceptionnellement amélioré en 2019 (*cf.* fiche 4, encadré 3). En revanche, l'effet de l'année de transition sur les taux de marge individuels des entreprises, mesurées au sens de la comptabilité des entreprises sera *a priori* plutôt neutre selon la Direction générale du Trésor (même si certaines entreprises n'enregistrent pas le CICE dans leur compte de résultat de l'année).

L'impact de la « bascule » sera *a priori* quasiment neutre sur l'indice du coût du travail (ICT). En effet, comme le CICE est comptabilisé comme une subvention sur les salaires, il est intégré dans l'ICT au gré des salaires versés et non avec une année de décalage (*cf.* fiche 4, point 1.2 et encadré 7). En revanche, les coûts salariaux unitaires (CSU), issus de la comptabilité nationale, vont enregistrer une diminution en 2019. En effet, le CICE n'y est pas enregistré comme une diminution du coût du travail, à la différence des allègements de charge.

Les crédits d'impôt étant désormais considérés comme une dépense publique par la comptabilité nationale (et mesurés en droits constatés), la suppression du CICE en 2019 entraînera une diminution exceptionnelle de la dépense publique en 2020<sup>126</sup>.

Ni le CICE, ni les exonérations de cotisations sociales ne sont comptabilisés au sein des prélèvements obligatoires (PO)<sup>127</sup> et la « bascule » n'a donc *a priori* pas d'impact « statistique » à long terme sur la comptabilisation de ces derniers. Cependant, leurs modalités financières différenciées auront une incidence à court terme sur le taux de prélèvements obligatoires. En effet, la suppression du CICE en 2019 entraînera une augmentation du taux de PO à partir de 2020, avec des effets « lissés » selon le rythme de consommation des créances, tandis que les allègements généraux de cotisations sociales, qui gagent sa suppression, auront un impact immédiat à la baisse sur le taux de PO dès 2019. La mesure conduira donc dans un premier temps à une diminution notable du taux de prélèvements obligatoires en 2019, puis à une remontée progressive, sous le double effet des consommations de CICE ainsi que du retour de l'IS sur les allègements de cotisations. La « bascule » devrait en revanche être neutre pour les prélèvements obligatoires à long terme.

Au-delà de cette répercussion comptable et statistique, une évaluation globale des effets de la transformation du CICE en allègement pérenne de cotisations et du renforcement des allègements généraux au niveau du SMIC sera à conduire à la suite de leur mise en œuvre.

<sup>126</sup> Les documents budgétaires associés aux lois financières pour 2018 ont choisi de retenir un indicateur de dépenses publiques, hors crédits d'impôts, qui ne connaît donc pas d'évolution exceptionnelle en 2020 suite à la suppression du CICE.

<sup>127</sup> Au sujet de la définition des prélèvements obligatoires et des périmètres des dépenses de protection sociale en Europe, *cf.* le rapport de décembre 2017 du HCFiPS sur *Les périmètres des dépenses de protection sociale en comparaison internationale*

Ces travaux d'évaluation pourront notamment être réalisés dans le cadre du comité de suivi des aides publiques aux entreprises, mis en place en 2014 et animé par France Stratégie.

Ces évaluations seront complexes, notamment en raison de la période de transition et, comme on l'a vu, des effets diffus du CICE, et elles nécessiteront, comme cela a été le cas pour le suivi et l'évaluation du CICE, de définir les modalités d'une « évaluation plurielle ». Elles devront également prendre en compte d'autres mesures modifiant dans les années à venir le coût du travail, et notamment celles relatives à la contribution des entreprises au financement des dispositifs d'alternance et de formation professionnelle, dont les modalités devraient figurer dans la future loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel. Un des enjeux sera à cet égard de poser les questions d'évaluation les plus pertinentes, dont certaines pourront utilement être éclairées par les discussions du Haut Conseil. La question de la sensibilité de l'emploi à ces nouvelles mesures d'allègement du coût du travail dans les secteurs anciennement bénéficiaires du CITS (certains organismes du secteur de l'économie sociale<sup>128</sup>), ainsi que dans certains secteurs à bas salaires, a en particulier été soulevée par les membres du Haut Conseil lors de sa réunion plénière du 24 janvier 2018.

À ce stade, cette fiche se contente d'évoquer deux éléments d'analyse *ex ante* concernant l'incidence potentielle de ces réformes : un rappel des mécanismes macroéconomiques à l'œuvre et la répartition par taille et secteur d'activité des entreprises concernées *a priori* par ces mesures.

### 3.1. Les mécanismes à l'œuvre

Dans son rapport de mars 2014<sup>129</sup>, le Haut Conseil avait consacré un éclairage à l'analyse économique des modifications du financement de la protection sociale et à l'apport des modélisations macroéconomiques à cet égard (Éclairage IV) et procédé à l'analyse de plusieurs simulations de scénarios de réforme, réalisées par la DG Trésor et l'Insee avec le modèle MESANGE, par l'OFCE avec le modèle E-mod, et par l'équipe ERASME avec le modèle NEMESIS. Parmi les scénarios testés, figuraient le renforcement des allègements généraux au niveau du SMIC et, parmi les scénarios envisagés, la possibilité d'une ré-articulation des allègements généraux de cotisations sociales à la charge des employeurs et du CICE (Éclairage VI).

Dans l'esprit de ces travaux, et pour apporter de premiers éléments d'analyse de la réforme, cette fiche envisage les implications macroéconomiques à attendre de la mesure fusionnant le CICE et les allègements généraux de cotisations sociales sur les agrégats macroéconomiques les plus significatifs. Elle s'appuie pour cela sur la présentation que la Direction générale du Trésor a fait de ces impacts lors de la réunion plénière du Haut Conseil du 24 janvier 2018.

L'un des problèmes posés pour réaliser une telle évaluation est l'appréciation de la situation « de départ » liée au statut économique du CICE. Or, cette appréciation complexe n'a rien d'évident, dans la mesure où, comme on l'a vu, les effets économiques à l'œuvre avec le CICE empruntent différents canaux et sont hétérogènes selon les entreprises.

---

<sup>128</sup> Cf. *supra*, note 36.

<sup>129</sup> HCFIPS (2014), *Point d'étape sur les évolutions du financement de la protection sociale*, rapport, mars.

Si l'on fait l'hypothèse que le CICE est interprété directement comme une mesure de réduction du coût du travail, comme indiqué plus haut, le nouveau dispositif entraînerait un moindre coût du travail pour les bas salaires, mais une hausse pour les salaires plus élevés. Cependant, ce point de départ reste « incertain », de même que le moment où l'entreprise a « pleinement » pris compte des effets du CICE.

S'agissant en revanche des nouveaux allègements de cotisations sociales ciblés sur les bas salaires, les mécanismes économiques à l'œuvre sont davantage connus et ont été décrits par de nombreuses analyses théoriques et empiriques<sup>130</sup>.

**À moyen-long terme**, la Direction générale du Trésor estime ainsi que la mesure aurait un effet globalement neutre sur l'activité et l'emploi. D'une part, le nouveau dispositif, ciblant davantage les bas salaires, permettrait des créations d'emploi, liées à une élasticité supérieure de la demande de travail à son coût à ces niveaux de salaires, et à une plus grande lisibilité de la nouvelle mesure, que toutes les entreprises interpréteraient clairement comme une réduction du coût du travail. D'un autre côté, le retour d'impôt sur les sociétés, qui minimise l'avantage financier lié à la mesure, pourrait réduire ces effets.

La Direction générale du Trésor a par ailleurs indiqué qu'il est nettement plus difficile de prévoir l'impact de la mesure sur l'emploi et la croissance **durant la période de transition**, et en particulier pendant l'année 2019. La « double dépense » publique, à laquelle donne lieu le dispositif en 2019, peut en effet s'analyser comme une politique de relance budgétaire à hauteur d'environ 1 pt de PIB. Plusieurs scénarios possibles sont néanmoins envisageables, selon la façon dont les effets du CICE sont actuellement appréhendés par les entreprises.

Dans le cas le plus favorable, le nouveau dispositif pourrait conduire à des effets de stimulation positive sur l'emploi et l'activité à court terme, qui s'estomperaient néanmoins au bout de quelques années. C'est ce scénario qui a été retenu dans les évaluations préalables associées au projet de loi de finances pour 2018 (évaluation de l'article 42), sans cependant qu'un chiffrage ne soit proposé.

La Direction générale du Trésor indique par ailleurs, qu'à court comme à moyen/long terme, si le CICE est plutôt perçu comme une baisse d'impôt sur les sociétés et non comme un allègement du coût du travail, les effets de la « bascule » seraient plus importants sur l'emploi, du fait du passage, avec des allègements généraux de cotisations sociales, à une stimulation plus directe de l'emploi que ne le fait un crédit d'impôt sur les sociétés, même assis sur la masse salariale.

---

<sup>130</sup> Cf. notamment les travaux du Comité de suivi et d'évaluation des aides publiques aux entreprises et des engagements (COSAPE), animé par France Stratégie, et son premier rapport consacré aux exonérations générales de cotisations sociales patronales sur les bas salaires publié par France Stratégie en juillet 2017.

### 3.2. L'analyse par taille et secteur d'activité des entreprises concernées par les allègements généraux, le CICE, la nouvelle mesure et les exonérations ciblées

À partir des données des déclarations sociales (BRC/DSN et Dads), l'Acoss a simulé, à la demande du Haut Conseil, les incidences des nouvelles mesures (fusion du CICE et des allègements généraux de cotisations sociales, renforcement des exonérations générales au niveau du SMIC) sur les différentes catégories d'entreprises par taille et secteur d'activité<sup>131</sup>. Ces simulations ont été réalisées sur les données relatives à l'année 2016, en comparant la situation législative devant s'appliquer en 2019 avec celles prévalant antérieurement, d'une part en 2017 avec un taux à 7 % du CICE et d'autre part en 2018 avec un taux à 6 % du CICE.

En 2016, sur le champ du régime général, hors particuliers employeurs et grandes entreprises nationales, les mesures d'allègements du coût du travail se sont élevées selon l'Acoss à 49,5 Md€, dont 17,5 Md€ au titre du CICE (au taux de 6 %<sup>132</sup>) et 31,9 Md€ au titre des allègements généraux et exonérations spécifiques de cotisations sociales (figure 6). Ces mesures ont représenté au total 9,5 % de la masse salariale brute des employeurs du champ considéré. Elles se seraient élevées à 10,1 % des rémunérations brutes si le taux du CICE avait été de 7 %.

**Figure 6 – Montants des allègements de cotisations, des exonérations ciblées et du CICE, sur données 2016, selon les barèmes applicables en 2017, 2018 et 2019 –  
Champ du régime général, hors particuliers employeurs et grandes entreprises nationales**

		CICE à 6%		CICE à 7%	
		Montant 2016 (en Md€)	Taux apparent (*) (en %)	Montant 2016 (en Md€)	Taux apparent (en %)
<b>Situation initiale (avec deux taux du CICE, afin de représenter les situations des années 2017 et 2018)</b>					
Allègements de cotisations **	(1)	31,9	6,1%	31,9	6,1%
Réduction générale		21,0	4,0%	21,0	4,0%
Exonérations spécifiques		4,0	0,8%	4,0	0,8%
Allègements des cotisations au titre de la famille (Pacte de responsabilité)		7,0	1,3%	7,0	1,3%
CICE	(2)	17,5	3,4%	20,5	3,9%
<b>Total</b>	<b>(3)</b>	<b>49,5</b>	<b>9,5%</b>	<b>52,4</b>	<b>10,1%</b>
<b>Situation contrefactuelle, avec transformation du CICE en allègements généraux et renforcement de ces derniers au niveau du SMIC (afin de représenter la situation prévue pour 2019)</b>					
Nouveaux allègements ***	(4)	22,2	4,3%	22,2	4,3%
<b>Nouveau total</b>	<b>(5)=(1)+(4)</b>	<b>54,1</b>	<b>10,4%</b>	<b>54,1</b>	<b>10,4%</b>

\* Le taux apparent correspond au montant rapporté à la masse salariale des employeurs concernés par la mesure.

\*\* Réduction générale + exonérations spécifiques + allègement de cotisations famille

\*\*\* Baisse de cotisations maladie de 6 pts + renforcement de la réduction générale de cotisations (hors effet retour de l'IS).

Source : Acoss-Urssaf (Ambre / DADS-BRC-DSN 2016).

Champ : Établissements du secteur privé cotisants au RG, hors particuliers employeurs et grandes entreprises nationales.

<sup>131</sup> L'Acoss avait par le passé apporté ces éléments d'information très précieux dans le cadre du rapport d'étape de mars 2014 du HCFiPS qui envisageait toute une famille de scénarios d'évolutions possibles du financement de la protection sociale. La maquette de micromutation de l'Acoss y est décrite en page 141. Elle s'était avérée extrêmement utile pour calibrer *ex ante* les mesures envisagées dans le rapport.

<sup>132</sup> Les taux sont affectés au fait générateur. Ainsi, le taux du CICE retenu pour l'année 2016 est celui qui s'applique aux rémunérations de l'année 2016 (indépendamment de l'imputation effective sur l'impôt des années ultérieures).

Ces mesures bénéficient diversement aux différents secteurs d'activité, le CICE étant davantage orienté vers les secteurs industriels que les exonérations générales en faveur des bas salaires, qui concernent davantage les secteurs de l'hébergement et de la restauration ou des activités administratives et autres activités de soutien aux entreprises (cf. encadré 7).

Au total, deux secteurs bénéficient de mesures générales d'allègements du coût du travail dont le montant avoisine ou dépasse 15 % de leur masse salariale (le secteur de l'hébergement et de la restauration, 17,5 %, et celui des services administratifs et de soutien, 14,9 %), tandis que quatre secteurs bénéficient d'aides s'élevant à environ 12 % de leur masse salariale (les autres activités de services, 12,9 % ; la construction 12,6 % ; les transports et entreposage 12,2 % ; le commerce 11,5 %). Cette hiérarchie des secteurs d'activité, les plus bénéficiaires des mesures d'allègements du coût du travail au regard de leur masse salariale, établie avec la référence à un CICE au taux de 6 % (appliqué en 2016 et en 2018) est identique à celle obtenue avec la référence à un CICE au taux de 7 % (appliqué en 2017).

**Encadré 7 – les catégories d'entreprises par taille et secteur d'activité bénéficiaires en 2016 du CICE et des allègements généraux de cotisations sociales**

En 2016, les allègements généraux de cotisations représentent 4 % de la masse salariale des établissements du secteur privé cotisant au régime général (hors particuliers employeurs (PE) et grandes entreprises nationales (GEN)). Deux secteurs en bénéficient particulièrement : celui de l'hébergement et de la restauration, pour lequel ils s'élèvent à 9,6 % de la masse salariale brute du secteur (soit un taux apparent d'allègements de 9,6 %) et le secteur des services administratifs et de soutien (taux apparent de 8,1 %). Plusieurs autres secteurs ont aussi un taux apparent supérieur au taux apparent moyen, notamment la construction (5,5 %), le commerce (5,5 %), les transports et entreposage (6 %) ou encore la santé humaine et l'action sociale (4,5 %) et le secteur des autres activités de services (6,1 %) (figure 7.a).

Estimée en année pleine, la mesure de réduction du taux des allocations familiales (AF) jusqu'à 3,5 SMIC (décidée dans le LFSS pour 2016), bénéficie aussi tout particulièrement aux deux secteurs précédents. Mais, certains secteurs en bénéficient aussi proportionnellement à leur masse salariale, davantage que la moyenne. Par exemple, l'industrie manufacturière en bénéficie à hauteur de 1,4 %, alors que les allègements généraux ne se montent qu'à 2,3 % de sa masse salariale.

Quant au CICE (au taux de 6 %), il représente, sur l'ensemble des établissements du secteur privé cotisant au régime général, 3,4 % de la masse salariale. C'est le secteur de l'hébergement et de la restauration qui en bénéficie le plus (5 % de sa masse salariale), suivi du secteur des services administratifs et de soutien (4,7 %). Dans ces deux secteurs, le montant du CICE est cependant nettement inférieur à celui de la réduction générale de cotisations sociales. En revanche, dans plusieurs secteurs, ayant une distribution des salaires faisant davantage de part aux hautes rémunérations, c'est l'inverse qui est observé. Ainsi, tous les secteurs de l'industrie bénéficient de montants de CICE supérieurs à celui des allègements généraux de cotisations sociales, notamment le secteur de la production et de la distribution d'énergie. C'est aussi le cas de certains secteurs à main d'œuvre très qualifiée des services (information et communication ; finance et assurance ; activités spécialisées, scientifiques et techniques).

En considérant la référence de l'année 2017, avec un taux du CICE à 7 %, le montant du crédit d'impôt aurait représenté 3,9 % des rémunérations brutes.

Les exonérations spécifiques, 0,8 % de la masse salariale, concernent, quant à elles, en premier lieu le secteur de la santé humaine et de l'action sociale (2,9 %) et celui des autres activités de services (2,5 %), ainsi que dans une moindre mesure celui des arts, spectacles et activités récréatives (1,3 %), de l'enseignement (1,2 %), l'hébergement et la restauration (1,3 %) voire la construction (1 %).

En termes de taille d'entreprise, plus les entreprises sont de petite taille, plus, en proportion de leur masse salariale, elles bénéficient de l'ensemble des mesures considérées<sup>133</sup> (figure 7.b).

Figure 7.a –

**Montants des allègements de cotisations, des exonérations ciblées et du CICE sur le champ du régime général (hors particuliers employeurs et grandes entreprises nationales) selon les secteurs d'activité – Estimation à partir des données relatives à l'année 2016 avec, s'agissant du CICE, deux hypothèses de taux**

Secteur d'activité (NACE 21)	Masse salariale		Réduction générale (1)		Baisse taux AF (*) (2)		Total Réduction générale et Baisse du taux des AF (1)+(2)		CICE au taux de 6% (3)			CICE au taux de 7% (3')			Exo. spécifiques	
	Md€	Structure	Md€	Taux apparent	Md€	Taux apparent	Md€	Taux apparent	Md€	Taux apparent	Taux apparent	Md€	Taux apparent	Taux apparent	Md€	Taux apparent
B - Industries extractives	0,77	0,1%	0,02	2,1%	0,01	1,4%	0,03	3,5%	0,03	3,9%	7,4%	0,04	4,6%	8,1%	0,01	0,8%
C - Industrie manufacturière	95,33	18,4%	2,24	2,3%	1,30	1,4%	3,53	3,7%	3,36	3,5%	7,7%	3,92	4,1%	8,3%	0,42	0,4%
D - Gaz, électricité, vapeur, air conditionné	1,53	0,3%	0,01	0,4%	0,02	1,2%	0,02	1,5%	0,04	2,8%	4,7%	0,05	3,3%	5,2%	0,00	0,3%
E - Eau ; assainissement, déchets, dépollution	5,18	1,0%	0,12	2,4%	0,07	1,4%	0,19	3,7%	0,20	3,9%	8,5%	0,24	4,6%	9,2%	0,05	0,9%
F - Construction	37,11	7,1%	2,04	5,5%	0,56	1,5%	2,60	7,0%	1,71	4,6%	12,6%	2,00	5,4%	13,4%	0,37	1,0%
G - Commerce	85,04	16,4%	4,64	5,5%	1,20	1,4%	5,84	6,9%	3,50	4,1%	11,5%	4,09	4,8%	12,2%	0,46	0,5%
H - Transports, entreposage	27,86	5,4%	1,67	6,0%	0,42	1,5%	2,08	7,5%	1,20	4,3%	12,2%	1,40	5,0%	12,9%	0,12	0,4%
I - Hébergement, restauration	21,85	4,2%	2,10	9,6%	0,36	1,6%	2,46	11,2%	1,09	5,0%	17,5%	1,27	5,8%	18,3%	0,27	1,3%
J - Information, communication	30,30	5,8%	0,27	0,9%	0,31	1,0%	0,58	1,9%	0,65	2,1%	4,6%	0,76	2,5%	4,9%	0,15	0,5%
K - Finance, assurance	36,79	7,1%	0,29	0,8%	0,32	0,9%	0,62	1,7%	0,76	2,1%	3,9%	0,89	2,4%	4,3%	0,07	0,2%
L - Activités immobilières	7,77	1,5%	0,26	3,4%	0,10	1,3%	0,36	4,7%	0,21	2,7%	7,8%	0,25	3,2%	8,2%	0,03	0,4%
M - Activités spécialisées, scientifiques, techn.	56,30	10,8%	0,76	1,3%	0,58	1,0%	1,34	2,4%	1,31	2,3%	5,1%	1,53	2,7%	5,5%	0,24	0,4%
N - Services administratifs, soutien	44,01	8,5%	3,56	8,1%	0,69	1,6%	4,25	9,7%	2,06	4,7%	14,9%	2,40	5,4%	15,6%	0,24	0,5%
O - Administration publique	5,50	1,1%	0,05	0,9%	0,08	1,4%	0,13	2,3%	0,01	0,2%	2,8%	0,01	0,3%	2,8%	0,01	0,2%
P - Enseignement	7,21	1,4%	0,29	4,0%	0,09	1,3%	0,39	5,3%	0,13	1,8%	8,3%	0,15	2,1%	8,6%	0,09	1,2%
Q - Santé humaine et action sociale	38,33	7,4%	1,73	4,5%	0,61	1,6%	2,34	6,1%	0,78	2,0%	11,0%	0,91	2,4%	11,3%	1,09	2,9%
R - Arts, spectacles et activités récréatives	7,76	1,5%	0,27	3,5%	0,08	1,1%	0,35	4,6%	0,19	2,4%	8,2%	0,22	2,8%	8,6%	0,10	1,3%
S - Autres activités de services	10,78	2,1%	0,65	6,1%	0,15	1,4%	0,81	7,5%	0,31	2,9%	12,9%	0,36	3,4%	13,4%	0,27	2,5%
U - Activités extra-territoriales	0,38	0,1%	0,00	1,1%	0,00	0,2%	0,01	1,3%	0,00	0,4%	1,9%	0,00	0,5%	2,0%	0,00	0,1%
<b>TOTAL</b>	<b>519,01</b>	<b>100,0%</b>	<b>20,96</b>	<b>4,0%</b>	<b>6,96</b>	<b>1,3%</b>	<b>27,92</b>	<b>5,4%</b>	<b>17,54</b>	<b>3,4%</b>	<b>9,5%</b>	<b>20,47</b>	<b>3,9%</b>	<b>10,1%</b>	<b>3,99</b>	<b>0,8%</b>

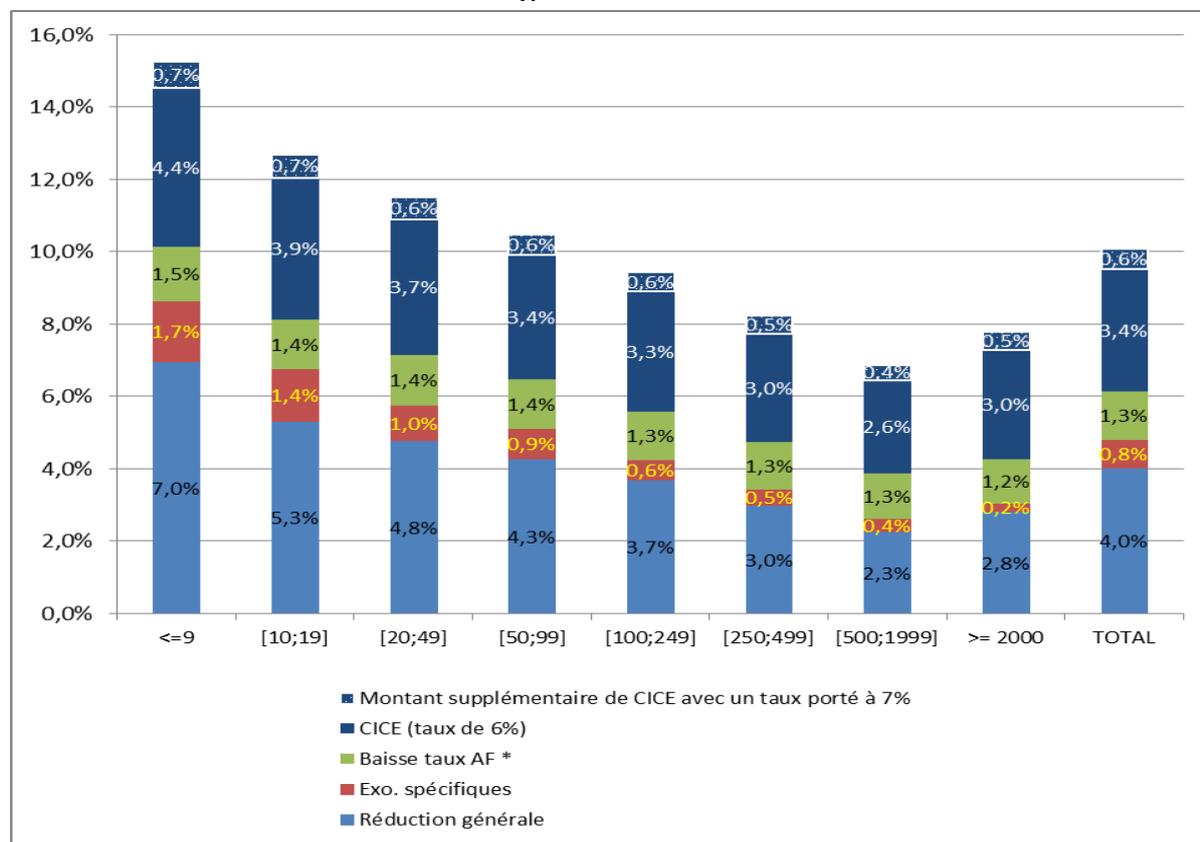
Source : Acoess-Urssaf (Ambre / DADS-BRC-DSN 2016)

Champ : établissements du secteur privé cotisants au RG, hors particuliers employeurs et grandes entreprises nationales.

<sup>133</sup> La proportion un peu plus élevée observée au sein des entreprises de plus de 2000 salariés, comparativement aux entreprises dont les effectifs sont compris entre 500 et 1 999 salariés, s'explique par les entreprises de travail temporaire, fortement présentes dans cette tranche.

Figure 7.b –

Montants des allègements de cotisations, des exonérations ciblées et du CICE sur le champ du régime général (hors particuliers employeurs et grandes entreprises nationales) selon les effectifs salariés des entreprises – Estimation à partir des données relatives à l'année 2016 avec, s'agissant du CICE, deux hypothèses de taux



Source : Acof-Urssaf (Ambre / DADS-BRC-DSN 2016)

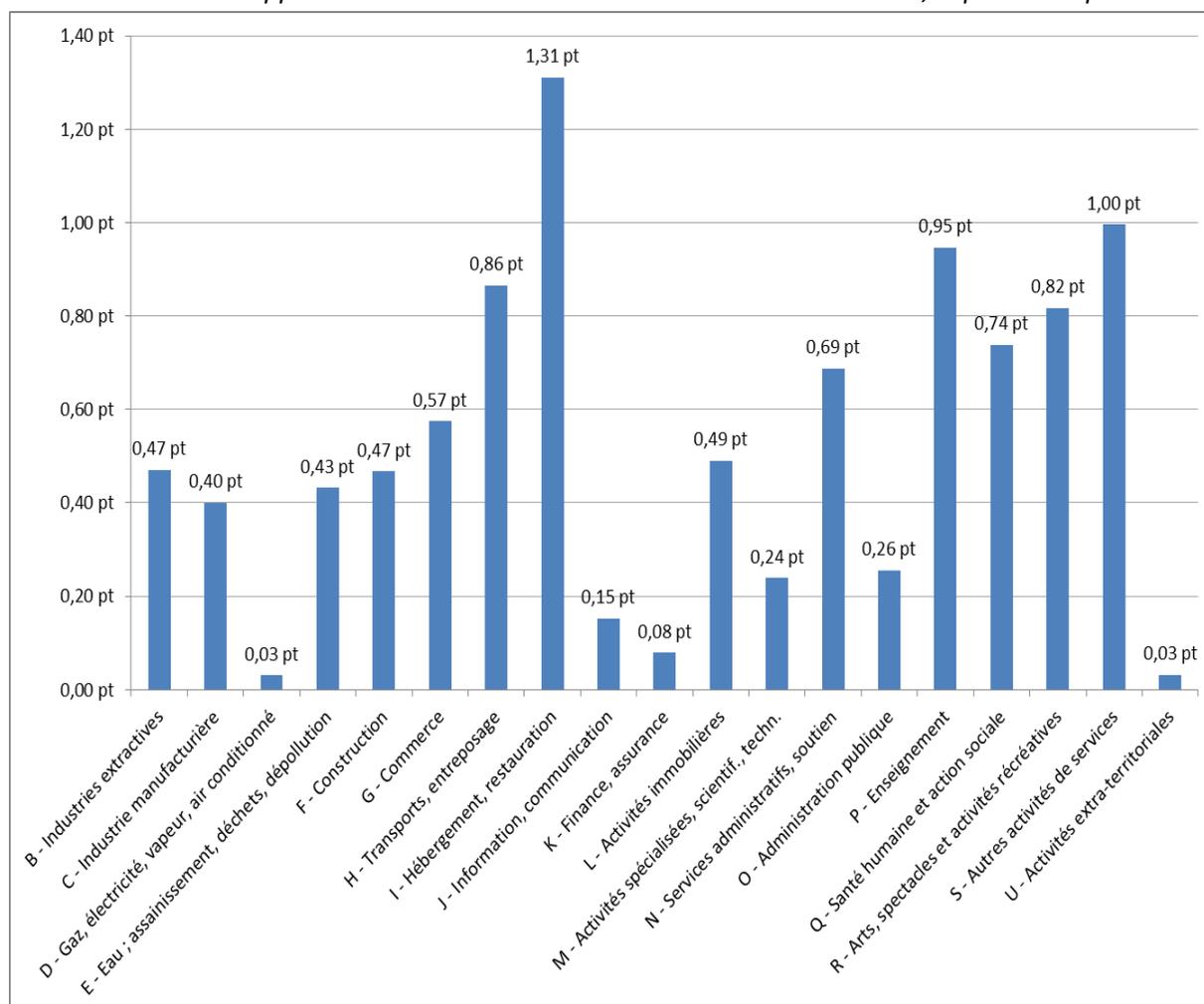
Champ : Établissements du secteur privé cotisants au RG, hors particuliers employeurs et grandes entreprises nationales.

À compter de 2019, le renforcement des allègements généraux de cotisations sociales au niveau du SMIC (de 4 points environ) devrait, sans surprise, favoriser encore davantage les secteurs les plus intenses en main-d'œuvre peu qualifiée. Ainsi, dans le secteur de l'hébergement et de la restauration, les exonérations générales de cotisations sociales, telles que simulées en 2016 sur la base de la législation qui sera en vigueur en 2019, seraient accrues à hauteur de 1,3 % de la masse salariale du secteur, tandis que ce ne serait le cas qu'à hauteur de 0,4 % de la masse salariale dans l'industrie manufacturière (figure 8a).

**Figure 8a – Renforcement des allègements généraux de cotisations sociales au niveau du SMIC (d'environ 4 points) s'annulant à 1,6 SMIC sur le champ du régime général**

**Estimation à partir des données de l'année 2016**

*Montants rapportés à la masse salariale selon les secteurs d'activité, exprimés en points*



Source : Acoess-Urssaf (Ambre / DADS-BRC-DSN 2016), mise en forme SG HCFIPS.

Champ : établissements du secteur privé cotisants au RG, hors particuliers employeurs, grandes entreprises nationales.

Note : Le secteur des administrations publiques, incluses dans le champ des cotisants au régime général, ne représente que 1,1 % de la masse salariale du secteur privé. Il correspond principalement aux activités suivantes : « Administration publique (tutelle) des activités économiques » (code 8413Z de la Naf. Rév.2) et les « Activités générales de sécurité sociale » (code 8430A).

Dans une grande partie de l'économie, si l'on considère comme situation de référence l'année 2018 avec un CICE au taux de 6 %, seul le renforcement des exonérations générales de cotisations au niveau du SMIC aura des effets perceptibles sur la répartition entre secteurs et entreprises des allègements du coût du travail.

En effet, **la transformation du CICE en réduction générale de cotisations sociales** serait *a priori* neutre, en prenant comme référence un taux de CICE à 6 %. D'un point de vue strictement comptable, en supposant que les entreprises ne modifient pas leurs comportements<sup>134</sup>, les deux masses financières (suppression du CICE, réduction du taux de cotisations maladie à hauteur de 6 points) se compensent en effet pour les entreprises éligibles aux deux dispositifs.

<sup>134</sup> Et sans prendre en compte l' « effet retour de l'impôt sur les sociétés ».

Cependant, certaines entreprises n'étaient pas éligibles au CICE. Celles qui bénéficiaient du CITS (notamment dans les secteurs de la santé humaine et de l'action sociale, de l'enseignement, des arts, spectacles et activités récréatives, des autres activités de services) bénéficieraient, avec la mesure de réduction des cotisations maladie à hauteur de 6 points, d'un allègement de cotisations supplémentaire.

Dans le secteur de la santé humaine et de l'action sociale, le CITS, qui a pu être simulé par l'Acoss, aurait représenté, sur les données de l'année 2016, 1,1 % de la masse salariale du secteur. Une réduction de 6 points du taux de cotisations au titre de la maladie jusqu'à 2,5 SMIC représenterait, quant à elle, un allègement équivalent à 2,9 % de la masse salariale, réduite à 1,8 % une fois le CITS annulé. Enfin, le renforcement des allègements généraux de près de 4 points au niveau du SMIC équivaldrait à 0,7 point de la masse salariale du secteur. Au total, dans ce secteur, l'ensemble des nouvelles mesures conduirait à des allègements supérieurs de 2,5 points de la masse salariale par rapport à la légalisation antérieure (*figure 8b*). Le cas de figure est similaire dans les secteurs concernés par le CITS, avec un allègement global du taux apparent dû aux nouvelles mesures qui serait du même ordre de grandeur dans le secteur de l'enseignement (2,5 points de la masse salariale), et moindre dans celui des autres activités de services (1,5 point) ainsi que dans celui des arts, spectacles et activités récréatives (1,4 point).

Enfin, la réduction de 6 points des cotisations maladie devrait jouer à plein et s'ajouter aux allègements antérieurs pour les entités qui ne bénéficiaient ni du CICE, ni du CITS. C'est en particulier le cas des organismes de protection sociale (sécurité sociale, Unédic, caisses de retraite complémentaire...), qui cotisent au régime général et sont de fait inclus dans le champ du secteur privé. Ces organismes représentent l'essentiel du secteur des administrations publiques à personnel sous statut de droit privé.

L'Acoss estime ainsi que, sur le champ des employeurs affiliés au régime général, hors les particuliers employeurs et les grandes entreprises nationales, les mesures qui seront en vigueur en 2019, contribueraient, si elles avaient été mises en œuvre en 2016, et dans l'hypothèse où le niveau d'emploi et la structure salariale seraient inchangés, à augmenter d'environ 4,7Md€ le montant global des mesures de réduction du coût du travail par rapport à la situation correspondant à la législation en vigueur en 2018 (avec un CICE au taux de 6 %). Le montant global se monterait en effet à 54,1 Md€ (soit 10,4 % des rémunérations brutes) contre 49,5 Md€ dans la situation antérieure (soit 9,5 % des rémunérations brutes versées) (*figure 6*). Le surplus de 4,7 Md€ serait néanmoins diminué une fois pris en compte l'effet retour de l'IS. L'Acoss estime qu'il serait ramené à environ 230 M€, sous l'hypothèse d'un taux d'imposition identique pour toutes les entreprises de 20 %.

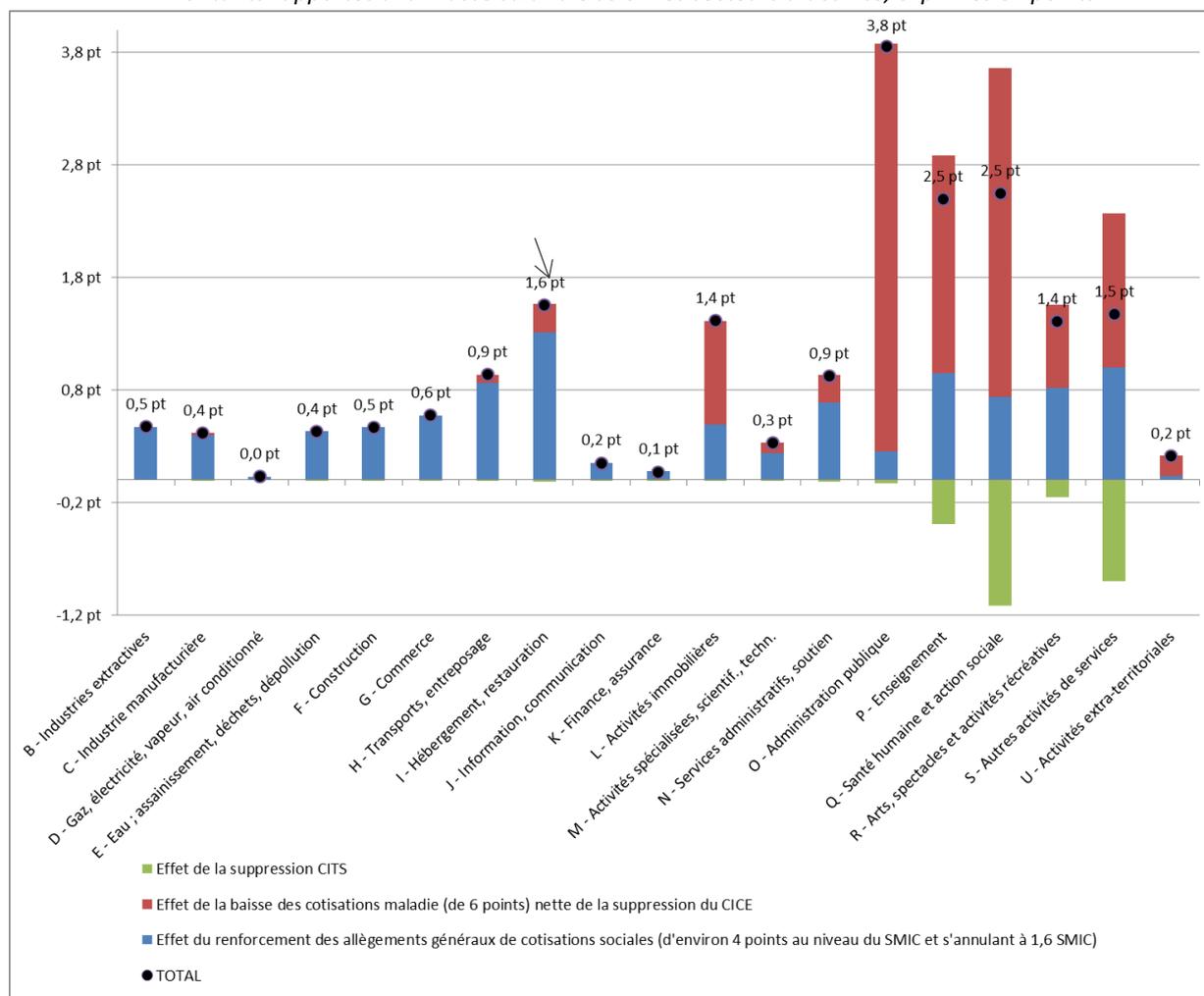
**En prenant comme situation législative de référence l'année 2017, avec un taux du CICE à 7 %**, le nouveau dispositif ne contribuerait en revanche à augmenter le montant des mesures d'allègement du coût du travail qu'à hauteur de 1,8 Md€ (*figure 6*). La situation de l'ensemble des secteurs de l'industrie ou de la construction serait moins favorable, dans la mesure où le surcroît d'allègements au niveau du Smic ne compenserait pas, dans ces secteurs, la suppression du CICE au taux de 7 % (*figure 8.c*). Ce serait également le cas pour certains secteurs des services, tandis que dans d'autres le nouveau dispositif augmenterait le montant global des allègements généraux (par exemple, dans le secteur de l'hébergement et de la restauration, à hauteur de 0,7 point de la masse salariale brute). De plus, la prise en compte de l'effet retour de l'IS, estimé sous l'hypothèse d'un

taux uniforme de 20 %, se traduirait par une perte globale, relativement à la situation législative de l'année 2017 (avec un CICE au taux de 7 %), estimée par l'Acoss à 2,7 Md€ à partir des données relatives à l'année 2016.

**Figure 8b – Effet global de la nouvelle mesure, supprimant le CICE (au taux de 6 %) et le CITS, instaurant une diminution de 6 points du taux de cotisation maladie et renforçant au niveau du SMIC les allègements généraux –**

**Estimation à partir des données de l'année 2016 –**

*Montants rapportés à la masse salariale selon les secteurs d'activité, exprimés en points*



Source : Acoss-Urssaf (Ambre / DADS-BRC-DSN 2016), mise en forme SG HCFiPS.

Champ : Établissements du secteur privé cotisants au RG, hors particuliers employeurs, grandes entreprises nationales.

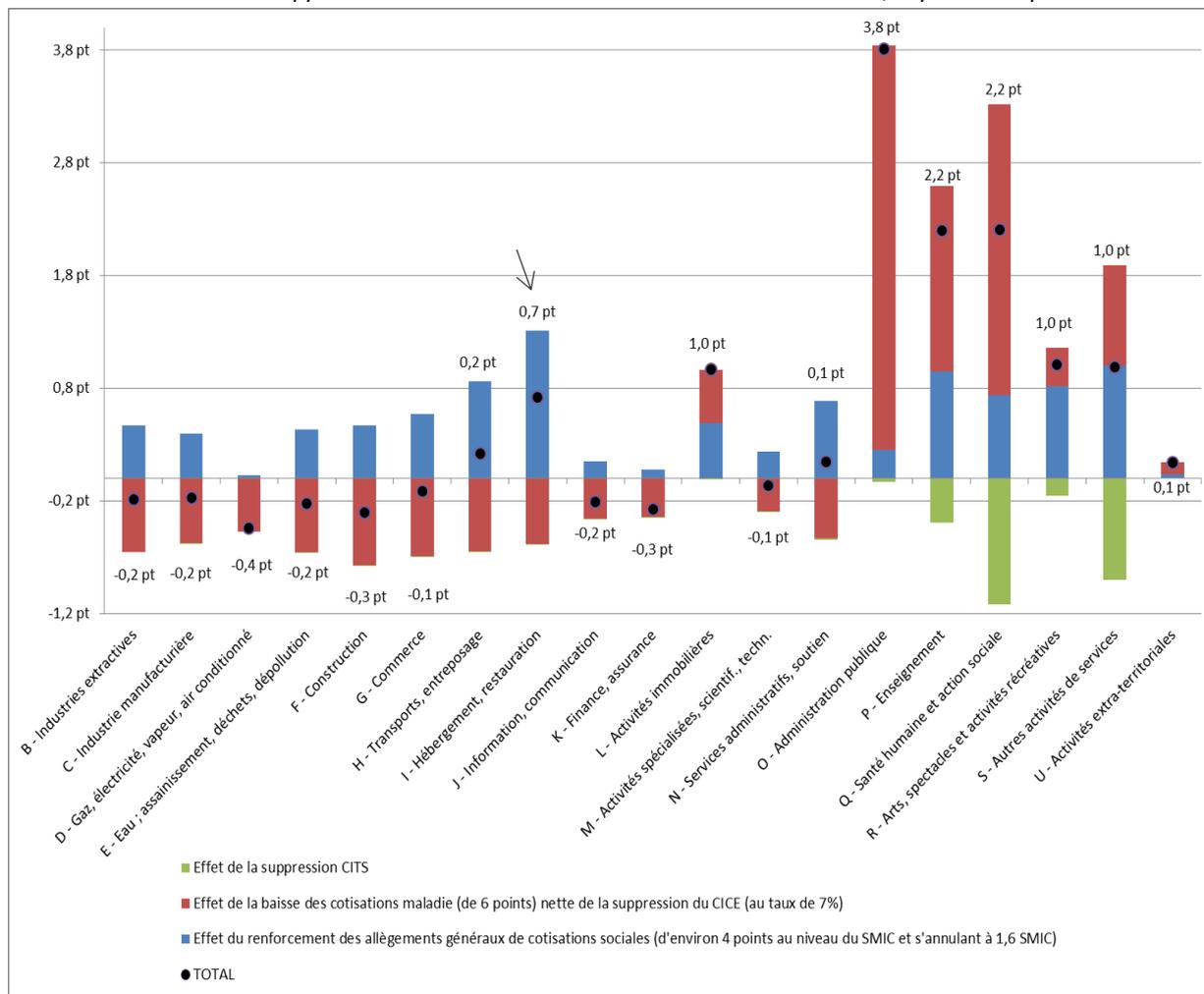
Note : Le secteur des administrations publiques, incluses dans le champ des cotisants au régime général, ne représente que 1,1 % de la masse salariale du secteur privé. Il comprend principalement le secteur « Administration publique (tutelle) des activités économiques » (code 8413Z de la Naf. Rév.2) et les « Activités générales de sécurité sociale » (code 8430A).

Lecture : Dans le secteur de la santé humaine et de l'action sociale, la suppression du CITS entraînerait une diminution du montant des mesures allégeant le coût du travail (-1,1 point de la masse salariale), le renforcement des allègements généraux au niveau du Smic et la réduction de 6 points du taux de cotisations au titre de la maladie jusqu'à 2,5 Smic entraîneraient respectivement une augmentation estimée à entraîne une hausse estimée à 0,7 et 2,9 points. Au total, le nouveau dispositif conduirait à des allègements supérieurs de 2,5 points (-1,1+0,7+2,9) de la masse salariale par rapport à la légalisation de l'année 2018

**Figure 8c – Effet global de la nouvelle mesure, supprimant le CICE (au taux de 7 %) et le CITS, instaurant une diminution de 6 points du taux de cotisation maladie et renforçant au niveau du SMIC les allègements généraux –**

**Estimation à partir des données de l'année 2016 –**

*Montants rapportés à la masse salariale selon les secteurs d'activité, exprimés en points*



Source : AcoSS-Urssaf (Ambre / DADS-BRC-DSN 2016), mise en forme SG HCFiPS.

Champ : Établissements du secteur privé cotisants au RG, hors particuliers employeurs, grandes entreprises nationales.

Note : Le secteur des administrations publiques, incluses dans le champ des cotisants au régime général, ne représente que 1,1 % de la masse salariale du secteur privé. Il comprend principalement le secteur « Administration publique (tutelle) des activités économiques » (code 8413Z de la Naf. Rév.2) et les « Activités générales de sécurité sociale » (code 8430A).

Lecture : Dans le secteur des industries extractives, le renforcement des allègements généraux au niveau du Smic entraînerait une augmentation des mesures allégeant le coût du travail estimée à 0,5 point de la masse salariale, tandis que la suppression du CICE et la réduction de 6 points du taux de cotisations au titre de la maladie jusqu'à 2,5 Smic entraîneraient une diminution estimée à 0,7 point. Au total, le nouveau dispositif conduirait à des allègements inférieurs de 0,2 point (0,5-0,7) de la masse salariale par rapport à la législation de l'année 2017

## **Éclairage 6**

**Les prolongements en cours ou éventuels des réformes engagées dans le cadre des lois financières pour 2018**



## **Éclairage n°6**

### **Les prolongements en cours ou éventuels des réformes engagées dans le cadre des lois financières pour 2018**

Comme l'ont montré les éclairages n°3, 4 et 5 de ce rapport, les lois de finances et de financement de la sécurité sociale (LFSS) de l'automne 2017 ont engagé des évolutions majeures en termes de financement de la protection sociale, tout en renvoyant à des décisions et des textes ultérieurs certains points importants à préciser concernant le contenu de ces réformes.

La LFSS pour 2018 modifie tout d'abord de manière importante l'organisation du recouvrement et les relations avec certaines catégories d'assurés (partie 1) : d'une part, elle supprime le régime social des indépendants (RSI) et l'adosse au régime général, selon un calendrier qui s'étale jusqu'en 2020 ; d'autre part, elle élargit les missions de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss), qui se voit confier un nouveau rôle dans la compensation, à l'Unédic, des réductions de contributions salariales d'assurance chômage introduites en 2018, rôle qui sera élargi, en 2019 en direction de l'Agirc-Arrco, avec l'intégration du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) et du crédit de taxe sur les salaires (CITS) dans le barème des allègements généraux de cotisations sociales patronales. Un point mérite aussi d'être fait sur les avancées dans les travaux d'estimation de l'incidence du travail dissimulé, suite à la recommandation du rapport du conseil national de l'information statistique (Cnis) sur la mesure du travail dissimulé de juin 2017<sup>135</sup>.

Les lois financières de l'automne 2017 apportent par ailleurs des changements importants aux barèmes de cotisations et de contributions sociales, qui appelleront ou pourraient appeler des décisions ultérieures.

- La substitution en 2018 de la contribution sociale généralisée (CSG) aux cotisations sociales salariales de maladie et d'allocations familiales et aux contributions salariales d'assurance chômage (cf. éclairages n°3 et 4) et l'intégration en 2019 du CICE et du CITS dans le barème des allègements généraux de cotisations patronales peuvent ouvrir des questions sur la forme des barèmes de cotisations et de contributions sociales et, en tout état de cause, impliquent un ajustement des exonérations ciblées dont le profil serait moins favorable que la nouvelle exonération générale (partie 2).
- L'instauration d'une réduction des contributions salariales d'assurance chômage s'est accompagnée, en 2018, de la création d'un dispositif, présenté comme transitoire, de compensation à l'Unédic de ses moindres recettes. La suppression complète des contributions, en 2019, les modifications à venir des règles d'indemnisation – avec notamment l'extension à certains travailleurs indépendants – et les inflexions introduites par le projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, posent la question de la cohérence entre ces règles et l'évolution du mode de financement de l'indemnisation du chômage (partie 3).
- Enfin, les modalités de compensation, par l'État aux régimes de protection sociale (sécurité sociale, assurance chômage, Arrco et AGFF), des réductions supplémentaires de cotisations entraînées par l'intégration du CICE et du CITS dans le barème des allègements généraux

---

<sup>135</sup> A. Gubian, C. Hagneré et R. Mahieu, *La mesure du travail dissimulé et ses impacts sur les finances publiques*, rapport, n°145, Conseil national de l'information statistique (Cnis), juin 2017.

n'ont pas été précisées par les lois financières de l'automne 2017. Elles devront l'être dans celles de la fin 2018 et appelleront des transferts susceptibles de couvrir, en intégralité ou non, les pertes de cotisations résultant de ces mesures pour les régimes sociaux.

## **1. L'organisation du recouvrement et des relations avec les assurés**

### *1.1. Les étapes à venir suite à la suppression du régime social des indépendants*

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 prévoit et organise la suppression du régime social des indépendants (RSI), selon un calendrier qui court de 2018 à la fin 2020. Ce régime assurait la couverture du risque maladie de l'ensemble des travailleurs indépendants ainsi que le versement de la retraite de base et complémentaire de ces assurés, à l'exception des professions libérales, qui relèvent à ce titre soit de la caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL), soit, pour les avocats, de la caisse nationale des barreaux français (CNBF).

La suppression du RSI répond à deux problématiques.

Premièrement, la mise en place de l'interlocuteur social unique (ISU) qui a accompagné, en 2008, la création du RSI s'est traduite par des dysfonctionnements dans les relations avec les cotisants, imputables notamment aux difficultés d'échange entre les systèmes d'information du RSI et des Urssaf en présence d'une répartition complexe des compétences entre les deux réseaux<sup>136</sup>. Comme le rapport du Haut Conseil de juillet 2017<sup>137</sup> l'avait souligné s'agissant du recouvrement des cotisations des artisans et commerçants, une évolution notable avait eu lieu début 2017 suite aux dispositions de la LFSS pour 2017, avec la mise en place de la nouvelle direction du recouvrement commune au RSI et aux Urssaf<sup>138</sup>. Cette organisation se différenciait de l'ISU par la coresponsabilité établie entre les Urssaf et le RSI pour le recouvrement sous l'autorité de directeurs régionaux « fonctionnels ». La mise en place de cette organisation s'était accompagnée d'améliorations techniques de la relation avec les cotisants, tout en s'appuyant sur des équipes qui restaient pour partie distinctes.

En second lieu, les évolutions que connaît la population des travailleurs nonsalariés impliquaient de simplifier et de « fluidifier » les logiques d'affiliation aux assurances sociales, comme l'a montré le rapport du Haut Conseil d'octobre 2016 sur la protection sociale des non-salariés et son financement<sup>139</sup>. Ces évolutions concernent à la fois le développement des activités accessoires et de la pluriactivité, notamment à travers l'essor du régime de la micro-entreprise depuis 2009, le recours accru à des formes sociétaires et surtout le fait que les assurés sociaux connaissent au cours de leur parcours professionnel des périodes d'affiliation alternées, voire imbriquées, entre régime général et régime social des indépendants.

Chaque année, environ 400 000 nouveaux travailleurs indépendants étaient ainsi affiliés au RSI – dont 80 % en provenance du régime général – et autant en étaient radiés et rejoignaient le régime général. Ces changements de régimes d'affiliation s'effectuaient alors même que les

---

<sup>136</sup> Affiliation par le RSI, calcul, appel et encaissement des cotisations par les Urssaf, recouvrement amiable partagé entre Urssaf et RSI, recouvrement forcé par le RSI.

<sup>137</sup> *Rapport sur les relations des entreprises avec les organismes de protection sociale*, Haut Conseil du financement de la protection sociale, juillet 2017.

<sup>138</sup> Dispositif appelé « nouvelle organisation du recouvrement des travailleurs indépendants » ou Norti.

<sup>139</sup> *Rapport sur la protection sociale des non-salariés et son financement*, Haut Conseil du financement de la protection sociale, octobre 2016. Voir à ce sujet les annexes statistiques E et G du rapport.

prestations en nature d'assurance maladie servies par le régime général et le RSI sont strictement identiques et que les règles de calcul de la retraite de base – durée de carrière, âge de départ, minimum de pension... – sont alignées et s'appuient, depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2017, sur un calcul unique des vingt-cinq meilleures années de carrière au sein des deux régimes considérés globalement<sup>140</sup>. Ce nouveau dispositif, appelé liquidation unique des régimes alignés (Lura), conduit donc d'ores et déjà, dans les faits, à ce que les caisses d'assurance retraite et de la santé au travail (Carsat)<sup>141</sup> liquident une pension de retraite unique pour des assurés du régime général qui ont relevé du RSI pour une partie de leur carrière (en pratique ceux qui ont fini leur carrière comme salarié du secteur privé non agricole, ceux l'ayant achevée au RSI voyant cette même pension unique calculée et versée par le RSI).

L'intégration du RSI au régime général parachève donc ces évolutions, avec des étapes prévues par la LFSS pour 2018. Les évolutions concernant le service des prestations sont décrites en encadré 1.

**Encadré 1 – Les étapes induites par l'intégration du RSI au régime général dans l'évolution du service de ses prestations**

L'intégration du RSI au régime général se traduira par des évolutions importantes du mode de service de ses prestations, étalées sur plusieurs années.

- Le service des prestations d'assurance maladie n'était pas assuré en propre par le RSI, qui faisait appel à des organismes conventionnés (mutuelles, institutions de prévoyance ou compagnies d'assurance), avec lesquels étaient signées des conventions de délégation. La Caisse nationale d'assurance maladie (Cnam) s'est substituée le 1<sup>er</sup> janvier 2018, et pour une période de deux ans (2018-19), au RSI dans les conventions qui le liaient à ces organismes pour l'ensemble des travailleurs indépendants, y compris pour ceux qui créent leur activité en 2018 (ceux qui la créent en 2019 étant immédiatement affiliés au régime général). Les délégations de gestion seront supprimées au cours de l'année 2020 selon un calendrier qui reste à définir entre la Cnam et chacun des organismes conventionnés, tenant compte notamment du transfert des personnels de ces entités (2 200 salariés) au régime général.
- La mise en place de la liquidation unique des régimes alignés, le 1<sup>er</sup> juillet 2017, a d'ores et déjà conduit à un renforcement des échanges entre la caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav) et le RSI sur les carrières des assurés affiliés à ces deux régimes. Le transfert à la Cnav de la liquidation des retraites des uni-pensionnés du RSI et des pluri-pensionnés de la Cnav ayant fini leur carrière au RSI constitue donc, en pratique, une simple extension de champ pour le régime général. Son calendrier demeure toutefois à préciser dans la mesure où, à la différence du régime général – où, du fait des règles applicables au précompte salarial, l'enregistrement des droits à retraite, et donc le montant de la pension, ne sont pas conditionnés au versement effectif par l'employeur à l'Urssaf des cotisations d'assurance vieillesse –, la liquidation des retraites au RSI requiert que l'assuré soit « à jour » de ses cotisations. La Cnav devra en conséquence reprendre progressivement la gestion de la « base carrières » des assurés du RSI, qui enregistre l'ensemble des revenus annuels effectivement cotisés. Des échanges d'informations entre Carsat et Urssaf devront être mis en place pour que les premières s'assurent, à l'avenir, de l'effectivité du paiement des cotisations pour l'ouverture et le calcul des droits à retraite. Enfin, par délégation, les Carsat devront assurer la liquidation des droits de retraite complémentaire, gérés en points, en s'appuyant sur les outils développés par le RSI.

<sup>140</sup> Instituée par la loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites, la liquidation unique des régimes alignés (Lura) conduit à sélectionner, au sein de la carrière, les vingt-cinq meilleures années de revenu parmi l'ensemble des régimes dits « alignés » dans lesquels l'assuré est passé (régime général, RSI, régime des salariés agricoles). Avant l'entrée en vigueur de ces dispositions, le 1<sup>er</sup> juillet 2017, la sélection des vingt-cinq meilleures années, tout en étant plafonnée à vingt-cinq globalement, s'effectuait au sein de chacun de ces régimes pris isolément, au prorata de la durée effectuée dans chaque régime. Cela pouvait conduire à retenir, pour le calcul du salaire annuel moyen (SAM) ou du revenu annuel moyen (RAM) déterminant le niveau de la pension versée par chaque régime, des salaires ou des revenus annuels qui n'étaient pas parmi les vingt-cinq meilleurs de la carrière.

<sup>141</sup> Et les caisses générales de sécurité sociale (CGSS) dans les départements d'outre-mer.

Pour les organismes chargés du recouvrement des cotisations et contributions sociales des travailleurs indépendants, la LFSS pour 2017 avait déjà fait évoluer l'organisation existante en organisant une ligne unique de fonctionnement, mais dont la responsabilité restait partagée entre les Urssaf et le RSI. L'ensemble de cette organisation est désormais transféré aux Urssaf : à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018, les Urssaf sont ainsi juridiquement responsables du recouvrement de l'ensemble des cotisations et contributions sociales des artisans et commerçants. À l'issue de la période transitoire d'une durée qui ne pourra excéder deux ans, les Urssaf assureront en propre le recouvrement de ces cotisations. Elles prendront en outre en charge les missions d'affiliation, organisées sur la base des informations transmises par les centres de formalités des entreprises (CFE) et en s'appuyant sur les outils et les équipes du centre actuellement dévolu à cette activité à Auray.

La LFSS pour 2018 comporte également des dispositions sur le transfert du personnel du RSI au régime général. Les salariés actuels des caisses du RSI (environ 5 500) continueront leur activité au 1<sup>er</sup> janvier 2018 au sein de la caisse nationale ou des caisses régionales. Ils passeront progressivement sous la responsabilité fonctionnelle des caisses du régime général, qui en deviendront leurs employeurs en 2020. Enfin, la LFSS crée, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019, un conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants (CPSTI). Les missions de ce conseil concernent l'élaboration de propositions dans le domaine de la protection sociale des indépendants, le pilotage des régimes complémentaires vieillesse obligatoire et d'invalidité-décès des travailleurs indépendants et la gestion du patrimoine afférent, le suivi de la bonne application des règles et de la qualité de service dans le cadre du régime général, la définition des orientations de l'action sanitaire et sociale en faveur des travailleurs indépendants fragilisés et la médiation.

## 1.2. *L'évolution du rôle de l'Acoss*

Avec la prise en charge, en 2018, de la compensation financière à l'Unédic des réductions de contributions salariales d'assurance chômage, le rôle de l'Acoss a connu une première évolution notable. En 2019, l'agence sera également appelée à jouer un rôle central dans la gestion et la compensation à l'Agirc-Arrco des baisses de cotisations employeurs entraînées par le nouveau barème d'allègements en faveur des bas salaires, qui se traduira par une exonération complète des cotisations de sécurité sociale<sup>142</sup>, d'assurance chômage et de retraite complémentaire au niveau du Smic (cf. éclairage n°4).

La LFSS pour 2018 comprend déjà des dispositions qui permettront en 2019 aux entreprises de calculer, puis d'imputer au plus juste la nouvelle exonération générale sur les prélèvements acquittés d'une part aux Urssaf, pour le compte des organismes de sécurité sociale et de l'Unédic, d'autre part à l'Agirc-Arrco.

- Les contributions d'assurance chômage sont depuis 2011<sup>143</sup> recouvrées par les Urssaf : cela permettra à l'Acoss d'établir directement, en aval, le coût respectif pour l'Unédic et la sécurité sociale de la nouvelle exonération générale de cotisations, sans que l'employeur ait à calculer lui-même en amont la part des deux organismes.

---

<sup>142</sup> Mais limitée à la partie mutualisée du taux de cotisation « accidents du travail et maladies professionnelles », la partie du taux reflétant la sinistralité propre de l'entreprise n'étant pas exonérée. La contribution de solidarité pour l'autonomie (CSA) est également dans le champ de cette exonération.

<sup>143</sup> En application de la loi du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi, le recouvrement des contributions d'assurance chômage a été transféré de l'Unédic aux Urssaf à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011.

- En revanche, les cotisations de retraite complémentaire font l'objet d'une déclaration et d'un paiement séparés des entreprises à l'Agirc-Arrco. L'Acoss devra en conséquence transmettre aux employeurs les éléments de calcul leur permettant d'imputer l'exonération globale sur les cotisations dues, d'une part, à la sécurité sociale et à l'Unédic, d'autre part à l'Agirc-Arrco, et ce dans des conditions qui assureront une cohérence de calcul avec les éléments de la fiche de paie. À cette fin, la LFSS pour 2018 a prévu des dispositions visant à assurer l'unicité d'interprétation des textes applicables à l'exonération (cf. encadré 2).

**Encadré 2 – Dispositions prévues par la LFSS pour 2018 afin de sécuriser le calcul des allègements généraux pour l'employeur et de réduire le nombre d'interlocuteurs aux seins des réseaux de recouvrement**

La LFSS pour 2018 prévoit que les Urssaf détermineront pour l'ensemble des organismes en charge du recouvrement les modalités de fiabilisation des données déclarées par les employeurs sur le champ des allègements généraux. Les circulaires, la doctrine applicable en matière d'allègements généraux, ainsi que les réponses apportées dans le cadre de la procédure de rescrit social portant sur ces sujets deviendront également opposables en matière de cotisations de retraite complémentaire. Une convention signée entre l'Acoss et le groupement d'intérêt économique (GIE) Agirc-Arrco prévoira, par ailleurs, les modalités de concertation entre les deux réseaux afin d'apporter aux entreprises des réponses coordonnées dans l'ensemble du parcours de recouvrement des cotisations (réclamations, questions juridiques, par exemple).

- Par ailleurs, la LFSS pour 2018 promeut une unité d'interlocution entre le réseau des Urssaf et celui des institutions de retraite complémentaire à certaines étapes clé du recouvrement, notamment pour les entreprises en difficulté financière. Les entreprises ont actuellement deux interlocuteurs auprès desquels elles versent les cotisations et contributions sociales, ce qui peut être source de complexité pour l'ensemble des démarches qu'elles effectuent dans la totalité du parcours de recouvrement (sollicitations, réclamations, rescrits, résolutions de difficultés, contrôle). Ce sujet avait été identifié par le Haut Conseil dans son rapport de juillet 2017<sup>144</sup> comme un point d'amélioration possible de la relation des organismes de recouvrement avec les cotisants. En vue de simplifier certaines démarches, qui doivent être réalisées deux fois par l'entreprise pour deux interlocuteurs distincts, notamment lorsqu'elle connaît des difficultés financières, il est prévu qu'un échéancier de paiement accordé par l'Urssaf, lorsqu'il concerne des montants faibles, emporte le droit à un étalement des cotisations dues aux institutions de retraite complémentaire. Enfin, lorsque la situation d'une entreprise de taille importante sera examinée par la commission des chefs des services financiers (CCSF), l'Urssaf représentera les institutions de retraite complémentaire et aura mandat pour statuer sur les créances qui les concernent, par exemple dans le cadre d'octroi de plans d'apurement ou de remises.

Les lois financières de l'automne 2017 ne mentionnent pas, en revanche, les modalités de compensation à l'Unédic et à l'Agirc-Arrco des pertes de cotisations et de contributions sociales que ces organismes vont connaître, en 2019, du fait du relèvement du taux maximal d'allègement en faveur des bas salaires. Ces décisions prendront place dans les lois financières de l'automne 2018 (cf. partie 4).

---

<sup>144</sup> Rapport sur les relations des entreprises avec les organismes de protection sociale, Haut Conseil du financement de la protection sociale, juillet 2017, chapitre III.

Le rôle de l'Acoss est également appelé à évoluer, avec l'habilitation, qui pourrait être donnée au Gouvernement par l'article 20 du projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, de prendre par ordonnances dans un délai de dix-huit mois toute mesure organisant le recouvrement, l'affectation et le contrôle par les Urssaf et la MSA de la contribution relative à la formation professionnelle et à l'apprentissage. Ces contributions, qui devraient être fusionnées, sont actuellement collectées par les organismes paritaires collecteurs agréés (Opca) gérant les fonds de la formation professionnelle continue et les organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage (Octa).

Comme l'a indiqué M. Yann-Gaël Amghar, directeur de l'Acoss, lors de son intervention devant le HCFiPS, le 7 mars 2018, la déclaration sociale nominative (DSN), dont la généralisation à l'ensemble des salariés du secteur privé est effective depuis 2017, ouvre par ailleurs des axes de progrès en matière de sécurisation du recouvrement des cotisations et contributions sociales et de mobilisation des informations individuelles transmises par les entreprises pour l'ouverture de droits à prestations – axes qui avaient été évoqués et développés dans le rapport du Haut Conseil de juillet 2017. Ces orientations sont affirmées dans la convention d'objectifs et de gestion 2018-2022 signée cette année entre l'État et l'Acoss.

- En ce qui concerne la sécurisation du recouvrement, des enseignements seront tirés d'une part de rapprochements des données par salarié en provenance de la DSN et des données agrégées par établissement, qui transitent également aujourd'hui en majorité *via* la DSN, d'autre part de contrôles de cohérence entre données individuelles. L'objectif visé est la fiabilisation des assiettes et des paramètres du calcul des cotisations (exonérations, exemptions, taux...). Des premiers travaux ont été lancés au second semestre 2017 sur le champ des allègements généraux de cotisations et seront étendus à d'autres domaines, en particulier ceux des frais professionnels et celui de la déduction forfaitaire spécifique accordée à ce titre dans certains secteurs d'activité<sup>145</sup>. La sécurisation passe aussi par le développement du ciblage en matière de contrôle et de lutte contre la fraude, ainsi que par une meilleure anticipation et un profilage des situations de difficultés auxquelles les entreprises peuvent être confrontées. Elle s'appuiera sur une base de données individuelles issues des DSN, qui se substituera, courant 2018, à la base de données dite « transitoire » constituée dès 2014 et mobilisée pour le recalcul des effectifs demandé à l'Acoss, à des fins statistiques, et pour lancer les premiers travaux de fiabilisation des données de la DSN.
- Par ailleurs, les données de la DSN, comme le rapport du HCFiPS de juillet 2017 en avait montré l'intérêt, pourraient être utilisées pour alimenter de manière directe les bases de gestion des organismes de protection sociale délivrant des prestations, aux fins d'en sécuriser le calcul – ce à quoi contribue la fiabilisation des assiettes – ou de diminuer, pour les assurés et pour les entreprises, le nombre de pièces justificatives à fournir. De premiers échanges ont eu lieu avec la caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav), qui avait son propre dispositif de vérification des données de carrière issues des déclarations annuelles de données sociales (DADS), désormais remplacées par la DSN, pour y substituer les procédures de fiabilisation de l'Acoss. Des échanges ont également été lancés, d'une part avec Pôle emploi et la Cnam, d'autre part dans le cadre du projet de nouvelle base ressources mensuelle (Cnav, Cnaf, CCMSA) alimentée par la DSN.

---

<sup>145</sup> Cette déduction peut être appliquée sur l'assiette des cotisations sociales de certaines catégories de salariés (ouvriers du bâtiment, voyageurs, représentants et placiers, artistes notamment).

- Enfin, la généralisation et l'utilisation des données individuelles issues de la DSN ouvrent à terme des perspectives en matière d'évolution du recouvrement des cotisations Agirc-Arrco. Le rapport du Haut Conseil de juillet 2015<sup>146</sup> avait en effet souligné qu'une condition de mise en œuvre efficace du recouvrement des cotisations de retraite complémentaire par les Urssaf étaient la prise en compte par celles-ci des données individuelles de salaire, indispensable pour établir et garantir les droits à retraite acquis auprès de l'Agirc-Arrco, qui sont exprimés en points et sont fonction des salaires effectivement versés.

### 1.3. *La mesure du travail dissimulé et son coût pour les finances publiques*

L'évaluation de l'ampleur de la fraude aux prélèvements, enjeu majeur pour les organismes de recouvrement des prélèvements sociaux comme pour d'autres organismes (direction générale des finances publiques, Cnaf...), a donné lieu récemment à un groupe de travail du conseil national de l'information statistique (Cnis), motivé notamment par les difficultés de mesure du phénomène et les limites des évaluations existantes. Le rapport, publié en juin 2017, fournit un point de la situation à cette date et dégage des pistes de progrès pour généraliser les analyses et les évaluations aux champs les moins défrichés. Afin que les travaux réalisés puissent être régulièrement mis à jour par les organismes sur les champs qui entrent dans leurs missions et que, d'autre part, les perspectives envisagées par le groupe de travail soient prises en charge par les acteurs concernés, il propose « *la mise en place d'une fonction « observatoire » du suivi du travail dissimulé selon une approche à la fois quantitative et qualitative (...), avec un rendez-vous périodique qui permettrait de rendre compte des mises à jour des estimations et des avancées proposées* »<sup>147</sup>.

Dans la mesure où il a été prévu que cette fonction d'observatoire soit placée, à travers un bilan périodique, auprès du Haut Conseil du financement de la protection sociale, une annexe jointe au présent éclairage décrit les évolutions intervenues dans ce domaine depuis la publication du rapport du Cnis. Rédigée par l'Acoss, elle a fait l'objet, en amont, d'échanges avec les organismes et administrations concernées, dans le cadre d'un groupe de travail réuni à l'initiative du secrétariat général du Haut Conseil.

Le document présente notamment les résultats inédits d'une évaluation faite en 2016 par l'Acoss du travail dissimulé dans le secteur du transport routier et réévalue à cette occasion le montant des cotisations sociales éludées de ce fait dans l'ensemble du secteur privé. Les ordres de grandeur (avec un manque à gagner total compris entre 2,0 % et 2,5 % du montant total des cotisations déclarées et éludées) restent proches de ceux calculés pour le rapport du Cnis de 2017. L'annexe fait également le point sur l'évolution du nombre de déclarations préalables de détachement (DPD) que doit remplir toute entreprise étrangère souhaitant détacher des salariés en France, ainsi que sur le suivi statistique de la carte BTP. Elle décrit la méthodologie qui est retenue par l'Insee pour estimer les revenus issus du trafic de substances stupéfiantes suite à l'intégration de cette activité dans les données de comptabilité nationale à l'occasion du passage à la base 2014 des comptes, qui est effectué en mai 2018. Enfin, elle présente les perspectives de travaux à moyen

---

<sup>146</sup> *Rapport sur la lisibilité des prélèvements et l'architecture financière des régimes sociaux*, Haut Conseil du financement de la protection sociale, juillet 2015, chapitre V, partie II.

<sup>147</sup> A. Gubian, C. Hagneré et R. Mahieu, *La mesure du travail dissimulé et ses impacts sur les finances publiques*, rapport, n°145, Conseil national de l'information statistique (Cnis), juin 2017, p. 17.

terme que les administrations et organismes concernés seront amenés à conduire sur les questions de travail dissimulé.

## **2. Les questions soulevées par la mise en œuvre, au-delà de 2018, des allègements de cotisations**

La substitution en 2018 de la CSG aux cotisations sociales salariales de maladie et d'allocations familiales et aux contributions salariales d'assurance chômage et la mise en place, en 2019, du nouveau barème d'allègements généraux de cotisations employeurs portent en elles plusieurs interrogations. Elles portent à court terme sur l'évolution future du barème de la CSG applicable aux revenus de remplacement et sur celle des exonérations spécifiques de cotisations, dont le barème devrait devenir moins favorable que celui de l'exonération générale de cotisations. Elles portent aussi à plus long terme sur d'autres sujets évoqués par le Haut Conseil dans ses travaux passés<sup>148</sup>, tels que la stabilisation des allègements généraux et leur prise en compte éventuelle dans le barème réglementaire des cotisations, ou l'éventuel rapprochement des taux de cotisation applicables aux travailleurs indépendants, d'une part, aux salariés, d'autre part, au titre des différents risques.

### *2.1. La question des effets de seuil de la CSG appliquée aux revenus de remplacement*

Comme décrit dans l'éclairage n°3 du présent rapport<sup>149</sup>, le taux de la CSG applicable aux revenus de remplacement est proportionnel, mais croissant selon le revenu fiscal de référence (RFR) du foyer auquel l'individu appartient : ce taux est soit nul (pour les plus petits revenus), soit, lorsqu'il est dit « réduit », de 3,8 %, soit, lorsqu'il est dit « plein », de 6,2 % (pour les allocations chômage et les indemnités journalières) ou de 8,3 % (pour les pensions de retraite et d'invalidité), ce dernier taux, antérieurement fixé à 6,6 %, ayant été relevé de 1,7 point le 1<sup>er</sup> janvier 2018.

Le franchissement d'un seuil de RFR emporte la taxation de l'ensemble du revenu de remplacement au taux de la tranche la plus élevée, et non de la seule partie marginale du revenu située dans cette tranche. La construction de ce barème se traduit donc par des « effets de seuil » importants au voisinage des bornes qui déclenchent l'application du taux réduit ou du taux plein de CSG, une augmentation d'un euro du revenu fiscal de référence entraînant une hausse de plusieurs centaines d'euros de la CSG due au titre de l'année. L'un de ces effets de seuil a été accru par le relèvement, au 1<sup>er</sup> janvier 2018, de 6,6 % à 8,3 % du taux de CSG applicable aux pensions de retraite et d'invalidité. Enfin, il est à noter que les effets de seuil sont majorés du fait des règles d'assujettissement à la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) et à la contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie (Casa), dont les taux respectifs sont de 0,5 % et de 0,3 %. Les bénéficiaires de revenus de remplacement qui sont exonérés de CSG le sont également de CRDS et de Casa, mais la CRDS est due dès que la personne acquitte de la CSG, alors que la Casa ne touche que les revenus de remplacement taxés au taux plein de CSG.

Comme le montre la figure 1, les effets de seuil entraînés par la CSG se traduisaient par une hausse annuelle de l'ordre de 530 € des prélèvements sociaux en cas de passage d'une exonération

---

<sup>148</sup> *Rapport sur la lisibilité des prélèvements et l'architecture financière des régimes sociaux*, Haut Conseil du financement de la protection sociale, juillet 2015.

<sup>149</sup> Partie 1.1, notamment figures 1 et 2.

au taux réduit de CSG, et, avant relèvement du taux plein de CSG, d'environ 570 € lors du passage du taux réduit au taux plein. La réforme mise en place au 1<sup>er</sup> janvier 2018 a pour effet d'accroître de 290 € cet effet de seuil, qui atteint désormais 860 €. Autrement dit, un gain (ou respectivement une perte) d'un euro de revenu fiscal de référence peut se traduire, au voisinage des seuils de taxation à la CSG, par une baisse (respectivement une hausse) d'environ 5 % de la pension nette.

La forme du barème des contributions sociales sur les revenus de remplacement induit donc des variations très fortes des taux marginaux de prélèvements sociaux au franchissement des seuils de tranche, rendant les revenus nets plus volatils. La plupart des allocations de remplacement – notamment les pensions de retraite et d'invalidité – étant indexées annuellement sur l'évolution des prix, comme le sont les seuils de RFR servant au calcul de la CSG, les situations dans lesquelles une personne change de tranche d'imposition d'une année sur l'autre sont certainement minoritaires. Pour autant, le revenu fiscal de référence utilisé pour déterminer le taux de prélèvements sociaux applicable prend en compte l'ensemble des revenus du foyer, et donc les revenus du capital ou les ressources propres des autres membres du ménage, qui peuvent varier davantage.

**Figure 1 – Montants annuels de prélèvements sociaux (en €) sur les pensions de retraite au voisinage des seuils d'imposition à la CSG**

<b>Revenu fiscal de référence</b>		11 017	11 018	14 403	14 404
<b>Pension brute correspondante</b>		11 017	12 304	16 084	17 062
<b>CSG</b>	<i>Avant réforme</i>	0	468	611	1 126
	<i>Après réforme</i>	0	468	611	1 416
<b>CRDS</b>		0	62	80	85
<b>Casa</b>		0	0	0	51
<b>Total des prélèvements sociaux</b>	<i>Avant réforme</i>	<b>0</b>	<b>529</b>	<b>692</b>	<b>1 263</b>
	<i>Après réforme</i>	<b>0</b>	<b>529</b>	<b>692</b>	<b>1 553</b>

Lecture : La pension de retraite est imposable au taux de 3,8 % et la CRDS est due lorsque le revenu fiscal de référence (RFR) atteint 11 018 € ; elle l'est au taux de 8,3 % (6,6 % avant le 1<sup>er</sup> janvier 2018), et la CRDS et la condition additionnelle de solidarité pour l'autonomie (Casa) sont dues lorsque le RFR atteint 14 404 €. Ces deux seuils correspondent respectivement à une pension brute de 12 304 € et de 17 062 €, compte tenu de la déductibilité de certains prélèvements sociaux et de l'abattement forfaitaire de 10 % sur les pensions de retraite retenus pour le calcul du RFR. Le cas-type étudié est celui d'un retraité âgé de moins de 65 ans qui n'est pas titulaire de la carte d'invalidité ni bénéficiaire d'une pension militaire ou d'accident du travail au taux de 40 % au moins (situations qui peuvent déterminer le bénéfice de l'abattement spécial pour personnes âgées ou handicapées).

Pour un RFR de 14 404 €, les prélèvements sociaux acquittés dans l'année s'élevaient à 1 263 € avant le 1<sup>er</sup> janvier 2018 et atteignent 1 553 € à compter de cette date compte tenu du relèvement du taux de CSG de 6,6 % à 8,3 %. Pour un revenu fiscal de référence inférieur d'un euro à cette valeur, les prélèvements de sécurité sociale sont de 692 €. Les calculs négligent la cotisation maladie prélevée au taux de 1 % sur les retraites complémentaires des salariés du secteur privé.

Source : calculs du secrétariat général du Haut Conseil du financement de la protection sociale.

Eu égard à ces problèmes potentiels, le Premier Ministre a annoncé, le 20 mars 2018, une modification du barème de CSG, touchant les 100 000 retraités dont le RFR se situe juste au-dessus du seuil actuel d'imposition à la CSG à taux plein. Au-delà, une réflexion plus globale pourrait utilement être engagée sur les évolutions à apporter au barème des prélèvements sociaux applicable aux revenus de remplacement afin de limiter ces phénomènes de ressaut. Il pourrait par exemple être envisagé de lisser les deux effets de seuil au moyen d'un taux de CSG progressif en fonction du revenu, sur les plages de revenu situées au voisinage des seuils actuels.

## 2.2. *Les adaptations à venir des allègements ciblés de cotisations*

Plusieurs exonérations ciblées, applicables à un secteur, une zone géographique ou une catégorie spécifique de la population, devraient être affectées par la nouvelle mesure fusionnant le CICE et les allègements généraux de cotisations : en effet, les allègements généraux sont renforcés au niveau du Smic, alors que les barèmes de plusieurs de ces exonérations ciblées concernent également des rémunérations proches du Smic. Or, l'introduction en 2013 du CICE n'avait pas forcément modifié l'avantage différentiel de nombreux dispositifs spécifiques (c'est-à-dire le surcroît de bénéfice offert par un dispositif spécifique par rapport à ce qu'auraient offert les mesures générales), car ce crédit était cumulable avec l'ensemble des exonérations et exemptions sociales, ce qui ne sera par définition pas le cas de la nouvelle mesure d'exonération.

En conséquence, de nombreuses exonérations ciblées, si leurs barèmes ne sont pas adaptés suite à la nouvelle mesure, pourraient devenir moins avantageuses que les allègements généraux en vigueur en 2019. La plupart de ces dispositifs exonèrent en effet les entreprises de l'ensemble des cotisations patronales de sécurité sociale (hors cotisation au titre des accidents du travail et des maladies professionnelles) au niveau du salaire minimum, mais non des contributions à l'assurance chômage et des cotisations de retraite complémentaire comme le fera le nouveau barème des allègements généraux. Toutefois, alors que ce dernier sera dégressif en montant et en taux pour des salaires immédiatement supérieurs au Smic, l'exonération complète de cotisations de sécurité sociale que certains dispositifs ciblés procurent porte cependant souvent bien au-delà du Smic – jusqu'à 1,7 fois le Smic, par exemple, dans le cas de l'exonération dite renforcée en faveur de certaines entreprises<sup>150</sup> implantées dans les départements d'outre-mer –, et peut même être prolongée par une exonération forfaitaire en montant jusqu'à un seuil de rémunération plus élevé – 2,5 Smic dans le cas précité –, la phase de dégressivité n'intervenant qu'après. À des niveaux de rémunération intermédiaires, ces exonérations ciblées conserveront donc un avantage par rapport au futur barème d'allègements généraux.

Une révision de ces exonérations devra donc être envisagée dans le cadre des lois financières pour 2019, à l'issue d'une concertation avec les représentants des acteurs concernés. Certaines d'entre elles pourraient être réexaminées à cette occasion, en lien avec les questions sur leur efficacité posées par plusieurs rapports<sup>151</sup>. L'ensemble des dispositifs d'exonérations ciblées est recensé par l'annexe 5 du PLFSS, qui identifie depuis 2006, dans un cadre global unique, l'ensemble des dispositifs dérogatoires relatifs aux cotisations et contributions sociales assises sur les revenus. Les exonérations ciblées, telles que présentées dans l'annexe 5 du PLFSS pour 2018, et leur coût estimé en 2018, sont présentées dans le tableau de l'encadré 3 ci-dessous.

---

<sup>150</sup> Entreprises implantées dans les zones franches d'activité ou relevant d'un secteur d'activité prioritaire, le tourisme par exemple.

<sup>151</sup> *Revue de dépenses sur les exonérations et exemptions de charges sociales spécifiques*, inspection générale des affaires sociales et inspection générale des finances, juin 2015 (auteurs : F. Schechter et M. Morel, avec le concours de S. Idrissi-Machichi, stagiaire (IGAS) – R. Toussain et D. Ientile, avec le concours de T. Frassinetti (IGF)).

### Encadré 3 – Les exonérations ciblées en 2018

	2018
<b>Exonérations ciblées</b>	<b>7 009 M€</b>
<b>(1) Exonérations compensées</b>	<b>6 073 M€</b>
<b>(1.1) Déduction sur les heures supplémentaires</b>	<b>512 M€</b>
<b>(1.2) Mesures ciblées sur certains publics</b>	<b>1 289 M€</b>
Contrat d'apprentissage	989 M€
Contrat de professionnalisation et contrats de formation agricole	12 M€
Structures d'aides sociales (CHRS/Emmaüs)	12 M€
Aide aux chômeurs créateurs repreneurs d'entreprises	275 M€
<b>(1.3) Mesures ciblées sur certains secteurs économiques</b>	<b>3 096 M€</b>
Déduction forfaitaire service à la personne	430 M€
Exonération travailleurs occasionnels demandeurs d'emploi	372 M€
Jeunes entreprises innovantes	191 M€
Jeunes entreprises universitaires	1 M€
Exonération de cotisations AF pour les entreprises maritimes	9 M€
Exonération en faveur des marins salariés	41 M€
Porteurs de presse	14 M€
Contributeurs diffuseurs d'œuvres d'art	3 M€
Associations intermédiaires (AI)	85 M€
Exonération Ateliers chantiers d'insertion (ACI)	126 M€
Aide à domicile employé par un particulier fragile	851 M€
Aide à domicile employée par une association ou une entreprise auprès d'une personne fragile	933 M€
Arbitres sportifs	39 M€
<b>(1.4) Mesures ciblées sur certains secteurs géographiques</b>	<b>1 177 M€</b>
Créations d'emplois en zone de revitalisation rurale (ZRR)	8 M€
Organismes d'intérêt général et associations en ZRR	81 M€
Créations d'emplois en zones de redynamisation urbaine (ZRU)	0 M€
Création d'emplois en Zones Franches Urbaines (ZFU)	21 M€
Bassins d'emplois à redynamiser (BER)	16 M€
Contrats d'accès à l'emploi en outre-mer	4 M€
Entreprises en outre-mer	960 M€
Travailleurs indépendants implantés en outre-mer	85 M€
Zones de restructuration de la défense (ZRD)	2 M€
<b>(2) Exonérations non compensées</b>	<b>936 M€</b>
<b>(2.1) Mesures ciblées sur certains publics</b>	<b>902 M€</b>
Contrat d'apprentissage – Part vieillesse non compensée	118 M€
Stagiaires en milieu professionnel	110 M€
Contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE)/ Contrat unique (dont emplois d'avenir)	620 M€
Contrat de sécurisation professionnelle	54 M€
<b>(2.2) Mesures ciblées sur certains secteurs économiques</b>	<b>34 M€</b>
Exonération en faveur de jeunes chefs d'exploitations agricoles	34 M€

Source : annexe 5 au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018.

Les révisions impliquées, quant à elles, par la fusion du CICE et des allègements généraux pourraient concerner en particulier les dispositifs suivants :

- les exonérations applicables aux entreprises implantées dans les départements d'outre-mer ;
- les trois exonérations applicables dans certaines zones du territoire : zones de revitalisation rurale (ZRR), zones de restructuration de la défense (ZRD) et bassins d'emploi à redynamiser (BER) ;
- l'exonération pour l'emploi de travailleurs occasionnels agricoles ;
- les exonérations en faveur des associations intermédiaires (AI) et des ateliers et chantiers d'insertion (ACI) du secteur de l'insertion par l'activité économique ;
- l'exonération applicable aux contrats uniques d'insertion (CUI) sous forme de contrats d'accompagnement dans l'emploi.

### 2.3. *La stabilisation du profil des allègements généraux et leur intégration éventuelle dans le barème des cotisations*

La mise en place du nouvel allègement général de cotisations sociales au 1<sup>er</sup> janvier 2019 est l'occasion d'unifier à la fois les canaux de distribution – fiscaux, d'un côté, avec le CICE et le CITS, sociaux, de l'autre, avec les exonérations de cotisations – des aides aux entreprises en faveur de l'emploi peu qualifié et leur champ d'application. Elle est susceptible de rouvrir de ce fait des questionnements déjà évoqués en juillet 2015 par le Haut Conseil du financement de la protection sociale<sup>152</sup> sur une intégration éventuelle des allègements généraux dans le barème réglementaire des cotisations, idée souvent appelée « barémisation ». Le point de départ de ces réflexions tient au constat que cet outil majeur des politiques de l'emploi a acquis un caractère permanent et qu'il a modifié de façon structurelle notre système de prélèvement social, en le dotant d'un caractère progressif, du moins sur les tranches de salaires concernées. Une « barémisation » tirerait donc les conséquences de ces évolutions en prenant les dispositions juridiques nécessaires afin que les taux progressifs qui en résultent fassent partie du barème même des cotisations sociales avec une fixation de taux de cotisation patronale nets des exonérations, correspondant au coût effectivement supporté par l'entreprise, au lieu de taux bruts, plus élevés, ne prenant pas en compte ces allègements.

Les raisons qui présideraient à la mise en œuvre d'un barème progressif des cotisations avaient été étudiées par le Haut Conseil en 2015 et sont rappelées dans l'encadré qui suit.

#### **Encadré 4 – Rappel des analyses antérieures du Haut Conseil sur l'intégration des allègements généraux dans le barème des cotisations sociales**

Trois raisons principales peuvent plaider en faveur d'une barémisation des exonérations de cotisations sociales employeurs.

- En premier lieu, le maintien depuis près de vingt ans du dispositif des allègements généraux a conduit à une pérennisation de la progressivité du prélèvement social, au moins dans la zone des bas salaires. Le choix, effectué en 2011, de ne plus compenser à la sécurité sociale les pertes de recettes associées, mais de lui affecter, de manière pérenne, des ressources fiscales en compensation, va également dans ce sens et paraît de nature à faciliter l'évolution vers ce qui pourrait être vu comme un prolongement logique : la substitution à des taux facialement proportionnels, et en réalité dégressifs, d'un barème progressif.
- En deuxième lieu, la barémisation conduirait à une transparence accrue des taux de cotisation et des coûts du travail, qui pourrait être favorable à la lisibilité et à une meilleure acceptation du prélèvement social. Pour près de onze millions de salariés<sup>153</sup>, le dispositif actuel conduit en effet à afficher des taux de prélèvement en fort décalage avec les sommes réellement supportées par les employeurs.

<sup>152</sup> *Rapport sur la lisibilité des prélèvements et l'architecture financière des régimes sociaux*, Haut Conseil du financement de la protection sociale, juillet 2015, pp. 58-70.

<sup>153</sup> Dans le champ de l'allègement général de cotisations de sécurité sociale, en 2015. Source : annexe 5 au projet de loi de financement de la sécurité sociale, p. 58.

- En troisième lieu, la complexité et l'instabilité des règles de calcul des allègements généraux – comme des exonérations ciblées, par ailleurs – sont à l'origine d'erreurs de calcul, qui peuvent donner lieu à des redressements de la part des Urssaf, y compris dans un sens favorable à l'entreprise (« redressement négatif »). On notera d'ailleurs que la part des entreprises faisant l'objet d'un remboursement suite à contrôle est l'un des deux indicateurs retenus par le programme de qualité et d'efficacité (PQE) joint chaque année au PLFSS afin d'évaluer la complexité du calcul des cotisations. Cette proportion était proche de 25 % en 2015 comme en 2016 et a crû par rapport aux années immédiatement précédentes<sup>154</sup>. Au sein de l'ensemble des exonérations, l'allègement général fait l'objet, au contrôle, de taux élevés de redressement. Même si ce point est sujet à caution, on peut envisager l'idée qu'une barémisation contribuerait sinon à figer, du moins à rendre la règle de droit moins évolutive – et donc plus aisée d'application dans le cadre d'une appropriation progressive.

Le rapport du Haut Conseil de 2015 avait toutefois soulevé un certain nombre de conditions de mise en œuvre qui seraient à réunir dans l'hypothèse d'une intégration des allègements généraux dans le barème réglementaire des cotisations. Une partie des difficultés évoquées à l'époque pourraient être levées par les développements récents intervenus, notamment, dans le champ du recouvrement. En effet, la mise en place de la DSN devrait permettre, à terme, d'opérer au mois le mois des contrôles de cohérence entre données individuelles d'assiette, d'une part, et données agrégées d'assiette et de cotisations d'autre part (*cf.* partie 1.2).

Inversement, des changements actuels ou à venir posent de nouvelles interrogations sur la faisabilité d'une éventuelle barémisation. Le relèvement du taux maximal d'exonération au niveau du Smic devrait en effet conduire à barémiser non seulement les cotisations recouvrées par les Urssaf, mais également celles qui le sont par l'Agirc-Arrco. Le calcul en points des droits à pension dans les régimes complémentaires s'effectuant au regard des cotisations salariales et employeurs réglementairement dues, une éventuelle barémisation obligerait, dans les faits, à maintenir la référence à un barème implicite de cotisations « à taux plein » pour les travailleurs à bas salaires afin de ne pas leur faire perdre de droits. Ce problème pourrait en outre être généralisé si la logique de la future réforme des retraites faisait, comme annoncé, directement référence aux « euros cotisés » tout au long de la carrière pour définir les droits à pension (*cf.* éclairage n°7).

Enfin, les difficultés techniques soulevées par le HCFiPS en 2015 quant à l'absence d'unicité des barèmes de cotisations et d'exonérations applicables aux différentes catégories de salariés comme d'employeurs, sans être insurmontables, ont aujourd'hui conservé, voire accru leur actualité. Celles-ci portaient notamment sur le plafonnement – partiel – des cotisations vieillesse de sécurité sociale, sur les différences de taux selon la taille des entreprises et sur les régimes particuliers de cotisations applicables à certaines catégories de salariés (salariés de particuliers employeurs ou d'entreprises publiques ; salariés assujettis aux cotisations sur des assiettes forfaitaires ou bénéficiant d'exonérations spécifiques...). La barémisation pourrait être l'occasion de réinterroger la pertinence de ces différents régimes d'assujettissement aux cotisations, avec l'objectif d'une rationalisation du paysage juridique. Elle entraînerait cependant dans le même temps des transferts redistributifs entre catégories de salariés et d'entreprises, des impacts budgétaires éventuels et des enjeux juridiques – notamment en termes d'égalité devant les charges publiques – dont il importerait de peser soigneusement *ex-ante* les effets.

---

<sup>154</sup> Annexe 1 au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018, Programme de qualité et d'efficacité « financement », pp. 102-103.

#### 2.4. *Les rapprochements possibles du barème des prélèvements sociaux des travailleurs indépendants et des salariés*

Comme le rapport du Haut Conseil du financement de la protection sociale d'octobre 2016<sup>155</sup> l'avait montré, les différences de taux de prélèvements sociaux restent aujourd'hui importantes entre les salariés du secteur privé et les travailleurs indépendants, et, au sein même de cette dernière catégorie, les régimes d'assujettissement aux cotisations varient selon la nature de l'activité (agricole ou non par exemple), le statut socio-fiscal adopté (micro-entreprise ou non), avec des passerelles possibles entre régimes d'affiliation selon les options prises au moment de l'installation ou en cours d'activité. Ainsi, un travailleur indépendant peut soit exercer son activité à son compte propre, sans création de forme sociétaire, ce qui emporte des régimes de cotisation particuliers, même, depuis la suppression du RSI, pour les artisans et commerçants qui deviennent ressortissants du régime général, soit choisir des cadres juridiques (gérants minoritaires de sociétés à responsabilité limitée, dirigeants de sociétés par actions simplifiées, etc.) assimilant les revenus qu'ils tirent de leur activité à ceux de salaires du secteur privé, avec application des mêmes barèmes de cotisations et d'exonération générale.

La substitution, en 2018, de la CSG aux cotisations sociales salariales ou – dans le cas des travailleurs indépendants – personnelles, puis la fusion, en 2019, du barème des allègements généraux de cotisation avec le CICE et le CITS se traduisent par des ajustements importants des taux effectifs de cotisation pour les salariés du privé comme pour les travailleurs indépendants. Mais ces évolutions laissent subsister des écarts de taux de prélèvement importants entre ces deux catégories de personnes dans le champ des prélèvements affectés à la sécurité sociale. Ces écarts s'observent en outre non seulement pour un risque de nature « contributive », comme les retraites, mais aussi pour des risques dont la couverture est devenue universelle, à savoir la politique familiale et les soins de santé.

- Sur le champ de la retraite de base, les prestations et taux de cotisation restent très spécifiques pour les professions libérales et les exploitants agricoles. Ils sont au contraire alignés entre les salariés du privé et les autres catégories de travailleurs indépendants, aux différences d'assiette près – salaire brut pour les premiers, revenu professionnel de l'autre –, les seconds acquittant l'équivalent des cotisations salariales et employeurs qui sont appelées pour les premiers sous le plafond de la sécurité sociale (taux de cotisation de 17,75 %). Cependant, les artisans et commerçants ne bénéficient pas des allègements généraux de cotisations, qui conduisent, de fait, à exonérer de l'ensemble des cotisations employeurs vieillesse (10,45 points sur un total de 17,75 %) les salariés au Smic. En matière de retraite complémentaire, la fusion du CICE et des allègements généraux se traduira, en 2019, par une exonération totale des cotisations Arrco et AGFF pour les salariés au Smic, qui n'aura pas d'équivalent dans les régimes complémentaires des travailleurs indépendants.
- En ce qui concerne le risque famille et les prestations en nature de l'assurance maladie, les prestations et les niveaux de couverture sont intégralement unifiés entre salariés du secteur privé et travailleurs indépendants. La LFSS pour 2018 a modifié de manière significative les barèmes de cotisation des travailleurs indépendants au titre de ces deux risques (*cf.* éclairage n°3), sans cependant ni aligner les taux maximum, appliqués aux revenus professionnels les

---

<sup>155</sup> *Rapport sur la protection sociale des non-salariés et son financement*, Haut Conseil du financement de la protection sociale, octobre 2016.

plus élevés<sup>156</sup>, sur les taux des salariés du privé, ni reproduire de manière fidèle, dans le bas de l'échelle des revenus, les allègements généraux existant en faveur des salariés faiblement qualifiés. L'analyse menée sur cas-types par le HCFiPS en 2016 avait à cet égard mis en évidence, dans les zones des bas revenus, des taux de prélèvements sociaux effectifs plus élevés pour les travailleurs indépendants que pour les salariés du privé. Cette analyse serait à reproduire pour prendre en compte les incidences des mesures prises en LFSS pour 2018, qui ont notamment allégé les cotisations d'assurance maladie et d'allocations familiales des travailleurs indépendants à revenus modestes, mais sans effacer des différences qui, selon toute probabilité, restent encore sensibles.

Les mesures de réduction de cotisations sociales figurant dans la LFSS pour 2018 ne recherchent donc pas en elles-mêmes un rapprochement significatif des barèmes effectifs de cotisations applicables, d'une part, aux salariés du secteur privé, d'autre part aux travailleurs indépendants, même si elles amplifient, pour les deux catégories de travailleurs, les baisses de prélèvements sociaux au bas de la distribution des revenus.

Les différences de barèmes qui subsistent encore aujourd'hui sont pour partie l'héritage de constructions et d'évolutions historiques spécifiques des règles dans chaque régime, même si elles apparaissent aujourd'hui peu légitimes lorsque les prestations perçues sont devenues identiques. L'exercice de comparaison des contributions respectives des salariés et des travailleurs indépendants à la protection sociale est toutefois rendu difficile par l'unicité des cotisations des travailleurs indépendants, qui sont des cotisations personnelles, sans distinction d'une part qui serait due par l'employeur et d'une autre par la personne protégée, comme c'est le cas pour les salariés. De plus, la comparabilité même des assiettes de prélèvement de ces deux catégories de travailleurs peut être questionnée d'un point de vue économique, l'une étant un bénéfice professionnel net des charges d'exploitation, l'autre un salaire brut.

Les différences de taux et d'assiettes de prélèvement entre salariés et non-salariés posent néanmoins davantage de questions à mesure que certains risques s'universalisent et que, par ailleurs, les régimes s'intègrent et s'unifient, notamment avec la mise en place de la protection universelle maladie (PUMa), en 2016, puis la suppression du RSI et son intégration au régime général, en 2018. Ces évolutions pourraient justifier qu'une réflexion d'ensemble soit poursuivie sur les niveaux respectifs de contribution des salariés et des travailleurs indépendants aux régimes d'assurance sociale.

---

<sup>156</sup> Le taux effectif de cotisation maladie est de 13 % pour des salaires supérieurs à 2,5 fois le Smic ; au 1<sup>er</sup> janvier 2019, il sera de 7 % entre 1,6 et 2,5 Smic, compte tenu de la réduction de 6 points des cotisations maladie créée par la LFSS pour 2018. Le taux de cotisation maladie des travailleurs indépendants s'élève à 6,5 % pour des revenus supérieurs à 110 % du plafond de la sécurité sociale (soit 2,4 Smic), auquel il convient d'ajouter le taux de cotisation au titre du régime des indemnités journalières (0,85 %, dans la limite de 5 fois le plafond). Le taux de la cotisation d'allocations familiales est de 5,25 % pour des salaires supérieurs à 3,5 Smic, et de 3,45 % entre 1,6 et 3,5 Smic. Il s'élève à 3,1 % pour les travailleurs indépendants dont le revenu professionnel est supérieur à 140 % du plafond (soit 3,1 Smic).

### **3. Le financement de l'indemnisation du chômage**

#### *3.1. Une modalité de compensation de la réduction de contribution d'assurance chômage retenue pour 2018 à titre transitoire*

Les lois financières de l'automne 2017 ont mis en place en 2018, en contrepartie de la réduction des contributions salariales d'assurance chômage, un dispositif, qualifié de transitoire dans l'annexe 10 au PLFSS, de compensation à l'Unédic par la sécurité sociale, passant par l'affectation directe à l'Acoss d'une part de la TVA antérieurement attribuée à la branche maladie, celle-ci se voyant en retour affecté le produit de la hausse de 1,7 point de la CSG. L'Acoss prend en charge le versement à l'Unédic d'acomptes mensuels de TVA, calculés sur la base de la prévision – estimée à l'automne 2017 à 9,4 Md€ – de moindres contributions chômage, avec une régularisation à la clôture des comptes, afin d'assurer la neutralité financière de ces opérations pour le régime d'assurance chômage. Par ailleurs, la loi de finances pour 2018 avait initialement prévu que l'État affecterait à l'Unédic en 2019 3,4 Md€ de TVA supplémentaire pour compenser à cet organisme la perte de contributions patronales d'assurance chômage entraînée par l'intégration du CICE dans le barème des allègements généraux de cotisations<sup>157</sup> (cf. éclairage n°4).

Les modalités de compensation à l'Unédic de la suppression de ses contributions, qui jouera en année pleine en 2019, sont toutefois appelées à évoluer d'une part suite aux dispositions du projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, qui sera discuté au Parlement d'ici l'été, et d'autre part suite aux lois financières pour 2019, sur la base d'un schéma qui pourrait être différent de celui mis en œuvre pour l'année 2018.

#### *3.2. Les liens entre le financement et les réformes engagées en matière d'assurance chômage*

Le Gouvernement a demandé en 2018 aux partenaires sociaux de négocier une réforme de l'assurance chômage comportant trois éléments annoncés par le Président de la République : la couverture de certains salariés démissionnaires, l'accès sous conditions à l'indemnisation chômage des travailleurs indépendants et la modulation des cotisations d'assurance chômage en fonction du taux de recours, dans les différentes branches professionnelles, aux contrats de travail de courte durée. Ce processus, joint à la suppression des contributions salariales d'assurance chômage, effective au 1<sup>er</sup> octobre 2018, et à l'exonération complète de contributions employeurs au niveau du Smic à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019, avait pu laisser penser à une évolution du régime d'assurance chômage dans le sens d'une « universalisation » et interroger le lien entre son mode de financement, le profil des prestations qu'il verse et sa gouvernance, aujourd'hui assurée de façon paritaire par les organisations représentatives d'employeurs et de salariés.

Pour réfléchir à ces sujets, le Haut Conseil a bénéficié d'une contribution de M. Jacques Freyssinet, ancien directeur de l'Institut de recherches économiques et sociales (Ires), s'appuyant à la fois sur les comparaisons internationales des différents systèmes existant à l'étranger et sur l'histoire du système d'indemnisation français. Elle montre que les systèmes d'indemnisation du chômage obéissent en général à des modèles types, qui sont essentiellement au nombre de trois : des régimes modulant les cotisations des employeurs en fonction de leurs pratiques de licenciement, et s'appuyant sur un financement exclusif par les entreprises (États-Unis) ; des régimes « beveridgiens »

---

<sup>157</sup> Article 116 de la loi de finances pour 2018. Les 3,4 Md€ correspondent à 2 % du produit total de TVA.

fournissant une couverture de base financée par l'impôt, éventuellement complétée par un second étage financé par une part des cotisations d'assurance sociale prélevées sur les salariés et les employeurs (Royaume-Uni) ; des régimes à adhésion facultative, créés à l'initiative des syndicats et largement financés par cotisations salariales (Suède). Dans ces trois types de régimes, la fixation des règles (droits à prestations et, lorsqu'il y a lieu, barème des cotisations) relève de la compétence des pouvoirs publics (cf. encadré 5).

#### Encadré 5 – Typologie des régimes d'indemnisation du chômage

De l'analyse des dispositifs existants à l'étranger, trois principaux types de modèles d'indemnisation du chômage se dessinent.

- Les systèmes d'*experience rating* (tarification selon les antécédents), tels qu'ils existent aux États-Unis, modulent le taux de cotisation d'assurance chômage en fonction des coûts d'indemnisation que l'entreprise a engendrés par ses licenciements. Ils sont, de manière logique – comme c'est le cas dans la branche des accidents du travail et des maladies professionnelles en France –, exclusivement financés par des cotisations des employeurs, l'État fédéral gardant cependant la main sur la définition des règles régissant le régime, avec des adaptations possibles de la part des États fédérés.
- Les modèles « *beveridgiens* », comme au Royaume-Uni, juxtaposent une indemnisation de base (*Jobseeker's Allowance*), reposant sur un financement par l'impôt, et une prestation d'assurance de nature contributive, financée par des contributions globales des employeurs et des salariés pour l'assurance sociale (*National Insurance Contribution*), c'est-à-dire sans identification de taux spécifiques pour l'assurance chômage. L'État est seul maître de la détermination des ressources et de la gestion du régime.
- Le modèle dit de Gand, dont l'exemple typique est la Suède, trouve son origine dans des régimes professionnels à adhésion volontaire, créés par les syndicats. Leur financement, à l'origine uniquement assis sur des cotisations salariales, a été élargi par la suite à une contribution de l'État – devenue progressivement prépondérante dans les ressources des régimes –, mais la gestion de ces derniers est restée une prérogative des syndicats.

De son côté, le système français d'indemnisation du chômage a connu des évolutions historiques importantes, qui ont souvent trouvé leur origine dans les fluctuations de la situation financière de l'assurance chômage selon la conjoncture du marché du travail (cf. encadré 6).

#### Encadré 6 – Évolution historique de l'indemnisation du chômage en France

L'indemnisation du chômage en France a connu différentes étapes historiques, brièvement retracées ici :

- L'accord national interprofessionnel du 31 décembre 1958 créant l'assurance chômage a institué un régime complémentaire à l'aide publique qui avait été mise en place par un décret de 1951 et était financée sur le budget du ministère du travail. Le choix d'une gestion paritaire du régime a conduit, à l'issue des négociations, à un financement par cotisations reposant à la fois sur les employeurs (à hauteur de 80 %) et sur les salariés (20 %).
- La loi du 16 janvier 1979 relative à l'aide aux travailleurs privés d'emploi, complétée par l'accord national interprofessionnel du 27 mars 1979, a unifié, pendant une période historique de cinq ans, les deux régimes d'indemnisation, dont elle a confié la gestion à l'Unédic. Ce régime était alimenté par des contributions salariales et employeurs, ainsi que par une contribution de l'État, représentant environ un tiers des ressources de l'assurance chômage.
- En 1984, la scission du régime unifiée est actée à la suite de l'ANI du 24 février 1984 et de l'ordonnance du 21 mars 1984. L'indemnisation des chômeurs est scindée entre un régime paritaire d'assurance et un régime d'assistance sous la responsabilité de l'État. Mais, en rupture avec la logique initiale de régime complémentaire de l'aide publique d'État qui avait prévalu en 1958, les deux nouveaux régimes couvrent des populations différentes : les chômeurs de relativement plus courte

durée, pour le premier, les chômeurs de plus longue durée ayant eu de longues périodes d'affiliation et ayant épuisé leurs droits à l'allocation d'assurance, pour le second. Pour des raisons tenant largement aux questions d'équilibre financier, les modifications ultérieures des paramètres du régime d'assurance chômage ont déplacé à plusieurs reprises les frontières entre les deux populations d'indemnisés, le revenu minimum d'insertion (RMI), créé en 1988, puis le revenu de solidarité active (RSA), qui lui succède en 2009, jouant le rôle d'un filet de sécurité pour les personnes qui ne réunissent pas les conditions d'accès à l'indemnisation du chômage.

Les éléments de réforme ayant fait l'objet d'annonces gouvernementales pouvaient à cet égard faire entrevoir des évolutions vers différents modèles types possibles. D'un côté, la suppression des cotisations des salariés et l'accent mis dans les objectifs des pouvoirs publics sur l'éventuelle création d'un bonus-malus pour les cotisations des employeurs peuvent présenter des points communs avec le système existant aux États-Unis, même si, à l'aune d'un tel modèle, l'existence d'exonérations de cotisations « employeurs » au titre des travailleurs peu qualifiés ne va pas de soi, sachant qu'ils présentent un risque de chômage élevé. D'un autre côté, l'accroissement important du financement par l'impôt et l'extension de l'indemnisation aux démissionnaires – au-delà des seules démissions dites « légitimes » limitativement énumérées – et aux indépendants auraient pu rapprocher le système français du modèle « beveridgien », qui assure un revenu de remplacement « de base » non aux seuls salariés involontairement privés d'emploi, mais à l'ensemble des travailleurs, salariés ou non, privés d'emploi.

### 3.3. *L'accord national interprofessionnel du 22 février 2018 sur l'assurance chômage et les suites qui lui seront données*

L'accord national interprofessionnel (ANI) du 22 février 2018 relatif à la réforme de l'assurance chômage et sa traduction dans le cadre du projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel semblent toutefois porteurs d'évolutions qui, du côté des prestations, sont assez circonscrites.

- L'ANI élargit en effet le bénéfice de l'assurance chômage à des cas très spécifiques de salariés démissionnaires. Selon les termes de l'accord, « un droit à « allocation d'aide au retour à l'emploi projet » (Arep) est créé afin de sécuriser, dans certaines situations, les mobilités professionnelles choisies (...). Ce droit s'adresse aux salariés ayant un projet de reconversion professionnelle nécessitant une formation qualifiante ou une formation complémentaire identifiée suite à une validation des acquis de l'expérience, n'étant pas réalisable sans démissionner de son emploi ». Pour bénéficier de l'Arep, le salarié devra préalablement attester du caractère réel et sérieux de la formation et justifier d'une durée d'affiliation minimale à l'assurance chômage ininterrompue de sept ans, constituée au titre des derniers emplois occupés. Certaines dispositions de ce mécanisme font l'objet d'adaptations dans le cadre du projet de loi, notamment la durée d'affiliation, ramenée de sept à cinq ans. Le coût du dispositif – entre 230 M€ et 345 M€ – pourrait être directement pris en charge par l'assurance chômage.
- En ce qui concerne la prise en compte de la situation des travailleurs indépendants au regard du risque de perte d'activité, les partenaires sociaux gestionnaires de l'Unédic ont estimé que la diversité des situations auxquelles ils sont confrontés rend « particulièrement complexe l'appréciation de la nature du risque à assurer et des protections qui pourraient être mises en place » et « qu'un régime public financé par l'impôt, ouvert à tous les indépendants

et distinct de l'assurance chômage des salariés, pourrait prévoir le versement d'une prestation spécifique selon un fait générateur strict (liquidation judiciaire) ». Le Gouvernement a à cet égard prévu dans le cadre du projet de loi en cours d'élaboration une « allocation d'assurance forfaitaire » en faveur des travailleurs indépendants ayant cessé involontairement et définitivement leur dernière activité indépendante<sup>158</sup>, sous réserve qu'ils remplissent des conditions de durée et de revenus d'activité minimaux. Cette aide, qui pourrait s'élever à 800 € par mois et être versée durant six mois, représenterait un coût de 140 M€.

- Par ailleurs, en application de l'ANI, et en réponse au développement des contrats de travail de très courte durée – notamment la multiplication par trois en vingt ans des contrats de moins d'un mois –, les organisations représentatives d'employeurs et de salariés sont invitées à ouvrir des négociations dans l'ensemble des branches afin de « développer l'installation durable dans l'emploi ». Le résultat de ces négociations sera évalué d'ici le 31 décembre 2018, sachant que le Gouvernement souhaite élargir les éléments sur la base desquels les taux de contribution à l'assurance chômage peuvent être modulés. Ainsi, outre la possibilité actuelle de moduler le taux en fonction de l'âge du salarié, de la nature de son contrat de travail, de sa durée ou du motif de recours et de la taille de l'entreprise, les contributions employeurs pourront désormais également être majorées ou minorées en fonction du nombre des fins de contrats de travail, sous réserve de l'inscription des personnes concernées par ces fins de contrat sur la liste des demandeurs d'emploi, dans un contexte où des exonérations de cotisations d'assurance chômage s'appliqueront par ailleurs à la fraction non qualifiée de ces emplois.

Les évolutions envisagées en termes de financement et de gouvernance semblent en revanche nettement plus marquées.

- En matière de financement, il est envisagé, dans le cadre du projet de loi en cours de finalisation, que la contribution salariale d'assurance chômage soit désormais remplacée, non plus par une part de TVA reversée par l'Acoss, mais par une fraction de CSG affectée à l'Unédic dans le cadre des lois financières pour 2019, et qui a également vocation à financer l'indemnisation du chômage des travailleurs indépendants. L'assiette sur laquelle sera prélevée cette fraction de CSG reste à déterminer, sachant qu'elle pourrait être limitée aux seuls revenus d'activité ou inclure d'autres catégories de revenus (revenus de remplacement, notamment). Par ailleurs, la loi de finances pour 2018 prévoyait, en 2019, l'affectation par l'État à l'Unédic de 2 % du produit de la TVA en compensation de la perte de contributions patronales d'assurance chômage qu'entraînerait pour cet organisme l'intégration du CICE dans le barème des allègements généraux de cotisations (cf. éclairage n°4, partie 2.3). Cette disposition, si elle devait être maintenue, pose la question de l'affectation désormais au financement de l'assurance chômage de deux impositions de toute nature, la CSG et la TVA.
- En matière de gouvernance, le projet de loi prévoit que l'État remette aux partenaires sociaux, préalablement aux négociations relatives à l'assurance chômage, un document de cadrage qui précise les objectifs de la négociation en termes de trajectoire financière et, le

---

<sup>158</sup> Cet élément pourrait être caractérisé par un jugement de liquidation judiciaire ou une procédure de redressement judiciaire, lorsque l'arrêté du plan de redressement est subordonné par le tribunal au départ du dirigeant situations de mise en liquidation judiciaire.

cas échéant, d'évolution des règles du régime. En outre, en cas d'un écart significatif entre la trajectoire financière du régime d'assurance chômage et celle prévue par l'accord national interprofessionnel, ou si la trajectoire financière décidée par le législateur dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques évolue significativement, le Gouvernement pourrait demander aux organisations représentatives d'employeurs et de salariés de prendre les mesures nécessaires pour corriger cet écart en modifiant l'accord.

Les décisions qui seront finalement prises à l'issue du vote de la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel et des lois financières de l'automne 2018 permettront d'examiner la cohérence d'ensemble entre l'évolution de la nature du régime d'indemnisation, son mode de financement et sa gouvernance, principe auquel le Haut Conseil a manifesté à plusieurs reprises son attachement. Les discussions intervenues au sein du HCFIPS ont mis en évidence, sous réserve des dispositions qui seront votées dans ces textes, des interrogations quant à la cohérence entre le maintien d'un cadre d'indemnisation essentiellement contributif et un mode de financement plutôt dévolu jusqu'ici à des couvertures de nature « universelle » (prestations en nature, remboursement des frais de santé).

#### **4. Les modalités de compensation à retenir à partir de 2019 suite au renforcement des allègements généraux**

Les lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2018 n'ont pas indiqué la manière dont seront compensés aux organismes sociaux le renforcement des allègements généraux de cotisations sociales employeurs en 2019 à la suite de leur fusion avec le CICE et le CITS. Ces dispositions prendront place dans les lois financières de l'automne 2018. Dans l'annexe 10 du PLFSS pour 2018, consacrée aux évaluations préalables des articles du projet de loi, la transformation du CICE en allègement pérenne de 6 points de cotisations maladie ainsi que le renforcement des allègements dégressifs sont estimés (en droits constatés) à près de 25 Md€<sup>159</sup>. Ces dépenses s'ajouteront à celles, estimées en prévision à 33,6 Md€ en 2018, qui sont effectuées au titre de l'ensemble des mesures générales d'allègement du coût du travail et qui ont d'ores et déjà fait l'objet de mesures passées de compensation par l'État à la sécurité sociale (figure 2). Pour mémoire, les exonérations ciblées, c'est-à-dire réservées à certaines catégories de salariés, zones géographiques ou secteurs économiques, ou accordées au titre des heures supplémentaires, s'élèvent à 7,0 Md€, dont 6,1 Md€ font l'objet d'une compensation budgétaire de l'État à la sécurité sociale (par dotation budgétaire), 0,9 Md€ ne donnant lieu à aucune compensation.

**Figure 2 – Montant des allègements généraux de cotisations sociales compensés à la Sécurité sociale (en Md€)**

	<b>2018</b>
Réduction générale de cotisations patronales de sécurité sociale en faveur des bas salaires	22,36
Baisse du taux de cotisations d'allocations familiales au titre du régime général	7,79
Baisse du taux de cotisations d'allocations familiales des travailleurs indépendants	2,57
Baisse du taux de cotisations maladie des travailleurs indépendants	0,83

Source : PLFSS pour 2018, annexe 5, « Présentation des mesures d'exonérations et de cotisations et contributions et de leur compensation », page 11.

<sup>159</sup> PLFSS 2018, annexe 10, page 43.

Ces montants correspondent aux seules dépenses d'abaissement du coût du travail, qui portent donc sur le volet « employeur » des cotisations sociales. Ils ne comprennent pas les 14,2 Md€ de baisses de cotisations salariales (9,4 Md€ de contributions salariales d'assurance chômage et 4,8 Md€ de cotisations salariales maladie), qui ont été mises en œuvre au 1<sup>er</sup> janvier 2018 en contrepartie, cependant, de la hausse de la contribution sociale généralisée<sup>160</sup>.

#### 4.1. *Des modalités de compensation des exonérations aux organismes sociaux qui ont varié au fil du temps, mais qui n'ont globalement pas pesé sur leurs recettes*

Le sujet de la compensation aux organismes sociaux des réductions de cotisation prises dans le cadre de la politique de l'emploi a émergé par le passé à mesure que ces dispositifs sont devenus un levier de plus en plus utilisé. La loi du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale, dite loi « Veil », a à cet égard posé le principe, codifié aujourd'hui à l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale, que « toute mesure d'exonération, totale ou partielle, de cotisations de sécurité sociale, instituée à compter de la date d'entrée en vigueur de la loi, donne lieu à compensation intégrale aux régimes concernés par le budget de l'État pendant toute la durée de son application ». Depuis cette date, et comme l'a montré l'exposé de la direction de la sécurité sociale, lors de la réunion du Haut Conseil du 24 janvier 2018, les exonérations de cotisations, instituées notamment à des fins de politique de l'emploi :

- ont connu des canaux de compensation divers (dotations budgétaires, transferts de recettes de l'État aux organismes de protection sociale, transfert de dépenses de ces organismes à l'État<sup>161</sup>),
- ont donné lieu à des modes de calcul des montants à compenser différents (compensation au coût exact de la perte de recettes calculée *ex-ante*, compensation tenant compte des effets « retour » sur les recettes des organismes sociaux des emplois créés ou sauvegardés grâce aux dispositifs d'allègement du coût du travail, ou, comme cela a été le cas en 2011 pour le financement des allègements généraux en faveur des bas salaires, affectation « pour solde de tout compte » d'un panier de recettes fiscales à la sécurité sociale excédant le coût *ex-ante* des allègements),
- ont pu ou non prévoir des dispositifs d'ajustement des compensations au montant, observé chaque année, des moindres recettes de cotisation induites par les exonérations (ainsi les lois financières de l'automne 2005 avaient créé un mécanisme annuel de suivi du coût des allègements généraux et du rendement du panier de recettes affectées à leur compensation, mécanisme au demeurant peu contraignant qui ne sera jamais déclenché et sera supprimé en 2011<sup>162</sup>),
- et ont pu être assorties de dérogations ponctuelles, voire pérennes, à ce principe de compensation par l'État, sur décision expresse du législateur (*cf.* encadré 7).

---

<sup>160</sup> Source : annexe 5 au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018, p. 11.

<sup>161</sup> Notamment en 2015, avec le transfert au budget de l'État des dépenses de la Cnaf en faveur des familles au titre de l'aide personnalisée au logement (APL) et en 2016 avec celui de l'allocation de logement familiale (ALF).

<sup>162</sup> Un écart entre les recettes fiscales du panier et le coût des allègements généraux supérieur à 2 % conduisait à la remise d'un rapport du Gouvernement à une commission *ad hoc*, qui devait proposer des mesures d'ajustement.

### **Encadré 7 – Les mesures non pérennes de compensation mobilisant des ressources propres de la sécurité sociale**

Sur la période récente, les réductions de cotisations décidées dans le cadre du pacte de responsabilité et de solidarité ont pour partie reposé, afin de limiter ou différer le coût pour l'État, sur des mesures ponctuelles d'« auto-compensation » (par la sécurité sociale à destination d'elle-même) :

- soit par anticipation de la perception de certaines recettes de cotisations (prélèvement à la source, directement auprès des employeurs, des cotisations et contributions de sécurité sociale dues au titre des indemnités de congés versées par les caisses de congés payés<sup>163</sup>),
- soit par mobilisation de réserves accumulées au sein d'organismes de sécurité sociale (utilisation des réserves de la section 3 du fonds de solidarité vieillesse initialement constituées pour financer le départ en retraite à 65 ans à taux plein des parents ayant eu trois enfants ou un enfant handicapé<sup>164</sup>),
- soit par l'inscription de crédits budgétaires au titre d'exonérations créées antérieurement à la loi de 1994 et qui n'étaient pas compensées, ces crédits venant de fait en contrepartie de réductions nouvelles de cotisations instituées au titre d'autres dispositifs<sup>165</sup>.

L'absence de caractère pérenne de ces mesures a toutefois conduit, dans la plupart des cas, à l'adoption de nouvelles mesures de compensation pour en prendre le relais.

L'affectation à la sécurité sociale de recettes fiscales « pour solde de tout compte » en compensation des allègements de cotisations, qui concerne en pratique près de 90 % des dépenses d'allègements compensés<sup>166</sup>, ne correspond pas tout à fait au cadre juridique posé en 1994 puisqu'elle ne s'accompagne pas d'une compensation exacte aux organismes sociaux des sommes non recouvrées par eux et qu'elle ne fixe pas de cadre précis pour en organiser les modalités, le niveau de la compensation et les recettes fiscales attribuées à la sécurité sociale résultant des choix faits par le législateur dans le cadre des lois financières annuelles.

Pour autant, un regard rétrospectif que, grâce à une contribution de la direction de la sécurité sociale<sup>167</sup>, le Haut Conseil a pu porter sur près de vingt-cinq années de compensation des dispositifs d'exonération créés postérieurement à la loi de 1994 montre que ces mesures ont, de façon globale, été compensées par l'État à la sécurité sociale et n'ont donc pas pesé sur ses ressources, l'État portant seul le coût des dispositifs en faveur de l'emploi, sachant que certains d'entre eux ont pu, d'un autre côté, apporter des suppléments indirects de recettes sociales par la voie de leurs effets sur l'emploi. Il est à noter toutefois que les modalités de compensation n'ont pas toutes les mêmes propriétés (selon leur assiette par exemple) et que certaines peuvent avoir des implications sur le rôle des différents acteurs dans le champ de la protection sociale. L'encadré 8 rappelle les différents instruments qui ont pu être mobilisés par le passé ou le sont aujourd'hui pour assurer cette compensation des pertes de recettes à la sécurité sociale.

---

<sup>163</sup> Mesure de la LFSS pour 2015.

<sup>164</sup> Mesure de la LFSS pour 2017. Cette réserve avait été constituée à la suite de la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites, qui a relevé progressivement de deux ans les bornes d'âge de départ en retraite pour les autres catégories d'assurés. Cf. *Note d'état des lieux du financement de la protection sociale*, Haut Conseil du financement de la protection sociale, janvier 2017, p. 44.

<sup>165</sup> Mesure de la loi de finances initiale pour 2017. Cf. *Ibid.*

<sup>166</sup> Compte tenu du fait que la charge de compensation des réductions de contributions salariales d'allocation chômage mises en place en 2018 pèsera en dernier ressort sur les comptes des organismes de sécurité sociale.

<sup>167</sup> Intervention du 24 janvier 2018 de M. Morgan Delaye, sous-directeur du financement de la sécurité sociale à la direction de la sécurité sociale.

### **Encadré 8 – L'évolution depuis 1994 des modalités de compensation des réductions générales de cotisations sociales aux organismes de sécurité sociale<sup>168</sup>**

L'État prend à sa charge le financement d'exonérations de cotisations sociales des employeurs. Le mode de compensation à la sécurité sociale des réductions générales de cotisations sociales a évolué ces dernières années. Jusqu'en 1994, aucune disposition légale ne prévoyait les modalités de compensation des pertes de recettes de la sécurité sociale résultant des réductions ou exonérations de cotisations sociales. Dans un contexte où les exonérations de cotisations sociales sont progressivement devenues des instruments de la politique de l'emploi, la loi du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale (dite « loi Veil ») a prévu qu'à partir de cette date, ces exonérations feraient l'objet d'une compensation intégrale par le budget de l'État.

La loi du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie a par la suite étendu ce principe, codifié aujourd'hui à l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale, de « compensation intégrale » par le budget de l'État : aux mesures de réductions de cotisations sociales ; aux mesures d'exonération ou de réduction de contributions sociales, ainsi qu'aux réductions et abattements d'assiette ; enfin, à tout transfert de charge entre l'État et la sécurité sociale, à compter de l'entrée en vigueur de la loi. Le législateur a néanmoins géré, à plusieurs reprises, des dérogations à ce principe.

- ✓ De 1994 à 2006, le financement des réductions générales de cotisations employeurs et des exonérations ciblées de cotisations sociales a été réalisé par des dotations budgétaires, notamment à partir de crédits du ministère du travail et de l'emploi. Un fonds spécifique a été créé par la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2000, avec pour objet d'encaisser des recettes affectées et de rembourser, à travers ses dépenses, les régimes sociaux (régime général et régime agricole) de leurs pertes de recettes liées aux exonérations de cotisations de sécurité sociale : il s'agit du fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (Forec), qui a été supprimé au début de l'année 2004.
- ✓ À partir de 2006, les modalités de compensation par le budget de l'État ont évolué et les exonérations ou réductions de cotisations ont été largement compensées *via* des recettes affectées à la sécurité sociale, principalement de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA).
- ✓ Par ailleurs, la LFSS pour 2011 a mis fin, pour les réductions générales de cotisations, à la compensation « intégrale » (à l'euro) et des recettes fiscales ont été affectées à la sécurité sociale en compensation « pour solde de tout compte »<sup>169</sup>. Ainsi, à compter de 2011, alors que la majorité des exonérations ou réductions ciblées de cotisations compensées l'étaient par crédits budgétaires, les réductions générales l'ont été par affectation de TVA « pour solde de tout compte ». Ce mouvement de simplification s'est poursuivi et, en 2015 et en 2016, les dernières exonérations ciblées compensées par une fraction de TVA affectée (les exonérations sur les heures supplémentaires et les exonérations sur les services à la personne) ont été remplacées par des compensations sur crédits budgétaires.
- ✓ L'année 2015 a marqué une nouvelle étape dans les modalités de compensation de l'État à la sécurité sociale avec la compensation des pertes de recettes issues du pacte de responsabilité et de solidarité par des transferts de dépenses de la sécurité sociale vers l'État. Ainsi, le coût du pacte a été principalement compensé, en 2015 et en 2016, par la budgétisation des aides au logement (des aides personnalisées au logement – APL – puis des allocations de logement familiales – ALF). La loi de finances pour 2017 prévoyait également le transfert d'exonérations de cotisations sociales non compensées vers le budget de l'État en compensation des mesures du pacte de responsabilité.

#### *4.2. Les questions et débats soulevés par la compensation à envisager en 2019 au titre du renforcement des allègements généraux de cotisation*

Compte tenu des masses financières en jeu (de l'ordre de 25 Md€), l'intégration du CICE et du CITS dans le barème des allègements généraux de cotisations sociales et la reconfiguration de ces derniers devraient impliquer, dans les lois financières de l'automne 2018, des compensations financières d'une importance inédite aux organismes sociaux. Par ailleurs, comme cela a été évoqué

<sup>168</sup> Source : PLF 2018, Annexe, *Bilan des relations financières entre l'État et la protection sociale*.

<sup>169</sup> Il n'y a donc plus de mécanisme de régularisation du montant de TVA affectée en N+1 visant à ce que le montant de TVA affecté corresponde au coût effectif de la perte de recettes résultant de la réduction de cotisations.

précédemment, l'achèvement, en 2019, de la montée en charge de la suppression totale des contributions salariales d'assurance chômage engendrera également des besoins de financement supplémentaires, estimés à 3,9 Md€, pour les organismes sociaux, accompagnés de transferts financiers importants si le schéma de compensation décidé en 2018 pour l'Unédic est remplacé en 2019 par une affectation directe de CSG.

Les questions que poseront les modalités de compensation à décider fin 2019 sont les suivantes :

- Le volume des montants financiers à transférer pourrait être fonction des arbitrages qui seront rendus en matière de partage des économies fixées aux différents sous-secteurs des administrations publiques (État et organismes divers d'administration centrale, administrations de sécurité sociale – Asso –, collectivités locales) au regard de l'engagement, inscrit dans la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques (LFPF) pour les années 2018-2022, d'une baisse du poids de la dépense publique (hors crédits d'impôt) dans le produit intérieur brut (PIB) de trois points à l'horizon 2022. Ces économies pourraient être gagées, dans le champ des Asso, par un moindre apport de recettes au titre de la compensation des pertes de cotisations imputables aux mesures de la LFI et de la LFSS pour 2018. Il est à noter que, selon le rapport annexé à la LFPF, est retenue dans ce dernier texte « *l'hypothèse conventionnelle d'une contribution du secteur Asso à la réduction du déficit de l'État, sous forme de transfert, dès 2019. Ce transfert stabilise l'excédent Asso hors Cades et FRR sur toute la période à un niveau légèrement supérieur à l'équilibre.* »
- Au sein même du sous-secteur des Asso, la répartition des organismes qui supporteront les risques financiers d'un ajustement imparfait des mesures de compensation aux pertes de cotisations est encore à déterminer. Il peut s'agir d'un ajustement *ex-ante* – dans le cas où les compensations prévues sont inférieures aux moindres recettes perçues –, ou d'un ajustement *ex-post*, voire « au fil de l'eau » – les compensations calculées *ab initio* sur la base de prévisions pouvant sur- ou sous-équivaler les pertes de recettes effectivement constatées, voire s'en écarter au cours du temps. Le choix adopté dans les lois financières de l'automne 2018 a conduit à faire reposer à titre transitoire sur le solde de la sécurité sociale l'écart de coût éventuel, mesuré à la clôture des comptes de l'année 2018, entre les réductions de contributions d'assurance chômage, d'une part, et le montant de TVA estimé à l'automne 2017 en vue de leur compensation (*cf.* éclairage n°4). L'affectation directe de CSG à l'Unédic relève *a priori* d'un autre principe, sachant que la question de la compensation aux régimes de retraite complémentaire de la baisse de leurs recettes du fait du relèvement du point maximum d'allègement de cotisations au niveau du Smic pourrait, de son côté, se poser en des termes voisins en 2019.
- Comme cela a été évoqué précédemment, la compensation aux organismes sociaux de leurs moindres recettes de cotisations peut s'appuyer par ailleurs sur les trois instruments que sont l'affectation de dotations budgétaires, un apport de recettes de l'État au profit de ces organismes ou un transfert de certaines de leurs dépenses vers l'État.

Sur ces différentes voies, le Parlement, par l'article 27 de la loi de programmation des finances publiques (LFPF) pour les années 2018 à 2022, a demandé au Gouvernement la remise d'un rapport sur la rénovation des relations financières entre l'État et la sécurité sociale. Le

Gouvernement a chargé M. Christian Charpy, conseiller maître à la Cour des Comptes, et M. Julien Dubertret, inspecteur général des finances, d'une mission à ce sujet.

Les points en débat semblent à cet égard les suivants.

- S'agissant du quantum de transfert financier à opérer entre l'État et les organismes de protection sociale, une première interrogation porte sur la poursuite ou non de la politique menée jusqu'alors, qui a globalement préservé les recettes de la sécurité sociale et procède de même vis-à-vis de l'Unédic en 2018, dans une optique où les mesures de politique de l'emploi (ou de pouvoir d'achat) sont considérées comme relever de la seule responsabilité de l'État. À l'opposé, la question a pu être également posée d'un partage de la réduction des dépenses publiques prévue par la LFPF entre les différents sous-secteurs des administrations publiques (APU), pouvant conduire à n'équilibrer que de façon partielle les pertes de recettes sociales induites par le renforcement des allègements au 1<sup>er</sup> janvier 2019. Du point de vue du budget de l'État, cela pourrait être rendu souhaitable par le fait que les déficits publics se concentrent de plus en plus dans son champ, dans un contexte de retour – en prévision – à une capacité de financement croissante des Asso, même si les traités européens relatifs à la surveillance budgétaire des politiques publiques ne posent pas d'exigence spécifique en matière de trajectoire de dépenses et de déficit publics pour les différents sous-secteurs des APU, mais concernent les APU prises dans leur ensemble. Un débat a eu lieu au Haut Conseil autour des inquiétudes que pourrait soulever une disposition de ce type au regard du maintien futur de l'autonomie financière des régimes sociaux par rapport à l'État.
- S'agissant des modalités de la compensation, l'inscription de crédits budgétaires – qui a des incidences directes sur le montant de la dépense des administrations publiques – n'a, depuis 2006, jamais servi à couvrir le coût des allègements généraux de cotisation et est restée cantonnée au financement des seules exonérations ciblées. Compte tenu des masses financières supplémentaires appelées à compenser les allègements généraux en 2019, et de l'objectif fixé par le Gouvernement en termes de réduction de la dépense publique, il est peu probable que les dotations budgétaires soient la solution privilégiée par les pouvoirs publics. Les scénarios les plus probables consistent donc en un transfert de recettes de l'État aux organismes sociaux, un transfert de dépenses de ces organismes vers l'État, ou un panachage entre ces deux options. Le transfert de recettes, qui a été une voie fréquemment utilisée par le passé, permet de stabiliser le champ actuel d'intervention de la sécurité sociale et laisse davantage de marges de manœuvre – compte tenu de la largeur de son périmètre – pour opérer des réallocations de priorités entre les politiques. À l'opposé, après le transfert au budget de l'État des dépenses d'aides au logement financées par la Cnaf, celui de tout ou partie des dépenses de prestations familiales de la branche famille a été envisagé comme hypothèse par certains interlocuteurs, au regard de leur généralisation, menée en 1978, à l'ensemble de la population et de la logique d'universalité qui préside à leur attribution.
- Dans l'hypothèse où les moindres recettes perçues par les organismes sociaux feraient l'objet d'une compensation par affectation d'impôts et de taxes, des réponses spécifiques devraient par ailleurs être apportées sur deux points : l'instauration – ou non – d'un mécanisme d'ajustement automatique des recettes affectées au financement des allègements de cotisations au coût de ces derniers, avec ou non une clé de partage prédéfinie en la matière ; la mise en œuvre d'une simplification et d'une rationalisation de plus grande ampleur des

impôts et taxes affectés aux organismes de sécurité sociale, la TVA pouvant – selon de premières pistes évoquées lors de l’audition de M. Charpy – constituer le vecteur de cette entreprise (*cf.* éclairage n°7, partie 3.3).

Ces interrogations, qui sont abordées dans l’éclairage n°7 du présent rapport, ne soulèvent cependant pas seulement des problèmes d’équilibre financier, mais aussi et surtout des questions de principe quant à la logique de financement des différents risques sociaux.

## **Annexe rédigée par l’Acos**

### **L’évaluation du travail dissimulé et son impact pour les finances publiques**

#### **Point d’actualité à mai 2018**

Le travail dissimulé est un sujet de première importance compte tenu de ses enjeux économiques, sociaux et fiscaux. Il a de forts impacts sur les finances publiques, sur l’application du droit du travail, sur le respect d’une concurrence loyale entre les acteurs économiques et sur la cohésion sociale. Pourtant, la mesure du travail dissimulé et de ses conséquences, notamment financières, est très approximative et présente d’importantes lacunes sur différents champs.

Fort de ce constat, le Conseil national de l’information statistique (Cnis) a lancé fin 2015 un groupe de travail sur « la mesure du travail dissimulé et ses impacts pour les finances publiques ». En mai 2017, le groupe a remis son rapport<sup>170</sup> présentant un état des lieux en la matière et comportant 41 recommandations visant l’amélioration de la mesure du travail dissimulé (et non la réduction des situations de fraude). Pour l’essentiel, à la différence des autres rapports du Cnis, ces recommandations ne concernent pas prioritairement la statistique publique mais les organismes chargés du recouvrement des cotisations et des impôts ou du versement des prestations.

La présente annexe renvoie à la première recommandation visant à pérenniser une fonction d’observatoire du travail dissimulé au sein d’une instance existante telle que le HCFiPS. Elle a vocation à être mise à jour chaque année sur la base des travaux des différents organismes concernés, qu’il s’agisse des entités en charge de la lutte contre le travail dissimulé, y compris l’administration fiscale (cf. encadré 1), ou celles concernées par la fraude aux ressources.

On trouvera en annexe la liste des recommandations du Cnis, lesquelles font l’objet de plusieurs références dans le présent document.

**Recommandation n°1 du Cnis** : développer une fonction d’observatoire du travail dissimulé au sein d’une instance rattachée au Premier Ministre, par exemple le Haut Conseil du Financement de la Protection Sociale (HCFiPS), avec l’appui d’un organisme fortement concerné par le sujet, qui associerait les représentants des différentes entités en charge de la lutte contre le travail dissimulé (Acos, direction générale du travail – DGT –, RSI, CCMSA, DGFIP...), des organismes concernés par la fraude aux ressources (Cnaf, Pôle Emploi, Cnav, Cnam, fonds CMU...) et des organisations professionnelles et syndicales.

Cette fonction d’observatoire permettrait d’une part de consolider périodiquement l’ensemble des travaux des différents organismes. D’autre part elle permettrait, en fédérant les différents organismes, d’améliorer la mesure des masses financières dissimulées et celle de leur impact sur les prestations dont l’octroi dépend des ressources, sur la base notamment des recommandations du présent rapport.

Le rapport découlant des travaux alimenterait la commission nationale de lutte contre le travail illégal (CNLTI) et le comité national de lutte contre la fraude (CNLF).

Pourraient en outre être engagées dans ce cadre une réflexion sur l’élaboration d’un compte satellite sur le thème du travail dissimulé et une autre sur l’évaluation macro du rétablissement des droits sociaux inhérents au travail dissimulé.

<sup>170</sup> A. Gubian, C. Hagneré, R. Mahieu (2017), *La mesure du travail dissimulé et ses impacts pour les finances publiques*, Cnis, rapport n° 145, juin : [http://www.cnis.fr/cms/Accueil/publications/Les\\_rapports\\_du\\_Cnis?publication=26797](http://www.cnis.fr/cms/Accueil/publications/Les_rapports_du_Cnis?publication=26797).

### Encadré 1 – l'administration fiscale et la lutte contre le travail illégal

La lutte contre l'économie souterraine constitue l'un des axes prioritaires de la lutte contre la fraude de la part des services de recherche de la DGFIP. Pour l'administration fiscale, les enjeux induits de la lutte contre le travail illégal sont importants :

- la lutte contre le travail illégal est une source de programmation de contrôle fiscal externe entraînant corrélativement des recettes budgétaires supplémentaires ;
- la mise en œuvre de la solidarité financière permet d'associer le donneur d'ordre au paiement des droits et pénalités dus.

En application du code du travail et de l'article L. 10-A du livre des procédures fiscales, les agents de la DGFIP sont compétents pour rechercher et constater les infractions relatives au travail illégal. Ces infractions sont constatées par procès-verbal transmis au Procureur de la République.

Les agents qui constatent ces infractions sont principalement les enquêteurs des services de recherche nationaux (Direction nationale des enquêtes fiscales) et départementaux (brigades de contrôle et de recherche) ainsi que les vérificateurs lors des opérations de contrôle fiscal externe qui leur permettent d'intervenir dans les locaux du contribuable vérifié.

Dans le cadre de la lutte contre la fraude fiscale, les services de la DGFIP participent à la lutte contre le travail dissimulé en dressant chaque année des procès-verbaux constatant des infractions au code du travail (72 en 2014, 49 en 2015, 60 en 2016 et 32 en 2017).

Par ailleurs, certaines opérations de contrôle sur place sont engagées avec pour motif de programmation, le travail dissimulé (1 320 vérifications en 2016 et 1 200 en 2017).

Plus généralement, l'action de la DGFIP relative à la lutte contre le travail dissimulé se concentre sur la coopération et la mutualisation avec l'ensemble des organismes sociaux dans le cadre des comités opérationnels départementaux anti-fraude (Codaf) ou des conventions de coopération particulière (Acos-Urssaf) et la délégation nationale de lutte contre la fraude (DNLF).

Les signalements 2017 des services d'enquête seront recensés dans le cadre du PNA/PNLTI 2017 lancé courant 2018 par la DGT. Seules les actions sur les années antérieures sont disponibles à ce jour :

Année	2014	2015	2016
Nombre total de contrôles (contrôle fiscal externe, droit d'enquête, billetterie)	13 259	12 608	10 059
- dont nombre de contrôles à la suite d'un échange dans le cadre du CODAF	859	1 163	1 172
Nombre d'entreprises en infraction	153	95	94
Signalements « Article 40 » *	29	15	9
Donneurs d'ordre mis en cause	57	59	27

\* L'article 40 du code de procédure pénale prévoit que « toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis au procureur de la République ».

Source : DGFIP.

#### Les actions menées contre les logiciels de caisse frauduleux

Une des fraudes les plus coûteuses pour le Trésor est celle qui consiste pour les entreprises à occulter une partie de leurs recettes encaissées en espèces, et d'échapper notamment à l'application de la TVA. Cette fraude a été facilitée par le développement de certains systèmes de caisse frauduleux qui permettent d'effacer des recettes déjà enregistrées. La lutte contre les logiciels de caisse frauduleux qui permettent d'effacer des transactions et de dissimuler des recettes encaissées en espèces a été considérablement renforcée.

- *Sanctionner les éditeurs qui commercialisent des logiciels frauduleux*

L'article 20 de la loi n°2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière permet de sanctionner les éditeurs et concepteurs de systèmes de caisse frauduleux : l'administration peut leur appliquer une amende égale à 15 % du chiffre d'affaires provenant de la commercialisation de ces logiciels frauduleux et peut les rendre solidaires pour le paiement des droits dus par les entreprises qui ont fraudé grâce à ces logiciels.

Poursuivant la recommandation du rapport de l'OCDE de décembre 2013, ce dispositif a été complété par une mesure qui vise désormais les utilisateurs de système de caisse frauduleux, dernier maillon de la chaîne de la fraude.

- *L'obligation pour les assujettis à la TVA d'utiliser des logiciels non frauduleux*

Afin de traiter la question de l'utilisation de logiciels frauduleux le plus en amont possible, les entreprises devront obligatoirement détenir un logiciel de caisse sécurisé, sous peine d'une amende de 7 500 € par logiciel (article 88 de la loi du 29 décembre 2015 de finances pour 2016 et décision du Ministre de l'action et des comptes publics du 15 juin 2017).

- *Les actions de contrôle menées par la DGFIP contre les logiciels frauduleux*

Face à cette fraude, l'administration fiscale mène des actions d'envergure, régulièrement relayées par la presse (affaires récentes dans le secteur des pharmacies ou des restaurants). L'administration fiscale procède par voie de contrôles inopinés ou de perquisitions pour éviter la destruction de toute trace.

Neuf vagues de contrôles concernant l'utilisation de logiciels permissifs ont été engagées dans différents secteurs professionnels.

Source : DGFIP, bureau du « Pilotage du contrôle fiscal ».

## **1. Un premier état de l'art**

Le groupe de travail du Cnis n'avait pas pour mission de procéder à de nouvelles évaluations du travail dissimulé en France. Il a en revanche cherché à réunir les éléments de méthode et les résultats disponibles, à apporter une analyse critique et à fournir des recommandations. Par ce travail de recensement, le rapport du Cnis fournit une première consolidation des évaluations en matière de travail dissimulé en 2016 (figure 1).

Quatre types de méthodes sont utilisés en France pour mesurer le travail dissimulé et ses impacts sur les finances publiques, dont trois reposent sur les résultats des contrôles réalisés par les corps de contrôle compétents en matière de lutte contre le travail illégal :

- les contrôles aléatoires (Acos) ;
- l'extrapolation des résultats des contrôles ciblés par post-stratification (CCMSA) ;
- l'extrapolation des résultats des contrôles ciblés par modélisation de la probabilité de contrôle – qui permet de mieux corriger le biais de sélection inhérent au ciblage – associée le cas échéant à du dire d'expert (Insee) ;
- l'enquête auprès des ménages (DNLF-DGE).

En dépit des différences méthodologiques, les évaluations aboutissent à des mesures du travail dissimulé assez convergentes de l'ordre de 2 % à 3 % de la masse salariale (ou des cotisations).

**Figure 1 – Estimations de l’ampleur du travail dissimulé (2016)**

Organisme	Champ	Méthode	Indicateur	Borne basse*	Borne haute**
Accoss	Etablissements du secteur privé affiliés au régime général	Contrôles aléatoires	Manque à gagner en termes de cotisations imputable au travail dissimulé / Total des cotisations dues	1,5 %	1,9 %
CCMSA	Etablissements affiliés au régime agricole	Extrapolation par post-stratification des résultats de contrôles ciblés	Manque à gagner en termes de cotisations imputable au travail dissimulé / Total des cotisations versées	1,4 %	2,6 %
Insee - Comptes nationaux	Ensemble des activités économiques	Extrapolation du résultat des contrôles avec modélisation de la probabilité de contrôle	Part de la VA dissimulée par des entreprises ayant une existence légale assimilable à du travail dissimulé / Masse salariale versée par les entreprises non financières et financières (y compris entrepreneurs individuels), y compris masse salariale dissimulée.	2,0 %	2,7 %
		+ dire d’experts	Part de la VA dissimulée assimilable à du travail dissimulé (yc activités non déclarées) / Masse salariale totale reçue par les ménages	3,2 %	3,7 %
DNLF-DGE	Ensemble des ménages	Enquête en face-à-face auprès de 2000 personnes (méthode des quotas)	Masse salariale dissimulée sur la base d’un salaire horaire de 10€ (résultat de l’enquête), en supposant 1) que les personnes n’exerçant aucune activité déclarée ont 1600 heures de travail dissimulé par an ; 2) que les personnes ayant à la fois des heures déclarées et des heures non déclarées ont 400 heures de travail dissimulé par an / Masse salariale totale reçue par les ménages (source comptabilité nationale pour le dénominateur)	2,3 % ***	

\* Dans le cas de la CCMSA il s’agit de l’estimation « centrale ».

\*\* Dans le cas de la CCMSA il s’agit de la fourchette « haute ».

\*\*\* 1,4 % si l’on suppose que les personnes n’exerçant aucune activité déclarée ont 800 heures de travail dissimulé par an.  
Source : travaux du groupe du Cnis.

## 2. Les nouveautés depuis le rapport du Cnis

### 2.1. L’inscription de l’évaluation de la fraude dans les conventions d’objectifs et de gestion des organismes sociaux

Dans sa recommandation n°13, le Cnis préconise de poursuivre ou engager l’inscription dans les conventions d’objectifs et de gestion des organismes de recouvrement la mise en œuvre de contrôles utiles pour la mesure du travail dissimulé.

L’évaluation de l’ampleur de la fraude fait partie des priorités de la direction de la sécurité sociale (DSS) et de la délégation nationale de lutte contre la fraude (DNLF). En effet, ce n’est qu’en disposant d’évaluations fiables et d’enquêtes reposant une méthodologie partagée et validée par les

experts en ce domaine que les organismes de protection sociale peuvent lutter efficacement contre la fraude. Il s'agit d'outils essentiels pour déterminer les objectifs et les moyens (humains comme financiers) destinés au contrôle et à la lutte contre la fraude. C'est pourquoi dans l'ensemble des conventions d'objectifs et de gestion (COG), y compris celles des organismes prestataires, la DSS a exprimé son souhait que l'évaluation puisse figurer dans tous les contrats signés entre l'Etat et les caisses nationales. Ce prérequis apparaît comme un levier dans les politiques conduites par chacune des branches. Elles contribuent ainsi à mobiliser les équipes en charge du contrôle vers un objectif mieux défini et clairement identifiable par les acteurs de terrain.

La figure 2 reprend les engagements inscrits dans les COG dernièrement signées. Il convient de préciser que contrairement aux engagements de l'Acosse et de la CCMSA, qui portent effectivement sur la mesure du travail dissimulé, ceux de la Cnam et de la Cnav concernent d'autres thématiques de fraude.

**Figure 2 – engagements des conventions d'objectifs et de gestion des caisses nationales de Sécurité sociale relatifs à l'évaluation de la fraude**

Organisme	COG	Engagements
CCMSA	2016-2020	Renforcer le pilotage de la lutte contre la fraude en développant des études d'évaluation du montant de la fraude et en s'attachant à produire des rapports et des études en la matière.
Acosse	2018-2022	Renforcer la connaissance des phénomènes de fraude et de mettre à disposition des méthodes de détection et de lutte adaptées en : - créant un observatoire national de la fraude ; - poursuivant l'évaluation de la fraude par la définition de plans aléatoires LCTI qui permettent une actualisation de la connaissance du potentiel d'évasion sociale et de ses évolutions ; - mettant à disposition de l'ensemble des organismes des méthodes efficaces de détection du risque et des pratiques de contrôle adaptées à chaque situation (guides méthodologiques).
Cnam	2018-2022	Les stratégies de contrôle mises en œuvre par l'Assurance Maladie feront l'objet d'une évaluation régulière, afin d'obtenir une connaissance plus fine des anomalies et de la pertinence des différents contrôles réalisés. Cette évaluation permettra d'adapter la politique de contrôle au regard des résultats constatés sur des échantillons représentatifs des prestations contrôlées et d'affiner la connaissance des abus et fraudes potentiellement commises au détriment de la branche maladie.
Cnav	2018-2022	S'appuyer sur les méthodes de datamining afin de réaliser des contrôles à partir des bases de données de la CNAV. Une partie de ces contrôles sera destinée à l'évaluation de la fraude par la branche retraite du régime général en procédant notamment à des extrapolations.

Source : direction de la sécurité sociale.

## 2.2. La poursuite des contrôles aléatoires des Urssaf

Chaque année depuis 2008 (après des premières expérimentations en 2004 et 2005) l'Acosse et les Urssaf procèdent à des contrôles aléatoires dans le domaine de la lutte contre le travail illégal (LCTI). Exceptés en 2011 et 2012, où ils couvraient une large partie de l'économie, les contrôles aléatoires des Urssaf portent chaque année sur un secteur spécifique.

L'évaluation du travail dissimulé produite en 2016 par l'Acosse, et reprise dans le rapport du Cnis (figure 1), s'appuie sur les résultats des contrôles aléatoires opérés entre 2011 et 2013. Certains secteurs nécessitant la mise en œuvre de méthodologies opérationnelles spécifiques, n'avaient pas

encore fait l'objet de contrôles aléatoires ; ils se sont donc vu affecter dans l'évaluation le taux de fraude moyen mesuré sur le reste de l'économie en attendant que des contrôles aléatoires soient effectués. Parmi ces secteurs figure le transport routier, qui a fait l'objet de contrôles aléatoires en 2015 et 2016.

En 2015, les contrôles ont été réalisés au siège des entreprises. Ils se sont avérés inadaptés pour détecter correctement les situations de travail dissimulé. En 2016, une autre démarche, plus lourde à organiser mais plus pertinente, a été retenue : les contrôles ont été menés sur des plateformes logistiques sélectionnées dans chaque région par les inspecteurs de l'Urssaf. Les opérations ont alors consisté à contrôler sur lesdites plateformes les entreprises de transport venant charger ou décharger des marchandises. Cette méthodologie est *in fine* assez proche dans son principe de celle qui avait été mise en œuvre dans le secteur du bâtiment et des travaux publics (BTP) en 2013, qui reposait sur des contrôles réalisés sur des chantiers choisis aléatoirement.

La méthode d'évaluation repose en grande partie sur le taux de salariés dissimulés<sup>171</sup>, dont l'estimation dans le secteur des transports routiers est apparue non pertinente en 2015 compte tenu de la méthodologie retenue cette année-là. Ce sont donc les résultats de 2016 qui sont utilisés pour mettre à jour l'évaluation des cotisations sociales éludées dans le cadre du travail dissimulé et, plus généralement, du manque à gagner total en matière de cotisations sociales. Ce dernier inclut les résultats des contrôles comptables d'assiette aléatoires réalisés en 2016, lesquels permettent d'appréhender le manque à gagner hors travail dissimulé.

**Dans le secteur des transports routiers, le taux de salariés dissimulés mesuré en 2016 s'élève à 9,0 % (figure 3), soit un taux proche de celui constaté dans le BTP en 2013 (8,0 %), nettement supérieur à celui estimé en 2015, ainsi que dans un ensemble large de secteurs en 2011-2012 (2,0 %).**

**Figure 3 – résultats des contrôles aléatoires entre 2011 et 2016**

	2011-2012				2013	2014	2015	2016
	Tous secteurs	dont HCR	dont Com. détail alimentaire	dont Com. détail non alimentaire	BTP	Gardiennage	Transport routier	Transport routier
Nombre de Contrôles	8 466	995	584	1 258	2 605	563	663	601
Nombre de salariés contrôlés	33 108	3 013	1 677	3 005	5 132	383	717	1560
Fréquence de redressement	1,7%	5,6 %	4,1 %	1,2 %	10,1 %	23,4 %	5,6 %	14,3 %
Taux d'établissements en fraude	6,2%	12,3 %	10,3 %	5,3 %	13,7 %	29,0 %	11,6 %	23,6 %
Taux de salariés dissimulés	2,0%	5,1 %	4,6 %	1,4 %	8,0 %	1,3 % (*)	1,1 % (*)	9,0 %

(\*) En 2014 et 2015, la méthodologie retenue, peu axée sur l'audition des salariés (cf. encadré 2), ne permet pas de calculer un taux de salariés dissimulés pertinent.

Source : contrôles aléatoires Urssaf.

Compte tenu du poids relativement faible du transport routier dans l'économie (1,6 % de la masse salariale du secteur privé), l'évaluation du travail dissimulé en matière de cotisations éludées n'est pas fondamentalement modifiée. Le taux de cotisations éludées reste compris entre 1,5 % et 1,9 %, soit un montant compris entre 3,7 et 4,8 Md€ sur le champ des cotisations recouvrées par les

<sup>171</sup> La méthode est décrite dans la note de l'Acoss « Evaluation de l'évasion sociale : une estimation basée sur les contrôles aléatoires », avril 2016, téléchargeable sur [www.acoss.fr](http://www.acoss.fr).

Urssaf (y compris assurance chômage) et entre 4,4 et 5,7 Md€ en y intégrant les cotisations de retraite complémentaire. **Le manque à gagner total, qui intègre les irrégularités relevées dans le cadre des contrôles comptables d'assiettes aléatoires, est quant à lui légèrement révisé à la baisse, celle-ci n'étant toutefois pas statistiquement significative : il s'établit entre 2,0 % à 2,5 %, soit entre 6,0 et 7,5 Md€ sur le champ large (figure 4).**

**Figure 4 – Evaluation du manque à gagner en matière de cotisations sociales dans le secteur privé**

	en taux *	en montant (milliards d'euros), 2016		
		Champ Urssaf hors assurance chômage	Champ Urssaf y compris assurance chômage	Champ large (y compris cotis. retraite complém.)
<b>Travail dissimulé (LCTI)</b>	<b>1,5% à 1,9%</b>	<b>3,2 à 4,2</b>	<b>3,7 à 4,8</b>	<b>4,4 à 5,7</b>
<b>Hors travail dissimulé (CCA)</b>	<b>0,5% à 0,6%</b>	<b>1,2 à 1,4</b>	<b>1,4 à 1,6</b>	<b>1,6 à 1,8</b>
dont Redressements	0,7% à 0,8%	1,6 à 1,7	1,7 à 1,9	2,0 à 2,2
dont Restitutions	-0,2% à -0,1%	-0,36 à -0,30	-0,39 à -0,32	-0,43 à -0,36
<b>Manque à gagner total</b>	<b>2,0% à 2,5%</b>	<b>4,4 à 5,5</b>	<b>5,1 à 6,4</b>	<b>6,0 à 7,5</b>

\* ratio entre le montant des cotisations éludées et le montant total des cotisations déclarées et éludées.

Source : ACOSS, contrôles aléatoires LCTI 2011-2013 et 2016, et CCA 2016 ; champ : secteur privé.

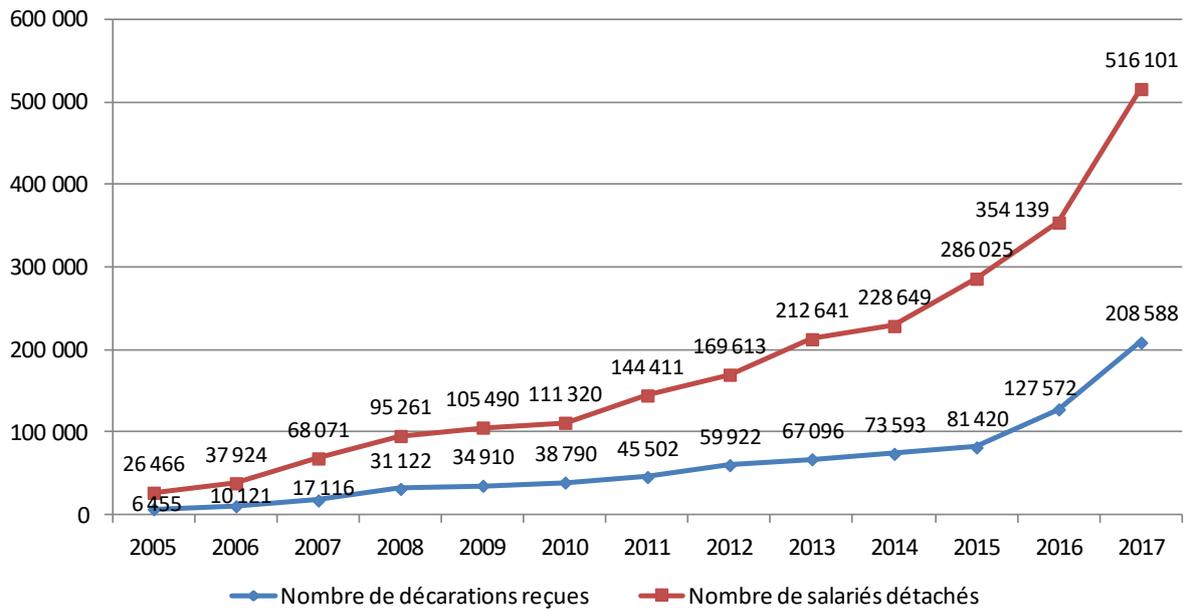
### 2.3. *Le renforcement du suivi du travail détaché*

Le Cnis consacre plusieurs pages de son rapport au travail détaché en mettant en exergue le manque d'évaluation sur ce sujet et, plus généralement, l'insuffisance du dispositif statistique lié en particulier à l'absence d'exhaustivité des sources. Ce dispositif repose notamment sur les déclarations préalables de détachement (DPD) que doit remplir toute entreprise étrangère souhaitant détacher des salariés en France.

Depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2016, en vertu de la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, les employeurs établis hors de France qui envisagent de détacher des salariés en France doivent accomplir la formalité de DPD à l'inspection du travail par voie dématérialisée *via* l'application Sipsi (système d'information sur les prestations de service internationales).

La mise à jour automatique du fichier des DPD, et l'amélioration de sa qualité au travers de la mise en place de Sipsi, constituent un préalable au développement des analyses statistiques sur le travail détaché recommandé par le Cnis (recommandation n°35). Les dernières données produites par la DGT (figure 5) montrent une très nette accélération ces deux dernières années du nombre de déclarations (+ 80 %) d'une part, et du nombre de salariés détachés (+156 %) d'autre part. Compte tenu de son ampleur, et en dépit du renforcement des contrôles et des sanctions, il est très probable que cette hausse soit en grande partie imputable à la mise en œuvre des nouvelles modalités déclaratives. En 2017, 208 588 déclarations (hors transport), associées à 516 101 salariés, ont été enregistrées dans Sipsi. À cela s'ajoutent 880 295 attestations de détachement dans le secteur du transport, formalité instaurée en 2016 et rendue obligatoire dans Sipsi depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017.

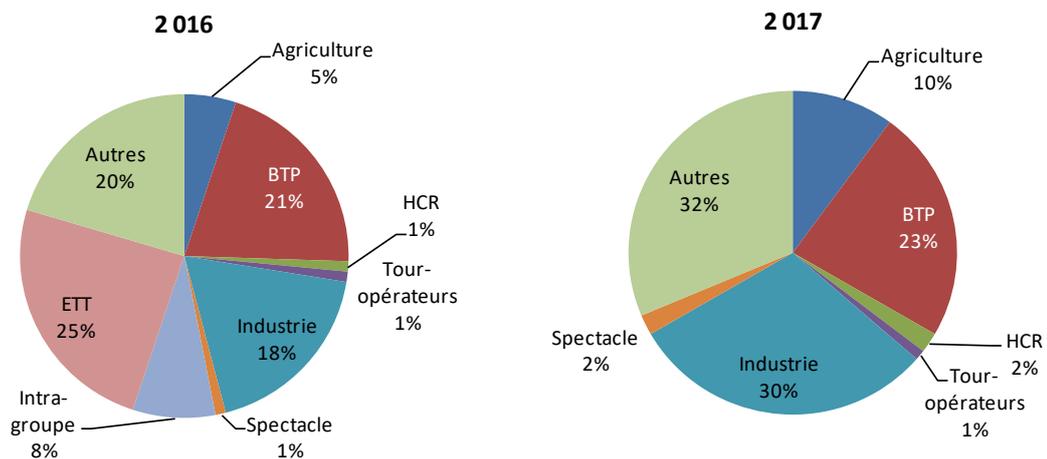
**Figure 5 – déclarations préalables au détachement et salariés détachés déclarés (hors transport)**



Source : DGT / enquête PSI jusqu'en 2015, enquête PSI + Sipsi en 2016, Sipsi en 2017.

Autre nouveauté en 2017, qui répond à la recommandation n°39 du Cnis, les déclarations des entreprises de travail temporaire (24 % en 2016) sont désormais réparties selon le secteur d'activité des missions. Il en est de même pour les missions intra-groupes. En 2017, l'industrie (30 %) et le BTP (23 %) représentent plus de la moitié des détachements (figure 6).

**Figure 6 – répartition sectorielle des déclarations préalables au détachement (hors transport)**



Source : DGT / enquête PSI + Sipsi en 2016, Sipsi en 2017.

#### 2.4. *Le suivi statistique de la carte BTP*

Sujet de la recommandation n°40 du Cnis, la carte BTP fait l'objet d'un suivi statistique qui permet de dénombrer, par région, les cartes BTP selon qu'elles concernent des salariés d'entreprises de travail temporaire ou non établies en France, ou des salariés détachés par des entreprises étrangères intervenant en France (figure 7).

**Figure 7 – les cartes BTP au 28 février 2018**

	Nombre d'entreprises	Nombre de cartes BTP produites
Entreprises établies en France hors ETT	88 812	870 348
Entreprises de travail temporaire établies en France	5 003	239 705
Entreprises étrangères (travail détaché)	4 279	55 122
<b>TOTAL</b>	<b>93 094</b>	<b>1 165 175</b>

Source : congés intempéries BTP / Union des caisses de France.

Parmi les travailleurs détachés bénéficiant d'une carte BTP, la moitié concerne trois pays : 21 % concernent des entreprises portugaises, 16 % des entreprises belges et 13 % des entreprises espagnoles.

#### 2.5. *L'intégration du trafic de stupéfiants dans les comptes nationaux*

En comptabilité nationale, le travail dissimulé est appréhendé selon une acception relativement large. La comptabilité nationale s'attache en effet à mesurer l'économie non observée, c'est-à-dire la part de l'activité économique, laquelle peut potentiellement relever d'une production illégale.

Dans un communiqué de presse diffusé le 30 janvier 2018 et portant sur la nouvelle base de comptabilité nationale qui est publiée en mai 2018 (dite « base 2014 »), l'Insee a notamment annoncé que la production et le trafic de stupéfiants seront à cette occasion intégrés dans les comptes nationaux. L'estimation retenue par les comptes nationaux repose largement sur les analyses produites par des chercheurs travaillant notamment à l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ).

Techniquement, la consommation des ménages en stupéfiants a été évaluée d'abord en mobilisant des données d'enquêtes auprès des ménages, à savoir le baromètre santé de l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (Inpes) qui comporte notamment des questions sur la consommation des différents types de stupéfiants et la fréquence de cette consommation (régulière, occasionnelle...). Ceci a permis d'évaluer une estimation des quantités consommées chaque année en kilogrammes.

La seconde étape a consisté à valoriser ces quantités consommées en utilisant des données, issues notamment d'enquêtes de police ayant amené au démantèlement de réseaux de trafiquants, fournissant une évaluation du prix unitaire de vente au détail des différents stupéfiants. Ceci a conduit les comptes nationaux à retenir une estimation de la dépense de consommation des ménages en stupéfiants d'environ 2,8 Md€ pour l'année 2013. Un peu plus de la moitié de cette dépense porte sur le cannabis, un gros tiers sur la cocaïne, et l'essentiel des 10 % restants correspond à de la consommation d'héroïne.

La majeure partie des substances consommées est importée de divers pays étrangers : c'est le cas de la plus grande part du cannabis consommé en France, et de la totalité des autres stupéfiants. Toutefois, le prix d'achat des substances importées auprès des producteurs est bien inférieur au prix de revente au détail. Le montant d'importations de stupéfiants retenu pour l'année 2013, à savoir de l'ordre de 400 M€, est donc bien inférieur à la dépense de consommation des ménages en valeur.

En outre, bien que le marché des stupéfiants soit largement alimenté par des importations, il existe une production domestique de cannabis de taille modeste, correspondant à de l'auto-production, c'est-à-dire à de la production par des ménages résidents pour satisfaire leur propre consommation : cette auto-production est évaluée à environ 100 M€ pour l'année 2013.

La différence entre la dépense de consommation totale des ménages en stupéfiants (2,8 Md€) et la somme de la production domestique de cannabis et des importations de stupéfiants (500 M€ au total) correspond aux marges dégagées par les trafiquants (soit environ 2,3 Md€ en 2013). Le poids des marges dégagées par les trafiquants dans la dépense de consommation finale est donc très élevé. Ce constat est toutefois assez logique s'agissant d'une activité de nature criminelle, donc extrêmement risquée.

L'impact total sur la production de biens et services et le PIB correspond à la somme de l'auto-production de cannabis et des marges dégagées par les trafiquants (lesquelles peuvent être considérées comme la rémunération d'une activité commerciale, certes illégale), soit environ 2,4 Md€ en 2013.

Comme pour les autres redressements pour activité dissimulée exercée par des unités sans existence légale, la comptabilité nationale considère les personnes impliquées comme des entrepreneurs individuels non déclarés. Leur revenu est comptabilisé en « revenu mixte » compte tenu de l'impossibilité d'isoler ce qui est rémunération du travail et ce qui est rémunération du capital.

Il convient de garder à l'esprit que la précision de ces estimations est par nature limitée : les données usuellement mobilisées par les comptes nationaux pour évaluer la production de biens et services, à savoir les comptes déposés par les entreprises auprès des services fiscaux, sont par définition inexistantes s'agissant d'activités criminelles. Même l'estimation de la dépense de consommation finale des ménages via les résultats du baromètre santé peut prêter à discussion : la consommation de stupéfiants reste illégale en France (même si la consommation de cannabis est en pratique peu réprimée) et il n'est pas certain que tous les consommateurs interrogés aient eu suffisamment confiance dans le respect du secret statistique pour répondre en toute sincérité aux questions posées.

### 3. Les perspectives

En dehors des caisses de Sécurité sociale, plusieurs entités peuvent contribuer à la mesure du travail dissimulé et de son impact sur les finances publiques, tant du côté recettes que du côté prestations (cf. recommandation n°2). Il s'agit notamment de la DGFIP, la Dares, la DGT, la DNLF, le fonds CMU, l'Insee et Pôle emploi. La figure 8 reprend les éléments fournis par les différents organismes concernant leur programme de travail sur la mesure du travail dissimulé et ses impacts pour les finances publiques.

**Figure 8 – les perspectives à moyen terme en matière d'évaluation du travail dissimulé et de ses impacts**

Organisme	Les perspectives à moyen terme
Acos	<p>Conformément à la COG 2018-2022, l'Acos poursuivra l'évaluation de la fraude à partir des contrôles aléatoires (cf. recommandation n°13). Ceux-ci ont vocation à affiner chaque année l'évaluation du manque à gagner en matière de cotisations sociales (sur le champ du régime général) en intégrant les résultats des plans annuels sectoriels (cf. recommandation n°8).</p> <p>L'évaluation sera étendue aux travailleurs indépendants, de premiers contrôles aléatoires ayant déjà eu lieu sur ce champ en 2017 (cf. recommandation n°28). L'Acos tentera également de mieux mesurer la fraude liée à la dissimulation partielle (cf. recommandation n°12). De premiers éléments pourraient être produits courant 2018 sur la base des résultats de la campagne de contrôles aléatoires 2017 portant sur le secteur de la restauration.</p> <p>L'Acos renforcera dès 2018 ses travaux de datamining à des fins de lutte contre la fraude, en mobilisant notamment les données des déclarations sociales nominatives (cf. recommandation n°10). Dans ce cadre, un projet de type « proof of concept » en partenariat avec la DNLF et la CCMSA pourrait être mené par des universitaires afin d'identifier les déterminants du travail dissimulé et ainsi permettre une évaluation des cotisations éludées (cf. recommandation n°6).</p> <p>A plus long terme, l'Acos mènera des travaux sur le secteur de l'emploi à domicile (cf. recommandations n°25 et 26).</p>
CCMSA	<p>La CCMSA s'est engagée dans le cadre de la COG 2016-2020 à produire une estimation du manque à gagner en termes de cotisations sociales des employeurs de main-d'œuvre, à horizon de la COG (cf. recommandation n°13). A ce stade, il n'est pas envisagé de procéder à des contrôles aléatoires comme le suggère le Cnis (cf. recommandation n°9), notamment pour des questions de coût relativement à la taille de l'échantillon nécessaire. La méthode retenue repose sur l'exploitation des données des contrôles ciblés en corrigeant les biais (cf. recommandation n°7). Plus précisément, elle consiste en l'estimation économétrique d'un système de plusieurs équations (de type tobit généralisé) modélisant, d'une part la probabilité d'inclusion dans le plan de contrôle des entreprises (afin de corriger l'éventuel biais de sélection) et d'autre part, le montant de redressement notifié, conditionnel à la réalisation du contrôle de l'entreprise (en vue de calculer un montant théorique de redressement pour l'ensemble des entreprises, que celles-ci aient ou non été contrôlées). Des premiers résultats pourraient être produits au 1<sup>er</sup> semestre 2019.</p> <p>Dans le prolongement des travaux et recommandations du groupe de travail du Cnis portant sur « la mesure du travail dissimulé et ses impacts sur les finances publiques », un projet reposant sur la mobilisation des outils de data science est en cours de réflexion à la CCMSA avec l'appui de la DNLF et en collaboration avec l'Acos (cf. recommandation n°6). Ce projet consiste en l'exploitation des données issues des déclarations sociales nominatives (DSN) en vue d'estimer la part des cotisations éludées du fait de l'exercice d'activités dissimulées et d'identifier les déterminants de la décision de frauder des entreprises, notamment de recourir au travail dissimulé.</p> <p>Un projet d'enquête piloté conjointement par la DGE et la CCMSA est en cours de réflexion. Ce projet a pour ambition de mener une étude approfondie des comportements de recours aux services à la personne et au travail dissimulé, notamment dans les territoires ruraux, de façon à en identifier les déterminants au regard des difficultés d'accès, de l'incidence des mesures fiscales et sociales incitatives et des considérations psychologiques individuelles et sociales associées à ces services, tant pour les employeurs que pour les utilisateurs (cf. recommandation n°17). Il s'agira ainsi pour la DGE et la CCMSA, à la fois, d'évaluer la place du travail dissimulé, d'identifier les leviers pour une plus grande maîtrise des risques de fraude, et de mieux garantir l'accès aux droits auxquels peuvent prétendre les salariés. L'enquête serait menée en 2019 sur un échantillon de 5 000 personnes (cf. recommandation n°16).</p>

Cnaf	Pas de résultats à prévoir à court terme. Il est à noter qu'avec l'automatisation de la déclaration des ressources, la Cnaf sera de fait moins investie sur le contrôle des ressources ; elle se recentrera notamment sur les questions de résidence et de composition familiale.
Cnam	-
Cnav	Les travaux sur la fraude conduits par la Cnav sont très spécifiques, comme par exemple ceux liés à la mobilité des personnes à l'étranger. La Cnav ne mène pas de travaux sur les impacts du travail dissimulé.
Dares	La Dares prévoit dans son programme de travail 2018 de premières analyses sur les données de la base Sipsi qui consigne les déclarations préalables de détachement (cf. recommandation n°35). De plus, elle envisage une mise à jour de son estimation du travail dissimulé dans le secteur des services à la personne, par comparaison entre les données de l'enquête revenus fiscaux et celles de l'enquête Budget des familles. Cette mise à jour s'appuierait sur les données de la dernière enquête Budget des familles lancée fin 2016.
DGFIP	-
DGT	A ce stade, les croisements des bases SIPSi, SIRDAR et TTC (douanes) n'ont pas été réalisés. Ce sujet fait partie des thèmes de travail que la DGT partage avec la Dares (cf. recommandation n°35).
DNLF	Des projets d'étude sont en cours d'analyse avec des partenaires concernés par la lutte contre le travail dissimulé. Des travaux pourraient être menés en 2018 par des universitaires en partenariat avec l'Acoss et la CCMSA (cf. recommandation n°6).
Fonds CMU	Le fonds CMU ne dispose pas de données en propre. Il s'appuie sur les travaux de la Cnam sur la fraude aux ressources. La difficulté est d'identifier ce qui est lié au travail dissimulé. La CNAMTS dispose d'éléments (issus notamment de croisements avec Ficoba) mais les résultats ne sont pas forcément harmonisés (nécessité d'une grille méthodologique). Les résultats disponibles montreraient que la moitié de la fraude aux ressources serait liée au travail dissimulé. Par ailleurs, une part importante des bénéficiaires de la CMU-C étant aussi allocataire du RSA, des travaux en collaboration avec la Cnaf semblent souhaitables.
Insee	Conformément à la recommandation n°21, « la comptabilité nationale réexaminera ses estimations de travail clandestin à la lumière des contrôles que les organismes sociaux mettront en œuvre sur les entreprises non immatriculées, mais aussi des informations fournies par les enquêtes auprès des ménages. ». De plus (recommandation n°20), elle « suivra avec attention les travaux éventuels de la DGFIP susceptibles de contrôler ce biais (la DGFIP étant la mieux placée pour identifier les critères motivant un contrôle fiscal) et, le cas échéant, modifiera ses propres estimations en fonction de ces travaux ».
Pôle Emploi	Pôle emploi exploitera les déclarations sociales nominatives (DSN) pour étudier les écarts entre cette source et les autres informations dont il dispose sur l'activité des demandeurs d'emploi (activité réduite déclarée par le demandeur, bulletin de salaire, attestation employeurs, cf. recommandation n°15).

## Annexe : recommandations du Cnis

N°	Recommandation	Thématique
1	<p><b>Développer une fonction d’observatoire du travail dissimulé</b> au sein d’une instance rattachée au Premier Ministre, par exemple le Haut Conseil du Financement de la Protection Sociale (HCFiPS), avec l’appui d’un organisme fortement concerné par le sujet, qui associerait les représentants des différentes entités en charge de la lutte contre le travail dissimulé (ACOSS, DGT, RSI, CCMSA, DGFIP...), des organismes concernés par la fraude aux ressources (Cnaf, Pôle Emploi, Cnav, Cnam, Fonds CMU...) et des organisations professionnelles et syndicales.</p> <p>Cette fonction d’observatoire permettrait d’une part de consolider périodiquement l’ensemble des travaux des différents organismes (cf. recommandation 2). D’autre part elle permettrait, en fédérant les différents organismes, d’améliorer la mesure des masses financières dissimulées et celle de leur impact sur les prestations dont l’octroi dépend des ressources, sur la base notamment des recommandations du présent rapport.</p> <p>Le rapport découlant des travaux alimenterait la Commission nationale de lutte contre le travail illégal (CNLTI) et le Comité national de lutte contre la fraude (CNLF).</p> <p>Pourraient en outre être engagées dans ce cadre une réflexion sur l’élaboration d’un compte satellite sur le thème du travail dissimulé et une autre sur l’évaluation macro du rétablissement des droits sociaux inhérents au travail dissimulé.</p>	Suivi statistique et valorisation
2	<p><b>Tant du côté des pertes de recettes (Acos, CCMSA, DGFIP...) que de celui de l’impact sur les prestations sous conditions de ressources (Cnaf, Cnav, Cnam, Pôle Emploi ...), chaque administration devrait publier régulièrement sur son champ de compétence une estimation du manque à gagner ou du trop versé</b> intégrant les recommandations méthodologiques du présent rapport, en distinguant tant que possible les différentes composantes du manque à gagner (fraude, erreur déclarative, etc.).</p>	Suivi statistique et valorisation
3	<p><b>Tout dispositif (relatif à l’emploi par exemple) devrait être examiné au regard du risque de travail dissimulé et devrait donner lieu tant que possible à une estimation chiffrée de ce risque.</b></p>	Suivi statistique et valorisation
4	<p><b>Développer les différentes approches d’évaluation de la fraude,</b> notamment celles basées sur les données issues des contrôles et celles s’appuyant sur des enquêtes statistiques.</p>	Méthodologie statistique
5	<p><b>Communiquer de manière pédagogique les résultats d’évaluation du travail dissimulé en allant au-delà du simple chiffrage macroéconomique,</b> notamment par la valorisation de la dispersion du phénomène — en particulier des éléments sur les niveaux de revenus concernés par la dissimulation qui permettraient d’affiner les impacts sur les finances publiques — et de l’hétérogénéité des profils concernés, et en rappelant systématiquement les limites méthodologiques.</p>	Suivi statistique et valorisation
6	<p><b>Développer les travaux de recherche sur le travail dissimulé,</b> sa mesure et son évaluation (conventions de recherche avec des laboratoires universitaires, suivi des thèses et impulsion de thèses sur le sujet, conventions CIFRE, projets de collaboration avec les organismes concernés).</p>	Suivi statistique et valorisation
7	<p><b>Exploiter autant que possible, en corrigeant les biais, les données issues de contrôles ciblés</b> afin d’estimer l’ampleur et l’évolution du travail dissimulé</p>	Méthodologie statistique
8	<p><b>Poursuivre les plans de contrôle aléatoires CCA et LCTI en Urssaf avec des échantillons de taille suffisante et une représentation sectorielle adéquate permettant de mener une analyse des évolutions.</b> Les contrôles aléatoires pourraient par exemple couvrir l’ensemble des secteurs tous les 4 ou 5 ans (ex : 3 années consacrées à des secteurs à risque, une ou deux années sur les autres secteurs).</p>	Mise en œuvre des méthodes

N°	Recommandation	Thématique
9	<b>Envisager de mettre en place des plans de contrôles LCTI et des CCA aléatoires sur les cotisants du régime agricole (CCMSA) et le cas échéant des contrôles aléatoires dans les autres organismes (DGFIP...).</b>	Mise en œuvre des méthodes
10	<b>Développer dans les organismes en charge du contrôle, des plans ciblés basés sur des techniques de <i>datamining</i> de façon à permettre une évaluation de la fraude par estimation économétrique intégrant le processus de sélection</b> (par construction identifiable).	Mise en œuvre des méthodes
11	<b>Améliorer l'évaluation de la dissimulation d'activité (entreprises non immatriculées)</b> à partir des contrôles, tant sur le champ social que fiscal.	Mise en œuvre des méthodes
12	<b>Améliorer l'évaluation du travail partiellement dissimulé (sous-déclaration)</b> à partir des contrôles menés par les organismes en charge du recouvrement.	Mise en œuvre des méthodes
13	<b>Poursuivre ou engager l'inscription dans les COG des organismes du recouvrement</b> la mise en oeuvre de contrôles aléatoires et autres contrôles utiles pour la mesure du travail dissimulé et faire de cet objectif une mission à part entière des inspecteurs.	Mise en œuvre des méthodes
14	<b>Poursuivre le chiffrage de l'impact sur les prestations des fraudes aux revenus</b> notamment en précisant les hypothèses sur les profils des personnes en situation de travail dissimulé. A ce titre, la Cnaf et les autres organismes concernés suivront avec attention les travaux des organismes en charge de la LCTI.	Mise en œuvre des méthodes
15	En l'attente de l'exploitation de la DSN, <b>engager des travaux de croisement des déclarations sociales (DADS) et des attestations Pôle Emploi</b> afin d'estimer l'ampleur des allocations chômage versées à des salariés n'ayant pas fait l'objet de déclaration sociale.	Méthodologie statistique
16	<b>Systématiser des enquêtes en population générale</b> visant à apprécier l'ampleur du travail dissimulé, dans ses composantes totale et partielle, à l'image de l'enquête menée en 2015 par la DNLF. Afin d'accroître la précision des résultats il conviendra d'interroger des échantillons de plus grande taille et de tenir compte de la saisonnalité du phénomène, ainsi que de s'assurer d'une bonne représentativité géographique des échantillons interrogés compte tenu de la possible concentration géographique du phénomène mesuré. Il pourra être utile d'étudier l'intérêt éventuel d'autres modes d'interrogation, notamment via internet.	Méthodologie statistique
17	<b>Réaliser des enquêtes régulières sur le travail dissimulé et les perceptions relatives aux risques encourus</b> afin de pouvoir suivre l'évolution de ces comportements, obtenir des informations qualitatives sur l'ensemble des acteurs (employés et employeurs) et contribuer à l'évaluation de l'efficacité des dispositifs de lutte contre la fraude.	Méthodologie statistique
18	<b>Mobiliser l'expertise des partenaires sociaux pour enrichir les questionnaires d'enquête</b> , par exemple sur la problématique spécifique de l'emploi à domicile.	Mise en œuvre des méthodes
19	<b>Enrichir les travaux d'évaluation de la fraude par des analyses statistiques sur la dispersion du phénomène, notamment selon les niveaux de rémunération, et l'établissement de typologies de fraude.</b> Ces analyses permettront en particulier de préciser le profil des ménages concernés par le travail dissimulé et ainsi améliorer les travaux tant sur le champ des prélèvements obligatoires que sur celui des prestations.	Suivi statistique et valorisation

N°	Recommandation	Thématique
20	L'extrapolation par la comptabilité nationale des résultats des contrôles fiscaux menés sur les entreprises déclarées via une modélisation de la probabilité de contrôle ne permet de tenir compte que partiellement du biais de sélection. <b>La comptabilité nationale suivra avec attention les travaux éventuels de la DGFIP susceptibles de contrôler ce biais</b> (la DGFIP étant la mieux placée pour identifier les critères motivant un contrôle fiscal) et, le cas échéant, modifiera ses propres estimations en fonction de ces travaux.	Méthodologie statistique
21	<b>La comptabilité nationale réexaminera ses estimations de travail clandestin</b> à la lumière des contrôles que les organismes sociaux mettront en œuvre sur les entreprises non immatriculées, mais aussi des informations fournies par les enquêtes auprès des ménages.	Méthodologie statistique
22	<b>Enrichir les remontées de données relatives au travail illégal</b> , de données quantitatives sur le nombre de salariés et leur nombre d'heures (volume horaire/dissimulation partielle, ETP).	Systèmes d'information
23	<b>Assurer une meilleure articulation des systèmes « statistiques » des mesures de l'activité économiques et des systèmes de remontées de données relatives au travail illégal</b> (nomenclature, périodicité, contrôle des données, période de contrôle/période de validité)	Systèmes d'information
24	<b>Augmenter la récurrence et élargir le périmètre de l'enquête statistique DNL/DGE</b> afin d'enrichir la connaissance du travail dissimulé dans ses composantes totale et partielle, sur le champ des services à la personne, et plus particulièrement sur celui des particuliers employeurs.	Mise en œuvre des méthodes
25	<b>Développer les travaux de datamining sur la population des particuliers employeurs</b> afin de favoriser l'identification des situations à risques.	Mise en œuvre des méthodes
26	<b>Prendre en compte les différents profils des particuliers employeurs</b> pour mieux connaître l'impact des dispositifs censés lutter contre le travail dissimulé.	Méthodologie statistique
27	<b>Ajouter l'activité exercée par le salarié dans la déclaration Cesu.</b>	Systèmes d'information
28	<b>Mettre en œuvre dans les organismes du recouvrement des plans de contrôle aléatoires LCTI et comptables pour les travailleurs indépendants.</b>	Mise en œuvre des méthodes
29	<b>Développer des méthodes de contrôle permettant de cerner le phénomène de travail dissimulé par des travailleurs indépendants non immatriculés</b> (activité totalement dissimulée), en ciblant le cas échéant des secteurs d'activité où le phénomène est probablement plus développé.	Mise en œuvre des méthodes
30	<b>Développer les analyses statistiques sur les situations de requalification de travail indépendant en travail salarié.</b>	Suivi statistique et valorisation
31	<b>Mettre en œuvre les propositions du CNIS d'ajouter à l'enquête SINE sur les micro-entrepreneurs une question sur l'utilisation des plateformes d'emploi et explorer la piste du big data</b> pour enrichir la connaissance des travailleurs collaboratifs.	Méthodologie statistique
32	En partenariat avec les plateformes collaboratives, <b>construire les outils statistiques permettant de retracer de façon aussi fine que possible le travail collaboratif.</b>	Méthodologie statistique
33	<b>Intégrer les entreprises de l'économie collaborative dans le périmètre des contrôles aléatoires ou issus du datamining</b> afin de mieux apprécier les enjeux quantitatifs de la fraude sur ce champ.	Mise en œuvre des méthodes
34	<b>Procéder à une évaluation de la fraude au travail détaché par la mise en œuvre de plans de contrôles dédiés</b> (contrôles aléatoires, contrôles ciblés avec critères de sélection identifiés).	Mise en œuvre des méthodes

N°	Recommandation	Thématique
35	<p><b>Développer les analyses statistiques sur le travail détaché à partir d'appariement des sources disponibles.</b> Il s'agira en particulier de mener une étude permettant de mesurer les écarts entre les déclarations enregistrées dans les bases SIPSI de la DGT, SIRDAR du CLEISS et TTC de la DGDDI/DGFIP, de vérifier si ces écarts sont similaires ou très différents d'un secteur à l'autre et d'estimer la part non déclarée dans chacune des bases de données.</p>	Méthodologie statistique
36	<p>Dans un objectif de rationalisation et d'efficacité, <b>faire évoluer la déclaration du travail détaché vers un système unifié</b>, qui pourrait prendre la forme d'un événement ad hoc de la DSN. Ce système implique notamment l'attribution d'un identifiant unique (de type NIR) aux travailleurs détachés étrangers (cf. système belge Limosa).</p>	Systèmes d'information
37	<p><b>Soumettre les travailleurs détachés aux mêmes obligations déclaratives que les autres salariés du secteur privé en matière d'application du droit du travail.</b> Les informations concernées portent notamment sur le temps de travail et la rémunération versée.</p>	Systèmes d'information
38	<p><b>Enrichir les systèmes d'information des organismes du recouvrement de manière à pouvoir estimer la fraude au travail détaché et à la pluriactivité.</b> Il s'agit notamment de :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) préciser les motifs de redressement dans le cadre des PSI (faux détachement...);</li> <li>2) identifier les contrôles de salariés détachés ne donnant pas lieu à redressement.</li> </ol>	Systèmes d'information
39	<p>Pour les données relatives au travail détaché <b>obtenir que les déclarations des entreprises de travail temporaire puissent être ventilées par secteurs d'entreprises qui ont recours au détachement.</b></p>	Systèmes d'information
40	<p><b>Faire un suivi statistique de la « carte BTP ».</b></p>	Suivi statistique et valorisation
41	<p><b>Développer la connaissance sur les conditions de travail des travailleurs dissimulés</b>, notamment par le biais d'enquêtes.</p>	Suivi statistique et valorisation

## **Éclairage n°7**

**Les enjeux à moyen-long terme des réformes du financement**



## Éclairage n°7

### Les enjeux à moyen-long terme des réformes du financement

Les réformes actuellement déjà partiellement engagées et celles en préparation portent en elles des enjeux importants en matière de financement de la protection sociale. Trois champs de la protection sociale sont principalement concernés, sachant qu'en matière d'assurance maladie, les réformes annoncées concernent davantage les modalités de prise en charge des soins (optiques et dentaires, notamment) et d'attribution des financements (en fonction des épisodes ou suites de soins) que les sources de ces financements.

- Dans le domaine des retraites, le Haut-Commissaire à la réforme des retraites a reçu mission d'engager une concertation avec les principaux acteurs et de coordonner, au niveau interministériel, les travaux de préparation de la réforme. L'harmonisation des régimes de retraite devrait modifier à terme le mode d'acquisition et de calcul des droits à prestations de retraite, avec le passage possible d'un système en annuités à un ou des dispositifs en points ou en comptes notionnels. Ces modifications potentielles devraient, d'une part, conduire à redéfinir ce qui relève respectivement du champ contributif et de celui de la solidarité nationale et d'autre part, entraîner des changements importants dans les modes de financement du risque retraite.
- Dans le champ de la politique familiale, des questionnements resurgissent de la part de certains interlocuteurs sur les modalités de financement de la branche famille. Ces interrogations prennent une actualité nouvelle au moment où l'État s'apprête à organiser des transferts financiers très importants avec les organismes sociaux, afin de leur compenser les moindres recettes induites par l'intégration du crédit pour la compétitivité et l'emploi (CICE) dans le barème des allègements généraux de cotisation, ces transferts pouvant prendre la forme de l'affectation soit d'impôts et de taxes de l'État à ces organismes, soit de dépenses de ces organismes à l'État. Les interrogations formulées portent sur le maintien d'un financement partiel de la branche famille par la voie de cotisations ou, *a contrario*, sur un financement par impôts et taxes, qui pourrait aller jusqu'à une budgétisation de tout ou partie de ses dépenses, comme cela a été fait – en deux étapes, en 2015 et en 2016 – pour le financement des allocations logement, d'ores et déjà à des fins d'équilibre des transferts financiers entre l'État et la sécurité sociale.
- Enfin, les départements consacrent une part importante – les deux tiers – de leurs dépenses de fonctionnement à l'aide sociale, à travers notamment le financement des trois allocations individuelles de solidarité (AIS) que sont le revenu de solidarité active (RSA), l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et la prestation de compensation du handicap (PCH). Dans un contexte de réflexion d'ensemble autour d'une refonte potentielle de la fiscalité locale, suite à la suppression progressive de la taxe d'habitation, des solutions sont à rechercher pour garantir aux départements un financement pérenne des AIS, soit par l'affectation de recettes en meilleure cohérence avec leurs dynamiques respectives, soit par une modification du périmètre des AIS à leur charge – la piste la plus fréquemment évoquée étant le transfert au budget de l'État des dépenses de RSA.

Ces trois sujets, et les voies de financement qui pourraient être retenues, sont ici analysés à la fois au regard de ces nouveaux enjeux et des travaux que le Haut Conseil du financement de la protection sociale (HCFiPS) a menés par le passé sur la logique de financement des différents risques. Dans son rapport d'étape sur la clarification et la diversification du financement des régimes de protection sociale de juin 2013<sup>172</sup>, le Haut Conseil avait notamment énoncé un certain nombre de principes utiles pour guider une politique de financement, à savoir assurer des ressources financières suffisantes à court et moyen termes aux politiques sociales conduites, garantir un degré de contributivité jugé équitable par les acteurs économiques dans le respect des principes de solidarité qui caractérisent la protection sociale, et établir une cohérence entre les ressources affectées à la couverture d'un risque et la nature même du risque couvert.

Pour en apprécier les impacts, ces réformes potentielles des modes de financement supposent d'être menées dans un cadre macroéconomique et budgétaire transparent et clairement documenté sur le moyen comme sur le long terme, tant en ce qui concerne les méthodes que les résultats des prévisions sur lesquelles il s'appuie. Ce point, qui avait été largement développé par le Haut Conseil en 2015, sera l'objet de la première partie du présent éclairage. Les parties 2, 3 et 4 présenteront successivement les enjeux de financement dans le domaine des retraites, de la politique familiale et des dépenses sociales des départements.

## **1. Le suivi et le pilotage des finances sociales du court-moyen au long terme**

L'appréhension de la situation financière des organismes de protection sociale suppose un cadre économique transparent et des méthodes et des résultats de prévision documentés. Le Haut Conseil avait, dans son rapport de 2015 consacré à la lisibilité des prélèvements sociaux<sup>173</sup>, analysé le panorama des prévisions économiques et financières dans le domaine de la protection sociale. Ce panorama révélait la diversité de l'information disponible pour le grand public et les acteurs politiques et sociaux et mettait en évidence des évolutions ayant concouru à une plus grande transparence de la situation et des perspectives des comptes sociaux à court, moyen et long termes. Mais l'examen mené alors faisait également apparaître des complexités, des recouvrements ou des lacunes pouvant nuire à la compréhension de l'articulation entre eux des différents exercices de prévision, et donner *a contrario* l'impression d'une information en partie « brouillée ».

Depuis le rapport du HCFiPS de juillet 2015, des progrès ont été accomplis dans la documentation des techniques de prévision des comptes de la plupart des organismes sociaux (partie 1.1). Pour autant, des complexités demeurent dans l'articulation des différents champs de la prévision (partie 1.2). Peu d'avancées ont par ailleurs été faites dans le sens d'une meilleure explicitation du cadrage macroéconomique d'ensemble – qu'il s'agisse du raccordement des hypothèses de prévision de court-moyen terme à celles de long terme ou de l'identification des composantes structurelle et conjoncturelle de la croissance économique et, partant, des soldes des différents sous-secteurs des administrations publiques (partie 1.3). Enfin, et surtout, les engagements qui sont inscrits chaque année en avril dans le programme de stabilité en termes de trajectoire des finances publiques sont désormais la clé de voûte des décisions qui sont ensuite

---

<sup>172</sup> Rapport d'étape sur la clarification et la diversification du financement des régimes de protection sociale, Haut Conseil du financement de la protection sociale, juin 2013.

<sup>173</sup> Rapport sur la lisibilité des prélèvements et l'architecture financière des régimes sociaux, Haut Conseil du financement de la protection sociale, juillet 2015, chapitre VI.

soumises au vote du Parlement dans le cadre des lois financières de fin d'année et interrogent du même fait les modalités du débat démocratique (partie 1.4).

### 1.1. *Des améliorations en matière de prévisions économiques et financières relatives aux régimes sociaux*

Le point sur lequel des avancées significatives ont été faites depuis 2015 est celui de la documentation des trajectoires financières des organismes de protection sociale après prise en compte des mesures nouvelles.

- En ce qui concerne les régimes obligatoires de sécurité sociale, l'annexe 4 au PLFSS, au contenu fortement enrichi à l'automne 2015, procure à présent une information plus précoce et détaillée sur les grandes lignes des comptes sociaux après mesures proposées au vote du Parlement ; et le document sur les comptes mensuels des organismes de sécurité sociale, publié chaque trimestre sous l'égide de la commission des comptes de la sécurité sociale (CCSS), fournit, dans son édition d'avril, des analyses sur les écarts constatés à la clôture des comptes par rapport à la prévision de la LFSS et sur la dynamique des dépenses et des recettes observée au cours de l'année écoulée (cf. encadré 1).
- En application d'une disposition de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, l'Unédic publie à présent des éléments détaillés sur les perspectives financières de l'assurance chômage à quatre ans, mais dans un cadre d'hypothèses économiques qui lui est propre et n'est pas celui retenu par le Gouvernement pour l'établissement des prévisions relatives aux comptes publics (cf. partie 1.3). Par ailleurs – et ce point doit être souligné –, les négociations relatives à l'assurance chômage donnent désormais lieu à des documents diffusés présentant une évaluation *ex-ante* des mesures en cours de discussion par les partenaires sociaux.

#### **Encadré 1 – Les principales évolutions intervenues depuis 2015 en matière d'analyse et de prévision des comptes des organismes sociaux**

**S'agissant des régimes de sécurité sociale**, le rapport du Haut Conseil de juillet 2015 pointait une documentation trop tardive de leurs prévisions financières pour l'année en cours et l'exercice clos. La loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) ne présentait en effet que des montants de dépenses et de recettes ainsi que des soldes par branche, pour le régime général, l'ensemble des régimes de base et le fonds de solidarité vieillesse (FSV), intégrant l'effet des mesures votées par le Parlement, mais sans décomposer ces agrégats par grande catégorie de dépenses et de recettes ni commenter les évolutions qui les caractérisaient. Jusqu'en 2015, l'impact détaillé des dispositions nouvelles sur les comptes du régime général et du FSV n'était rendu public que dans le rapport à la commission des comptes de la sécurité sociale du mois de juin *N+1*, avec donc un temps de retard important au regard de l'adoption du PLFSS, fin décembre *N*, et de la clôture des comptes des régimes de sécurité sociale, le 15 mars *N+1*.

Depuis le PLFSS pour 2016, son annexe 4 portant sur les « recettes, dépenses et solde des régimes par catégorie et par branche » procure une information complète sur les comptes du régime général et du FSV, d'une part, et de l'ensemble des régimes obligatoires de sécurité sociale et du FSV, d'autre part, après prise en compte des mesures soumises au vote du Parlement dans le cadre des lois financières de fin d'année. Une partie est en outre consacrée aux écarts par rapport aux prévisions associées aux lois de financement précédentes.

La clôture des comptes des régimes de sécurité sociale donne lieu à la mi-mars  $N+1$  à un communiqué de presse des ministres sur le solde du régime général et du FSV constaté en  $N$ , mais ce communiqué reste, comme l'avait noté le Haut Conseil, dépourvu d'éléments sur les écarts à la prévision de la LFSS et sur les évolutions par rapport à l'année  $N-1$ . Toutefois, depuis 2015, dans le cadre du document d'information<sup>174</sup> que la CCSS publie, en avril, sur les comptes mensuels des organismes de sécurité sociale, une première analyse est effectuée des écarts, par grande catégorie de dépenses et de recettes, à la prévision de la LFSS pour  $N$  ainsi que des évolutions observées au cours de l'année écoulée.

Cette publication marque un progrès dans le sens d'une communication plus précoce sur la situation des comptes sociaux, bien qu'elle ne soit pas concomitante au communiqué des ministres. À périodicité trimestrielle, elle permet par ailleurs de suivre l'évolution mensuelle effective des dépenses et des recettes des régimes de la sécurité sociale au regard des dernières prévisions établies pour l'année et des montants constatés au cours de l'année antérieure sur la même période.

**S'agissant de l'assurance chômage**, l'article 29 de la loi de programmation des finances publiques (LPPF) pour les années 2014 à 2019 prévoit que le Gouvernement transmet au Parlement et aux partenaires sociaux gestionnaires de l'Unédic, avant le 31 décembre, un rapport sur la situation financière de l'assurance chômage, précisant notamment les mesures mises en œuvre et celles susceptibles de contribuer à l'atteinte de l'équilibre financier à moyen terme. En application de cette disposition, l'Unédic publie chaque année, en juin, un rapport sur les perspectives financières de l'assurance chômage pour l'année en cours et les trois années suivantes<sup>175</sup>. L'Unédic fait par ailleurs de manière régulière des points d'actualisation de sa situation financière pour l'année en cours et celle à venir<sup>176</sup>. Enfin, les négociations relatives à la réforme de l'assurance chômage donnent lieu à présent à des dossiers publics qui permettent d'apprécier *ex-ante* les impacts attendus des modifications des paramètres de la réglementation, ainsi qu'un document récapitulant l'impact financier prévisionnel des différentes dispositions nouvelles. Il s'agit à l'évidence d'une pratique appréciable de transparence sur la situation, l'étendue de la couverture et les perspectives financières du régime.

## 1.2. *Des degrés de désagrégation des prévisions de comptes sociaux qui restent disparates selon les nomenclatures retenues, et des hypothèses de prévision pas toujours unifiées dans les différentes lois financières*

De leur côté, les prévisions de dépenses, de recettes, et de capacité ou de besoin de financement des administrations de sécurité sociale (Asso) produites en comptabilité nationale pour l'année en cours et celle à venir dans le cadre de la loi de finances initiale se sont un peu enrichies depuis le projet de loi de finances pour 2016, tout en restant très succinctes : elles isolent à présent dans le champ des Asso l'Unédic, les régimes de retraite complémentaire, la caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) et les organismes dépendant des assurances sociales (Odas)<sup>177</sup> au sein desquels sont retracés les besoins de financement des hôpitaux. Toutefois, elles ne présentent ni le compte du régime général, ni celui des autres régimes de base ou du fonds de solidarité vieillesse<sup>178</sup>, qui sont quant à eux déclinés, mais dans une autre nomenclature, par le seul PLFSS. Par ailleurs, le programme de stabilité, qui actualise chaque année en avril ces prévisions financières, ne fournit

<sup>174</sup> *Comptes mensuels des organismes de sécurité sociale – situation au 31 décembre 2017 et résultat annuel*, Commission des comptes de la sécurité sociale, n°15, avril 2018. La publication de données mensuelles sur les comptes des administrations de sécurité sociale est une exigence issue de la directive européenne 2011/85 du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres.

<sup>175</sup> Le dernier document public est le *Rapport sur les perspectives financières de l'assurance chômage 2017-2020*, Unédic, juin 2017.

<sup>176</sup> *Prévisions financières de l'Unédic – février 2018*, Unédic, février 2018. Les prévisions portent sur les années 2018 et 2019.

<sup>177</sup> *Rapport économique, social et financier* associé au projet de loi de finances pour 2018, septembre 2017, p. 115.

<sup>178</sup> Cette décomposition n'est pas non plus rendue publique par l'Insee dans les comptes provisoires, semi-définitifs puis définitifs qu'il produit au titre des exercices passés.

qu'une information globale sur le compte des Asso, avec une prévision de besoin ou de capacité de financement à quatre ans.

Le travail de rapprochement et de confrontation entre administrations productrices des prévisions financières des Asso selon les deux nomenclatures et périmètres existants (les Asso en comptabilité nationale, d'un côté, les régimes obligatoires de base de sécurité sociale en droits constatés, de l'autre) doit en principe assurer la cohérence d'ensemble des prévisions associées aux lois financières, mais la production d'une table de passage serait utile aux acteurs sociaux comme au grand public. Celle-ci aurait l'intérêt de mettre en évidence non seulement les écarts de champ et les différences d'approche comptable, mais aussi les choix sous-jacents aux différents exercices.

À cet égard, les trajectoires pluriannuelles de capacité de financement des Asso associées à la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 intègrent, à titre « *conventionnel* », et à compter de 2019, un transfert, implicite mais non documenté quant à son montant ni à ses modalités, des Asso vers l'État qui stabilise sur la période 2019-2022 l'excédent des Asso<sup>179</sup>, transfert qui n'est pas pris en compte dans les trajectoires financières « à législation constante » des régimes obligatoires de sécurité sociale de la LFSS pour 2018 en l'absence de disposition juridique qui en précise les contours. L'absence d'unité des choix de construction des prévisions présentées dans des textes soumis au même moment au vote du Parlement peut à cet égard apparaître comme un frein à la lisibilité des comptes sociaux et à la transparence des choix démocratiques.

D'une manière générale, le caractère central des prévisions des comptes des administrations publiques dans le dialogue avec la Commission européenne justifierait la production d'une prévision détaillée du compte des Asso isolant les dépenses et recettes par grande catégorie ainsi que les principaux régimes de protection sociale, parmi lesquels le régime général.

### *1.3. Un cadrage économique sous-jacent aux prévisions financières des Asso qui demanderait à être mieux documenté, du point de vue de la position de l'économie dans le cycle et de la trajectoire de rattrapage des hypothèses de projection de long terme*

S'agissant des hypothèses économiques qui sous-tendent la prévision des comptes des organismes de protection sociale, le rapport du Haut Conseil de 2015 avait fait les constats suivants, qui demeurent largement d'actualité.

- Le cadrage économique d'ensemble des lois financières de fin d'année, d'une part, et du programme de stabilité, d'autre part, et notamment les prévisions de croissance du produit intérieur brut (PIB), de l'emploi, de la masse salariale et des prix, qui sont déterminantes pour l'évolution des comptes sociaux, est encadré par la diffusion de prévisions par de multiples organismes et des procédures institutionnelles – comme l'avis du Haut Conseil des finances publiques – qui conduisent le Gouvernement à ne guère s'écarter significativement des prévisions de court terme effectuées pour la France par les organisations internationales (Commission européenne, Fonds monétaire international, Organisation de coopération et de développement économiques) ou les instituts de conjoncture indépendants (COE-Rexecode, Observatoire français des conjonctures économiques).

---

<sup>179</sup> Déduction faite de celui de la Cades et du fonds de réserve pour les retraites (FRR).

- En revanche, comme le montre l'éclairage n°1 du présent rapport, des révisions importantes ont pu affecter par le passé la mesure du PIB potentiel – c'est-à-dire la production « soutenable » qui peut être réalisée sans engendrer de tensions inflationnistes ou déflationnistes –, et donc l'écart de production, ou *output gap*, qui représente l'écart entre la production effective, mesurée par le PIB, et le PIB potentiel<sup>180</sup>. Or, l'estimation de la trajectoire de PIB potentiel détermine directement celle des parts conjoncturelle et structurelle du solde des administrations publiques et donc, au regard des engagements souscrits au niveau européen, l'importance de l'effort qui sera demandé aux acteurs économiques et aux organismes publics pour respecter les trajectoires de solde public. Les incertitudes méthodologiques fortes qui s'attachent à l'estimation du PIB potentiel, à un moment où les effets des nouvelles technologies et du contexte financier d'après crise font l'objet d'intenses discussions<sup>181</sup>, justifieraient une confrontation de ces prévisions aux divers travaux menés dans les champs de l'administration et de la recherche économique, qui pourraient être utiles pour aboutir à un diagnostic partagé ou, à tout le moins, à une meilleure documentation des zones d'incertitude de la prévision. À cet égard, le débat organisé sur ces sujets au sein du Haut Conseil des finances publiques se révèle moins transparent que celui qui était mené dans le cadre du groupe technique – supprimé en 2015 – de la commission économique de la Nation, qui constituait un lieu d'échanges relativement ouvert entre les économistes des principaux instituts de conjoncture et les représentants des administrations en charge des prévisions économiques et de finances publiques.
- La trajectoire de fermeture ou de retour à une valeur positive de l'écart de production, puis le raccordement de cette valeur aux cibles de croissance économique de long terme – laquelle résulte de la combinaison des évolutions des ressources en main-d'œuvre et de la productivité du travail – sont des éléments déterminants en matière de projection à moyen-long terme des comptes des régimes de protection sociale. S'agissant du retour de l'écart de production à une valeur positive, outre les éléments d'incertitude inhérents à l'évaluation du PIB potentiel, une interrogation, relevée notamment par le Haut Conseil des finances publiques dans son avis du 13 avril 2018 sur le programme de stabilité 2018-2022<sup>182</sup>, porte sur l'hypothèse, jugée par lui « optimiste », d'un *output gap* durablement positif entre 2019 et 2022, et croissant en niveau (jusqu'à 1,6 point de PIB), qui serait atteint en l'absence de tensions inflationnistes et dans un contexte de resserrement des politiques budgétaire et monétaire. En ce qui concerne le raccordement aux cibles de productivité et de chômage de long terme retenues pour les projections des comptes des régimes de retraite réalisées par le Conseil d'orientation des retraites (COR) ou, plus largement, des régimes de protection sociale, c'est-à-dire pour la période qui suit la résorption de l'écart de production, des hypothèses doivent être faites sur la date d'atteinte de ces cibles, qui peut être plus ou moins lointaine selon le scénario de long terme retenu. Ces questions – qui ont des conséquences sur les trajectoires financières des régimes à moyen et long termes –

---

<sup>180</sup> Le PIB potentiel a en effet été fortement revu à la baisse à l'été 2017 par rapport aux valeurs qui étaient retenues dans le programme de stabilité d'avril 2017, ce qui entraîne une fermeture plus précoce de l'écart de production (dès 2019 dans les prévisions associées à la loi de finances pour 2018 ainsi que dans celles du programme de stabilité d'avril 2018).

<sup>181</sup> Voir notamment sur ces questions « Perspectives économiques 2017-2019 », *Revue de l'OFCE*, n°152, Observatoire français des conjonctures économiques, décembre 2017.

<sup>182</sup> *Avis n°HCFP-2018-1 relatif aux prévisions macroéconomiques associées au programme de stabilité pour les années 2018 à 2022*, Haut Conseil des finances publiques, 13 avril 2018.

mériteraient d'être davantage éclairées et discutées par des travaux d'économistes et confrontées avec les autres projections disponibles.

- En effet, certains organismes de protection sociale comme l'Unédic ou l'Agirc-Arrco utilisent, à des fins de pilotage de leur régime, un cadrage économique qui leur est propre à la fois à court et à moyen-long terme. Ce parallélisme des projections, sans confrontation systématique des causes d'écart, nuit à l'articulation de ces prévisions avec celles qui sont produites par ailleurs par le Gouvernement pour l'ensemble des administrations publiques, et donc à la lisibilité des enjeux financiers portant spécifiquement sur ces régimes, et ce à un moment où le Gouvernement sera amené à porter à l'avenir sa propre appréciation sur la trajectoire financière du régime d'assurance chômage<sup>183</sup>.

#### 1.4. *Un calendrier de pilotage des comptes sociaux, dans lequel le programme de stabilité occupe désormais une place centrale*

Les prévisions financières réalisées dans le domaine de la protection sociale par les pouvoirs publics en ce qui concerne la sécurité sociale et par les partenaires sociaux en ce qui concerne l'assurance chômage et les régimes de retraite complémentaire s'articulent avec le processus d'élaboration et de pilotage des finances publiques dans leur ensemble, lequel découle pour une large part des dispositions des traités, directives et règlements européens relatifs à la surveillance mutuelle des finances publiques au sein de l'Union européenne, et plus particulièrement entre États membres de la zone euro.

Les dispositions européennes impliquent la réalisation chaque année de trois jeux de projections macroéconomiques à court-moyen terme : les perspectives associées à la programmation budgétaire pluriannuelle, inscrites dans la loi de programmation des finances publiques votée en début de législature pour un horizon de cinq ans, les programmes de stabilité qui actualisent cette trajectoire au mois d'avril, et les prévisions sur lesquelles sont fondées les lois financières, ces dernières devant être établies au plus tard le 15 octobre de l'année en cours. De fait, un rôle déterminant est désormais joué par la présentation, tous les ans au mois d'avril, des programmes de stabilité des États membres, accompagnés des « programmes nationaux de réformes » indiquant les mesures qui seront prises « *pour accompagner la stratégie de l'Union pour la croissance et l'emploi* » – documents qui donnent lieu à un examen, le cas échéant suivi de discussion, par la Commission européenne.

Or, si les programmes de stabilité comportent logiquement une mise à jour des trajectoires financières des administrations de sécurité sociale au regard du cadrage macroéconomique actualisé, ils ont aussi, par le passé, intégré dans ces trajectoires l'effet de mesures supplémentaires qui n'étaient pas prévues par des textes antérieurs et qui requéraient en conséquence le vote d'une disposition spécifique, dans le PLFSS suivant, à l'automne<sup>184</sup>. La procédure parlementaire spécifiquement associée au programme de stabilité, qui s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre

---

<sup>183</sup> Cf. article 32 du projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel (ses dispositions sont explicitées dans l'éclairage n°6, partie 3.3).

<sup>184</sup> Par exemple, un abaissement du taux de progression de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie pour l'année en cours ou une moindre progression des dépenses d'action sociale ou de gestion administrative des caisses de sécurité sociale.

de l'article 50-1 de la Constitution<sup>185</sup>, est, quant à elle, assez légère et ne prévoit qu'une déclaration du Gouvernement sur le programme de stabilité suivie d'un débat et d'un vote sur cette déclaration.

Pour autant, le caractère central du programme de stabilité dans le processus européen de suivi des politiques budgétaires et les changements de trajectoires financières ou de prévision auxquels ce document a pu donner lieu dans le passé conduisent souvent à prendre dès avril des décisions qui ne seront concertées avec les acteurs sociaux et discutées de façon détaillée par le Parlement qu'à l'automne, ce qui interroge, de fait, sur l'intégration dans ce calendrier des processus de choix démocratiques.

Ces questions sont évidemment cruciales au regard des enjeux de réforme qui sont posés ou susceptibles de l'être à moyen et/ou long terme dans les domaines des retraites, de la politique familiale et du financement des dépenses sociales des départements.

## **2. L'harmonisation des régimes de retraite et les questions qu'elle pose en matière de financement**

Le premier domaine dans lequel la question des logiques de financement est posée est celui des retraites. Au sein de la protection sociale, le risque « retraite » repose aujourd'hui sur un système de couverture fragmenté qui juxtapose :

- un nombre important de régimes de base, fonctionnant pour la très grande majorité d'entre eux en annuités, certains à vocation générale (comme le régime général, qui couvre l'ensemble des salariés du secteur privé non agricole), d'autres organisés sur une base professionnelle ;
- des régimes de retraite complémentaire par points, qui couvrent différentes fractions de la population (les régimes spéciaux de retraite, dont ceux des fonctionnaires, assurant implicitement, à titre partiel, une couverture complémentaire pour leurs ressortissants) ;
- l'intervention de tiers financeurs pour la prise en charge des avantages de solidarité considérés comme externes aux régimes : le fonds de solidarité vieillesse (FSV), au premier chef, mais également la caisse nationale d'allocations familiales (Cnaf), pour certains avantages familiaux de retraite (majorations de pensions en faveur des parents ayant élevé trois enfants et assurance vieillesse des parents au foyer), et l'Unédic, pour la validation des droits à l'Agirc-Arrco des personnes indemnisées par le régime d'assurance chômage<sup>186</sup>.

Le passage possible d'un système en annuités à un ou des dispositifs en points ou en comptes notionnels pour lequel le Haut-Commissariat à la réforme des retraites a reçu mission d'engager une concertation devrait, d'une part, entraîner des changements importants dans les modes de financement du risque retraite et, d'autre part, conduire à redéfinir ce qui relève respectivement du champ contributif et de celui de la solidarité nationale.

---

<sup>185</sup> Issu de la révision constitutionnelle de 2008, l'article 50-1 de la Constitution prévoit que, « devant l'une ou l'autre des assemblées, le Gouvernement peut, de sa propre initiative ou à la demande d'un groupe parlementaire (...), faire, sur un sujet déterminé, une déclaration qui donne lieu à débat et peut, s'il le décide, faire l'objet d'un vote sans engager sa responsabilité ».

<sup>186</sup> Les droits à l'Agirc-Arrco des chômeurs indemnisés par le régime de solidarité sont en revanche pris en charge par le FSV.

## 2.1. Des questions concernant le mode de financement du risque retraite

Au cours de ses travaux, le Haut Conseil a rappelé l'importance des mécanismes d'intégration financière liant les régimes de sécurité sociale, et parmi eux ceux de retraite, et questionné de ce fait la pluralité et la superposition des dispositifs assurant l'équilibre financier de certains régimes, au premier desquels les transferts de compensation démographique (cf. encadré 2)<sup>187</sup>.

### Encadré 2 – Les mécanismes d'équilibrage financier des régimes de retraite de base

En matière de retraite, la plupart des régimes de retraite de base disposent de mécanismes qui assurent leur équilibrage financier. Seul six d'entre eux ne font pas l'objet d'un équilibrage automatique : la caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav), le régime des exploitants agricoles, la caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaires (CRPCEN), la caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL), la caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL) et la caisse nationale des barreaux français (CNBF). Les trois derniers de ces régimes se caractérisent par un ratio démographique (deux cotisants pour un retraité à la CNRACL et jusqu'à 4,5 pour un à la CNBF) nettement plus favorable qu'au régime général (1,3 cotisant pour un retraité) ; sans assurer cependant son équilibre, d'importants transferts de compensation démographique et des recettes fiscales affectées contribuent à améliorer la situation financière du régime des exploitants agricoles.

Les autres régimes de base font tous l'objet d'un équilibrage automatique, c'est-à-dire d'un transfert financier en provenance d'un tiers qui assure l'équilibre de leurs produits et de leurs charges. Celui-ci peut prendre la forme :

- d'une intégration financière au régime général (régime des salariés agricoles, régime des cultes, fonds spécial d'assurance vieillesse des chemins de fer secondaires et, entre 2015 et 2017, régime social des indépendants<sup>188</sup>) ;
- d'une subvention d'équilibre versée par l'État (régimes des mines et des marins, et la plupart des régimes spéciaux : SNCF, RATP, fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État...)
- d'une contribution d'équilibre à la charge de l'employeur (fonctionnaires de l'État, caisse nationale des industries électriques et gazières, régime de la Banque de France).

Enfin, le fonds de solidarité vieillesse ne bénéficie d'aucun mécanisme d'équilibrage spécifique.

Ainsi, si les régimes de retraite se caractérisent actuellement par une diversité persistante en matière d'effort contributif – les taux et assiettes de cotisation et les règles de calcul des droits n'étant pas identiques selon les régimes<sup>189</sup> –, ils connaissent également des degrés – et des techniques – variés d'apport de ressources concourant à leur équilibre financier en sus des cotisations effectives (figures 1). Les charges de retraite des fonctionnaires civils et militaires de l'État sont équilibrées, au sein du compte d'affectation spéciale « Pensions », par une cotisation sociale imputée, autrefois qualifiée de « fictive », qui représente près des trois quarts des recettes du compte et près de deux points de produit intérieur brut (PIB), et n'est pas considérée en comptabilité

<sup>187</sup> *Rapport sur la lisibilité des prélèvements et l'architecture financière des régimes sociaux*, Haut Conseil du financement de la protection sociale, juillet 2015, chapitre IV. Voir aussi à ce sujet la fiche 5-4 (« Les mécanismes d'équilibrage ») du *Rapport à la Commission des comptes de la sécurité sociale*, septembre 2017, p. 176-179.

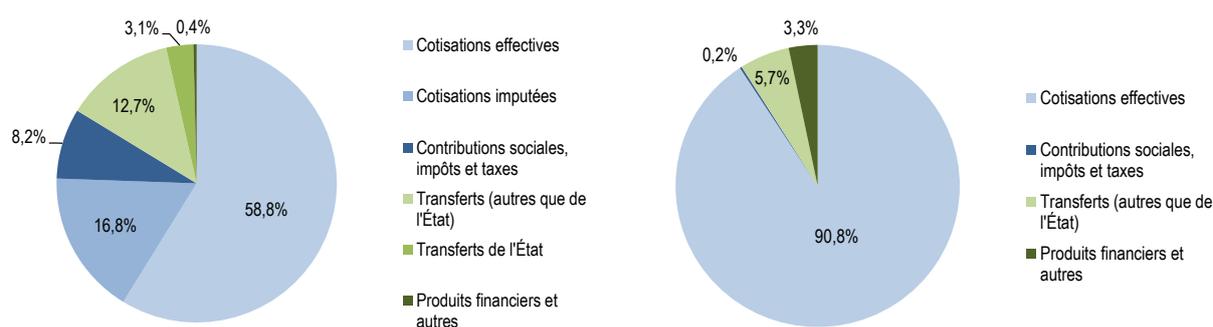
<sup>188</sup> La suppression du RSI, en 2018, entraîne l'intégration de l'ensemble de ses produits et de ses charges dans les comptes du régime général.

<sup>189</sup> L'effort contributif peut être mesuré en rapportant les cotisations versées à la rémunération totale super-brute. Les différentes mesures possibles de l'effort contributif sont présentées dans le document suivant du secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites : *La comparaison des efforts contributifs entre les régimes*, document de travail pour la réunion plénière du 31 mai 2017.

nationale comme un prélèvement obligatoire, à la différence des cotisations effectives<sup>190</sup>. Certains régimes spéciaux de retraite bénéficient d'une subvention d'équilibre de l'État (qui couvre, par exemple, 80 % des charges de retraite dans le régime des mines et 60 % à la SNCF et la RATP). Enfin, certains régimes sont attributaires d'impôts et de taxes, pour des raisons d'origine différente, mais pour des montants financiers, voire une part dans leurs recettes, relativement importants : la taxe sur les salaires et la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) pour le régime général suite aux mesures de compensation des allègements de cotisations sociales ; les taxes sur les alcools pour le régime des exploitants agricoles, qui forment plus d'un tiers de ses recettes ; la contribution tarifaire d'acheminement perçue sur les prestations de transport et de distribution de gaz naturel et d'électricité régulées par l'État, pour le régime spécial des industries électriques et gazières, par exemple.

L'harmonisation des régimes de retraite conduira par conséquent à des évolutions dans le mode de financement de l'assurance vieillesse et pourrait occasionner des transferts entre catégories professionnelles dont les efforts contributifs sont aujourd'hui différents.

**Figures 1 – Structure du financement en 2018**  
des régimes de retraite de base des régimes de retraite complémentaire



Nota : les transferts (autres que de l'État) sont ceux en provenance du FSV, de l'Unédic et de régimes autres que de retraite (Cnaf notamment). Les transferts de l'État comprennent les subventions d'équilibre de l'État aux régimes spéciaux.

Source : annexe 4 au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 pour les régimes de base, rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale, septembre 2017, pour les régimes complémentaires.

Les auditions de M. Pierre-Louis Bras, président du COR, et de M. Antoine Bozio, directeur de l'Institut des politiques publiques à l'École d'économie de Paris, lors de la séance du 7 mars 2018 du Haut Conseil, ont mis en évidence les enjeux que la future réforme pose en matière de financement du système de retraite. Les réponses qui y seront apportées seront fonction du mode d'harmonisation des règles d'acquisition des droits à la retraite qui sera retenu, celui-ci pouvant passer soit par une unification des régimes de base et/ou complémentaires, soit par d'autres schémas.

Il conviendra en effet de déterminer dans quelle mesure le principe selon lequel un même montant de cotisation engendre une similitude de droits emporte ou non, et à quel horizon, une

<sup>190</sup> Cela signifie qu'une transformation éventuelle de cette cotisation imputée en cotisation effective, qui serait sans incidence sur le montant global des ressources affectées au financement des dépenses de retraite, augmenterait mécaniquement de près de deux points le taux de prélèvements obligatoires.

unification des efforts contributifs entre statuts professionnels ou catégories d'assurés, et donc une convergence ou non des taux et des assiettes de cotisation, sachant que les modalités de financement des droits constitués antérieurement à la réforme devront faire l'objet d'une réponse spécifique. Si un terme est apporté, comme l'ont évoqué les récents propos du Président de la République, à l'existence des régimes spéciaux, des enjeux connexes s'attacheront, d'une part, à l'évolution de la politique salariale des collectivités publiques et, d'autre part, au niveau des prélèvements obligatoires dans l'hypothèse où les cotisations imputées au financement des pensions seraient reconsidérées en cotisations effectives.

Enfin, les différents schémas possibles de réforme et de financement sont susceptibles d'entraîner des évolutions de la gouvernance des régimes de retraite qui constitueraient un point important de débat, même s'il est difficile d'en esquisser aujourd'hui les contours.

## 2.2. Les enjeux liés aux mécanismes de « solidarité »

L'harmonisation des régimes de retraite conduira à réexaminer les mécanismes de solidarité externes, mais également internes aux régimes, et éventuellement à en redéfinir les contours et, selon toute probabilité, les modes actuels de financement.

### 2.2.1. Les notions de contributivité et de solidarité dans les travaux du Conseil d'orientation des retraites et du HCFiPS

Dans son rapport de juin 2013, le Haut Conseil avait proposé une définition de la notion de contributivité appliquée au champ des assurances sociales. L'idée de contributivité s'y référerait à la « *dimension d'affiliation professionnelle du lien entre contributions et prestations* »<sup>191</sup>, ce qui a deux implications.

- D'une part, le versement des contributions traduit – dans le champ des assurances sociales – l'appartenance à un groupe professionnel (salariés du secteur privé, agents de la fonction publique, assurés des régimes spéciaux, non-salariés...). Dans cette acception, le droit d'accès aux prestations est ouvert dans le cadre des régimes couvrant ce groupe et la notion de contributivité s'oppose à celle d'*universalité* des droits à prestations, ouverts aux membres de la communauté nationale indépendamment de leur appartenance professionnelle, sur critère de résidence ou en tant que citoyens.
- D'autre part, dans les régimes d'assurance sociale de nature contributive, et notamment dans ceux procurant un revenu de remplacement, l'accès aux prestations est conditionné au versement de cotisations ; mais les régimes d'assurance sociale institués à titre obligatoire ne reposent pas sur un principe de neutralité actuarielle qui conduirait à tarifier chaque assuré ou chaque classe d'assurés selon la probabilité de réalisation de son risque individuel. En effet, les règles mises en place dans les régimes d'assurance sociale contributifs comportent par nature en leur sein des éléments de *redistribution* – ou de *solidarité* – entre individus, passant, pour le calcul des prestations, par des forfaits, des planchers et des plafonds qui ont pour effet de distendre la relation entre cotisations versées et prestations versées.

---

<sup>191</sup> *Ibid.*, p. 16.

Dans son rapport de janvier 2010<sup>192</sup>, dont les enseignements sont repris dans les travaux qu'il a consacrés à ces sujets en mars 2018, le Conseil d'orientation des retraites (COR) retient une acception plus étroite de la contributivité, traduisant un lien fort entre contributions et droits : un régime de retraite est dit contributif « *dans une acception très large* » lorsque « *tous les droits sont acquis en contrepartie de cotisations versées par l'assuré et/ou son employeur et [que] chaque euro de cotisation versée ouvre des droits supplémentaires se traduisant par un supplément de pension. (...) Un système purement contributif pourrait [quant à lui] se définir comme un système où, pour les différents assurés d'une même génération, la somme actualisée des pensions perçues au cours de la retraite est proportionnelle à la somme actualisée des cotisations versées au cours de la carrière* »<sup>193</sup>. Cette relation de correspondance entre cotisations et droits conduit, de fait, à identifier comme relevant du champ de la redistribution l'ensemble des dispositifs internes aux régimes qui assurent une solidarité entre assurés.

### 2.2.2. La diversité des mécanismes de solidarité au sein du système de retraite

S'agissant des dispositifs de solidarité identifiés comme tels, comme l'a montré le rapport de juin 2013 du Haut Conseil du financement de la protection sociale<sup>194</sup>, la création du fonds de solidarité vieillesse (FSV), en 1993, avait voulu, pour le régime général et les régimes dits alignés<sup>195</sup>, apporter une certaine clarification entre ce qui relève des champs contributif et de la solidarité externe aux régimes de retraite (figure 2). Le FSV finance ainsi, outre l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa), l'acquisition par les chômeurs indemnisés de droits à la retraite de base et les points de retraite complémentaire de ceux dont les allocations sont versées par l'État, ainsi que des droits au titre de périodes (indemnités journalières, invalidité, apprentissage...) validées gratuitement par les régimes de retraite de base. Les frontières et lignes de partage ont toutefois été évolutives au cours du temps (les dépenses au titre du minimum contributif ont été mises à la charge du FSV postérieurement à la création du fonds, et sont à présent progressivement exclues de son champ). Le champ des dépenses de solidarité pris en charge par le FSV demeure par ailleurs incomplet (les majorations de durée d'assurance restent à la charge des régimes de retraite) et les modes de prise en charge sont, comme le souligne le dossier du COR de mars 2018, hétérogènes (prises en charge de cotisations ou de prestations). Enfin, d'autres financeurs que le FSV interviennent dans le champ de la solidarité, au premier rang desquels la Cnaf et l'Unédic.

En outre, à côté des mécanismes qui assurent une solidarité externe aux régimes d'assurance vieillesse, dont le plus représentatif est l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa), tous les régimes intègrent, à des degrés divers, des dispositifs de solidarité interne qui procurent aux assurés un avantage difficilement détachable de leur pension de retraite contributive. Les minima de pension (minimum contributif au régime général, minimum garanti à la fonction publique) en constituent un bon exemple. En dehors du cas particulier du minimum contributif – qui est cofinancé par le FSV

---

<sup>192</sup> *Retraites : annuités, points ou comptes notionnels ? Options et modalités techniques*, septième rapport, Conseil d'orientation des retraites, janvier 2010.

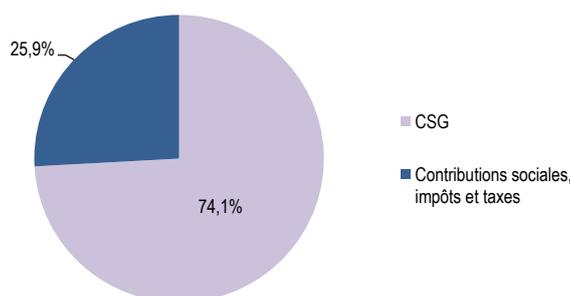
<sup>193</sup> *Les notions de contributivité, de redistribution et de solidarité*, document de travail pour la réunion plénière du 22 mars 2018, secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites, mars 2018.

<sup>194</sup> *Ibid.*, pp. 123-124.

<sup>195</sup> Régime social des indépendants (RSI), qui est supprimé en 2018 et intégré au régime général, et régime des salariés agricoles.

depuis 2011 et continuera à l'être jusqu'en 2019<sup>196</sup> – ces mécanismes de redistribution internes aux régimes ne font pas aujourd'hui l'objet d'un refinancement par un tiers. Il en va de même des droits dérivés – avantages de réversion servis, sous condition de ressources ou non, aux veuves et veufs au décès de leur conjoint à proportion de la pension de droit propre de celui-ci –, qui ne font pas aujourd'hui l'objet d'un financement dédié, ce qui leur confère une nature hybride de prestation contributive et d'avantage de solidarité interne au régime.

**Figure 2 – Structure du financement du fonds de solidarité vieillesse en 2018**



Source : annexe 4 au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018.

### 2.2.3. Les évolutions que pourrait impliquer une réforme des retraites

La mise en place de régimes de retraite par points ou en comptes notionnels est, comme l'ont montré en 2010, puis en mars 2018, les travaux du Conseil d'orientation des retraites<sup>197</sup>, compatible avec l'existence de droits accordés au titre de la solidarité en sus de ceux acquis par l'activité professionnelle. Cependant, elle impliquerait de redéfinir précisément non seulement le périmètre de ces droits « gratuits », mais aussi l'entité qui les finance – le régime lui-même, dans le cadre d'une solidarité interne, ou un organisme tiers, si la solidarité est externe – ainsi que les modalités de ces mécanismes et la temporalité de leur décompte et de leur financement.

La complexité actuelle des circuits et des modalités de financement implique en tout état de cause une réflexion d'ensemble sur le sujet. Les questions soulevées portent notamment sur le périmètre et la nature de ces mécanismes et leur évolution éventuelle par rapport aux dispositifs existant aujourd'hui. Elles concernent également leur mode de financement (interne ou externe au régime, sous forme de prise en charge de cotisations ou de prestations...) et, plus spécifiquement, la place qu'occuperont à l'avenir les entités qui, de manière implicite ou explicite, assurent à présent cette solidarité : FSV, Cnaf, Unédic, État (au titre, d'une part, des subventions d'équilibre aux régimes spéciaux et, d'autre part, du financement de la cotisation implicite qui équilibre le compte d'affectation spéciale des pensions de l'État), compensation démographique. La pertinence et l'articulation des avantages familiaux, d'une part, et des minima de pension, d'autre part, constitueront en tout état de cause des points majeurs de cette réflexion.

<sup>196</sup> La loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 a prévu une réduction progressive, entre 2017 et 2019, de la part prise par le FSV dans le financement du coût de ce dispositif pour la Cnav et les régimes alignés. En 2020, le fonds ne contribuera plus au financement du minimum contributif.

<sup>197</sup> *Ibid.*

### 3. Les modalités de financement de la branche famille

Si la branche maladie, dont les prestations en nature sont accordées sous condition de résidence régulière sur le territoire et selon des périmètres et des barèmes de remboursement unifiés pour les ressortissants des différents régimes<sup>198</sup>, présente également un caractère universel pouvant plaider en faveur d'un financement majoritaire par la voie d'impositions de toute nature (au sens où l'entend le Conseil constitutionnel), c'est principalement sur la branche famille que se cristallisent les questionnements actuels sur l'évolution de son mode de financement.

#### 3.1. *Les enjeux soulevés par le HCFIPS dans ses rapports précédents*

Dans son analyse des notions de contributivité et de solidarité, le rapport du Haut Conseil de juin 2013<sup>199</sup> avait souligné à l'époque la « spécificité » qui était celle de la politique familiale et de la branche famille de la sécurité sociale au sein des organismes en charge de la couverture de risques ou de besoins sociaux. D'un côté, les prestations familiales ont progressivement été généralisées à l'ensemble de la population dans une logique d'universalité<sup>200</sup>, et leurs fonctions ont évolué pour rechercher un objectif de redistribution à la fois horizontale, mais aussi verticale (vers les ménages modestes), complété par une logique d'offre de services en nature pour l'accueil des jeunes enfants. De l'autre, leur financement s'est diversifié, en partie fiscalisé, avec ces dernières années des baisses des taux de cotisation, mais il reste encore assuré à hauteur de 59 % par des cotisations employeurs. Cela avait conduit le Haut Conseil à envisager, parmi les scénarios de rationalisation des financements des différents risques sociaux examinés alors, un schéma de transfert des cotisations patronales d'allocations familiales aux autres branches de la sécurité sociale en contrepartie d'une affectation d'impôts et de taxes à la branche famille. Il avait toutefois questionné l'opportunité d'une disparition complète des cotisations sociales du financement de la branche, dans la mesure où elles peuvent traduire l'implication des employeurs dans la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle.

Depuis le rapport de 2013, le processus d'universalisation a également été parachevé pour les prestations en nature de l'assurance maladie, avec la mise en place en 2016 de la protection universelle maladie (PUMa), qui, poursuivant la logique initiée en 1999 par la couverture maladie universelle (CMU) de base, simplifie les démarches d'affiliation à l'assurance maladie et de mutation entre régimes pour les assurés comme pour les organismes gestionnaires.

#### 3.2. *Des perspectives susceptibles de donner une actualité nouvelle à une évolution du financement de la branche famille*

La question du financement de la branche famille est aujourd'hui remise en avant par certains interlocuteurs au regard de l'ampleur des transferts financiers qui devront être mis en place en 2019 entre l'État, la sécurité sociale et le régime d'assurance chômage du fait, notamment, de la transformation du CICE et du CITS en allègement de cotisations. Comme l'ont montré les auditions par le Haut Conseil de M<sup>me</sup> Mathilde Lignot-Leloup, directrice de la sécurité sociale, et de M<sup>me</sup> Amélie

---

<sup>198</sup> Certains régimes spéciaux versent cependant des prestations spécifiques, en sus des prestations de droit commun.

<sup>199</sup> *Ibid.*

<sup>200</sup> La loi du 4 juillet 1975 a supprimé, à condition du 1<sup>er</sup> janvier 1978, les conditions d'activité qui étaient requises pour le droit aux prestations familiales et y substitue le seul critère de résidence régulière sur le territoire national.

Verdier, directrice du budget, lors de la réunion plénière du 7 février 2018, les modifications des périmètres d'intervention de l'État et de la sécurité sociale ont jusqu'à présent été largement guidées par les besoins de compensation, à la sécurité sociale, des moindres recettes qui résultaient de la montée en charge des mesures d'allègement du coût du travail. Ces évolutions « au fil de l'eau » et l'importance des transferts financiers à organiser en 2019 entre l'État et les administrations de sécurité sociale (cf. éclairage n°6, partie 4.2) ont amené le législateur, par l'article 27 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, à demander au Gouvernement la remise d'un rapport sur la rénovation des relations financières entre l'État et la sécurité sociale, dont M. Christian Charpy, conseiller maître à la Cour des Comptes, chargé par le Gouvernement d'une mission à ce sujet, a évoqué les perspectives possibles lors de la séance du HCFIPS du 11 avril.

Certaines interrogations ont à ce titre été formulées sur le maintien d'un financement partiel de la branche famille par la voie de cotisations ou, *a contrario*, sur un financement par impôts et taxes, lequel pourrait aller jusqu'à une budgétisation de tout ou partie de ses dépenses, comme cela a été fait – en deux étapes, en 2015 et en 2016<sup>201</sup> – pour le financement des allocations logement, d'ores et déjà à des fins d'équilibre des transferts financiers entre l'État et la sécurité sociale.

Actuellement, la Cnaf finance des prestations familiales légales – qui représentent les deux tiers de ses dépenses de prestations –, quasiment toutes modulées en fonction des ressources et/ou servies sous conditions de ressources<sup>202</sup>, des prestations familiales extralégales (11 %) cofinçant notamment les dépenses d'investissement et de fonctionnement des établissements d'accueil des jeunes enfants (EAJE) dans le cadre d'une contractualisation avec les collectivités locales, des avantages différés de retraite (21 %, se répartissant à parts presque égales entre la prise en charge des dépenses de majorations de pension en faveur des parents ayant élevé trois enfants et celle des cotisations versées au titre de l'assurance vieillesse des parents au foyer – AVPF), et l'indemnisation du congé de paternité (moins de 1 %).

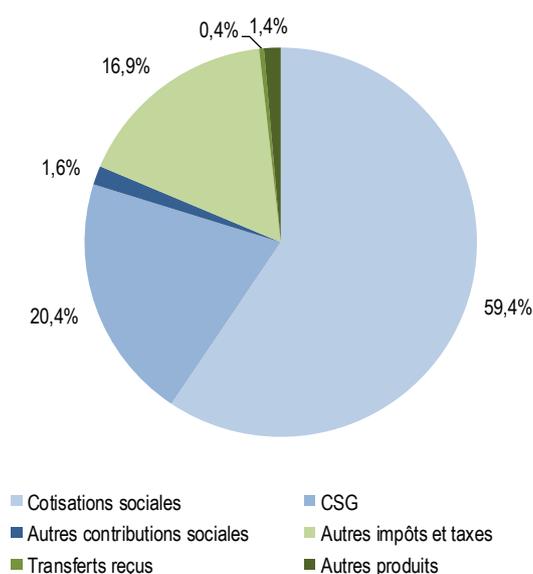
Les ressources de la branche sont composées à 59,4 % de cotisations sociales, à 20,4 % de CSG et à 16,9 % d'impôts et de taxes, au sein desquels la taxe sur les salaires est majoritaire (les autres ressources représentant 3,4 % des recettes totales, figure 3). Les cotisations sociales constituent encore la ressource principale de la branche, alors même que leur taux a été fortement réduit pour l'ensemble des actifs à la suite des mesures du pacte de responsabilité et de solidarité prises en 2015-2017 et a fait l'objet d'une baisse supplémentaire en 2018 pour les travailleurs indépendants (cf. éclairage n°3). La relative stabilité de la part des cotisations sociales dans le financement de la branche famille – qui était de 62 % en 2014 – s'explique par le transfert de la sécurité sociale à l'État du financement des aides au logement, qui a eu pour contrepartie une attribution à d'autres branches des impôts et taxes initialement affectés à la Cnaf.

---

<sup>201</sup> La part, correspondant aux dépenses des familles, que la Cnaf prenait au financement de l'aide personnalisée au logement (APL) a été transférée à l'État en 2015 et les dépenses d'allocation de logement familiale (ALF), qui étaient intégralement à la charge de la sécurité sociale, l'ont été en 2016. Il est à noter que l'allocation de logement sociale (ALS) est, depuis sa création, entièrement financée par l'État. Cf. *Note d'état des lieux actualisé du financement de la protection sociale*, Haut Conseil du financement de la protection sociale, décembre 2015, p. 26.

<sup>202</sup> Les prestations familiales non soumises à condition de ressources et dont le montant est indépendant du revenu des familles représentaient en 2017 moins d'un vingtième des masses financières de prestations familiales.

**Figure 3 – Structure du financement de la branche famille, en 2018**



Source : annexe 4 au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018.

### 3.3. Les enjeux de débat autour des évolutions possibles

Les interventions de M<sup>mes</sup> Lignot-Leloup et Amélie Verdier lors de la séance du Haut Conseil du 7 février 2018, ainsi que la table ronde du 7 mars 2018 associant M. Bertrand Fragonard, vice-président du Haut Conseil à la famille, à l'enfance et à l'âge (HCFEA), et M. Julien Damon, professeur associé à l'Institut d'études politiques de Paris, ont permis d'identifier et d'éclairer les différents enjeux de débat.

- Le premier enjeu qui serait potentiellement soulevé par un financement exclusif de la branche famille soit par la voie d'impôts et de taxes (fiscalisation), soit directement par le budget de l'État (budgétisation) est celui de la congruence entre le mode de financement de la branche et l'élaboration des règles qui régissent les prestations familiales.

Pour certains interlocuteurs, le conseil d'administration de la Cnaf, où siègent les partenaires sociaux, joue depuis longtemps un rôle limité dans l'élaboration de cette norme, qui relève directement de la puissance publique dans le cadre des PLFSS, au besoin en s'appuyant sur des instances *ad hoc* de concertation comme les conférences de la famille – voie qui a été retenue en 2003 pour définir les contours de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje).

D'autres interlocuteurs, en revanche, soulignent la part que prend la branche famille à l'unité et à l'identité de la sécurité sociale, dont la gouvernance d'ensemble associe les partenaires sociaux. Ils insistent sur l'importance qui s'attache à l'implication de ces derniers dans la gestion des prestations familiales, en particulier dans le champ des prestations extra-légales *via* le budget d'action sociale négocié sur un horizon pluriannuel dans le cadre de la convention d'objectifs et de gestion liant la caisse à l'État. Il reste que l'État, dans un passé récent, a, à plusieurs reprises, revu à la baisse la trajectoire de progression des dépenses d'action sociale négociée avec la branche. En tout état de cause, une évolution éventuelle du mode de financement de la branche famille laisserait de côté la question des relations de la

Cnaf avec ses partenaires, au premier rang desquels les collectivités locales, qui jouent un rôle majeur dans les décisions et le cofinancement des dépenses d'investissement et de fonctionnement en faveur de la petite enfance. Le développement des équipements d'accueil des jeunes enfants passe aujourd'hui par un processus de contractualisation avec les collectivités locales qui, au-delà des seuls sujets de financement, pourrait susciter une réflexion sur la place qu'elles pourraient occuper dans la gouvernance de la branche famille.

- Un deuxième enjeu porte sur la relation entre le mode de financement de la branche et, d'une part, l'évolution potentielle de la masse et du niveau des prestations familiales et, d'autre part, leur profil et leurs conditions d'attribution (conditions de ressources, modulation en fonction du revenu, etc.). Pour certains interlocuteurs, une fiscalisation croissante de la branche famille, voire une gestion directe par l'État, pourrait conduire à une concentration des aides sur les familles les plus modestes, au détriment des objectifs de redistribution horizontale et d'une adhésion large de la population à ces dispositifs et à leur financement. Pour d'autres interlocuteurs, ce risque n'est pas avéré, le renforcement de la dimension « ciblée » des politiques familiales étant ancien et continu. Le recentrage de certaines prestations sur les publics les plus modestes a néanmoins permis, dans le cadre du financement actuel de la branche, le développement concomitant d'une offre de services à vocation générale – c'est-à-dire peu ou pas conditionnée aux ressources des ménages – en faveur, notamment, de la garde d'enfants.
- Enfin, l'État, *via* des réductions ou des crédits spécifiques d'impôt sur le revenu (pour frais de scolarisation des enfants, pour frais de garde des enfants hors du domicile ou pour l'emploi d'un salarié au domicile, notamment d'une garde d'enfants), mais également à travers le quotient familial, octroie de son côté des avantages aux familles, qui se superposent aux prestations versées par les caisses d'allocations familiales, avec cependant des différences de champ et de niveaux d'aide apportée. Un éventuel transfert à l'État du financement des dépenses de la branche famille pourrait potentiellement ouvrir la voie à une recomposition des aides fiscales et sociales aux familles. Si certains interlocuteurs jugent cette évolution peu souhaitable, d'autres pensent qu'elle pourrait aller dans le sens d'une plus grande rationalité, cohérence et lisibilité des aides allouées.

Les enjeux identifiés à ce stade par la mission sur la rénovation des relations financières entre l'État et la sécurité sociale n'ont pas porté sur les périmètres d'intervention respectifs de l'État et de la sécurité sociale, ni notamment sur la place de la branche famille au sein de celle-ci, même si la question reste posée d'un élargissement éventuel du champ des lois de financement de la sécurité sociale aux organismes qui n'y sont pas inclus actuellement, à savoir l'assurance chômage et les régimes de retraite complémentaire, compte tenu du renforcement des liens qui est l'œuvre entre ces différentes sphères à la suite de la suppression des contributions salariales d'assurance chômage et de la fusion du CICE avec les allègements généraux de cotisations sociales dues par les employeurs. Un tel élargissement supposerait une réforme des dispositions de niveau organique régissant les lois de financement de la sécurité sociale, impliquant – *a minima* – une prise en compte des prévisions de recettes, de dépenses et de solde de ces organismes dans les trajectoires financières pluriannuelles associées à la LFSS.

Les sujets abordés à ce stade par la mission présidée par MM. Charpy et Dubertret portent en premier lieu sur la composition des recettes affectées au fil du temps à la sécurité sociale en

compensation de la montée en charge des réductions de cotisation en faveur de l'emploi peu qualifié. Une rationalisation de ces recettes pourrait contribuer à clarifier le financement de la sécurité sociale, celle-ci conservant le produit des cotisations et contributions sociales présentant un lien fort avec la nature des risques couverts (cotisations sociales, CSG, forfait social, taxes ayant vocation à modifier les comportements individuels, notamment en termes de santé publique...), mais restituant à l'État les impôts et taxes sans lien direct avec ses missions. La restitution de ces recettes à l'État serait compensée par l'affectation d'une fraction supplémentaire de TVA à la sécurité sociale. Enfin, une compensation intégrale, par dotation budgétaire, des allègements ciblés de cotisations sociales en faveur de certains publics ou zones géographiques permettrait d'assurer la neutralité de ces politiques pour les équilibres financiers de la sécurité sociale tout en responsabilisant les ministères sur le budget desquels ces dépenses seraient inscrites. Aujourd'hui, sur les 7 Md€ d'allègements ciblés, 0,9 Md€ ne font pas l'objet d'une compensation à la sécurité sociale<sup>203</sup>.

Le deuxième sujet évoqué par la mission porte sur la répartition, entre l'État et la sécurité sociale, des économies que le Gouvernement souhaite mettre en œuvre dans les années à venir. À cet égard, elle pointe qu'une compensation intégrale à la sécurité sociale, calculée *ex-ante*, de l'augmentation du montant des allègements généraux ne va pas de soi, s'agissant d'une mesure dont des effets « retour » sont attendus en termes de créations d'emplois, donc de recettes de cotisations et de contributions sociales. Elle reste néanmoins attentive à ce que cette absence de compensation intégrale ne fragilise ni le retour à l'équilibre des comptes sociaux, ni le remboursement de la dette actuellement portée par l'Acoss, sur laquelle les règles d'endettement à moins d'un an font peser un risque fort en cas de remontée des taux d'intérêt.

La compensation des transferts de charge prévus en 2019 de l'État, de l'Unédic et des régimes de retraite complémentaire vers la sécurité sociale et la rationalisation du périmètre des recettes de cette dernière pourrait conduire à un changement majeur dans l'affectation de la TVA, sans même tenir compte des transferts qui pourraient être mis en place par ailleurs entre l'État ou la sécurité sociale, d'une part, et les collectivités locales, d'autre part, à la suite de la suppression de la taxe d'habitation (*cf.* partie 4.5).

#### **4. Le financement des dépenses sociales des départements**

Le troisième champ de la protection sociale faisant actuellement l'objet de réflexions est celui du financement de la politique sociale des départements et d'éventuelles évolutions de son périmètre, dans le contexte de la réforme en cours de réflexion sur la fiscalité locale. Le Haut Conseil du financement de la protection sociale s'était déjà penché sur cette question à l'occasion de son rapport de 2015 sur l'impact territorial de la protection sociale<sup>204</sup>. Il a bénéficié, pour actualiser ses réflexions, d'une contribution de M. Michel Borgetto, directeur du centre d'études et de recherches de sciences administratives et politiques à l'université de Paris-II Panthéon-Assas, ainsi que de l'audition de M. Jean-Philippe Viquant, directeur général de la cohésion sociale, et de M. Alain Richard, ancien ministre et sénateur, chargé d'une mission sur les finances locales.

---

<sup>203</sup> Source : annexe 5 au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018, p. 11-12. Données prévisionnelles relatives à l'année 2018.

<sup>204</sup> *Rapport sur l'impact de la protection sociale et de son financement sur la distribution territoriale des revenus*, Haut Conseil du financement de la protection sociale, novembre 2015, chapitre IV.

#### 4.1. Une part importante des dépenses sociales dans le budget de fonctionnement des départements

Les départements consacrent, dans le cadre de leurs missions d'aide sociale, une part importante de leurs dépenses de fonctionnement aux dépenses sociales. Les dépenses de fonctionnement des départements étaient, en 2016, composées aux deux tiers de dépenses sociales, et, au sein de ces dernières, les trois allocations individuelles de solidarité (AIS) qu'ils financent – le revenu de solidarité active (RSA, 10,7 Md€<sup>205</sup>), l'allocation personnalisée d'autonomie (APA, 5,8 Md€) et la prestation de compensation du handicap (PCH, 1,8 Md€<sup>206</sup>) – constituaient à elles seules la moitié de la dépense.

Par ailleurs, la répartition des dépenses d'aide sociale est hétérogène selon les départements, puisqu'elle est directement corrélée – s'agissant des dépenses d'insertion et d'aide sociale à l'enfance, mais également d'aide à l'autonomie<sup>207</sup> – à la part des personnes à revenus modestes dans la population totale et – s'agissant de la prise en charge de la perte d'autonomie – à la part de la population âgée. Ainsi, la part des dépenses d'aide sociale dans les dépenses de fonctionnement des départements variait de 39 % à 75 % en 2015 (pour une moyenne de 67 %) : les dix départements où cette part est la plus élevée consacraient plus de 71 % de leur budget de fonctionnement à l'aide sociale tandis que les dix départements où elle est la plus faible y consacraient moins de 58 %<sup>208</sup>.

En dynamique, les prestations d'aide sociale des départements et, parmi elles, les allocations individuelles de solidarité, évoluent en outre selon des déterminants propres.

- Les dépenses au titre du RSA sont fortement corrélées à la conjoncture économique – et, en particulier, à celle du marché du travail –, qui peut de surcroît affecter différemment les zones du territoire. La volatilité de ces dépenses, et leur poids prépondérant dans les dépenses sociales des départements (30 % du total), combinés à la plus grande inertie des recettes qui les financent – impôts, dotations et concours financiers<sup>209</sup> – ont placé certaines de ces collectivités territoriales dans des situations de difficulté financière, que n'ont qu'atténuées les mesures de soutien mises en place par l'État ces dernières années.
- Les dépenses liées à la prise en charge de la dépendance sont, quant à elles, logiquement liées, dans une perspective plus longue, au vieillissement de la population. À cet égard, les générations confrontées aujourd'hui à la perte d'autonomie sont encore les classes d'âge creuses nées avant ou pendant la seconde guerre mondiale, la dépendance survenant à des âges le plus souvent supérieurs à 80 ans<sup>210</sup> : l'augmentation des dépenses de prise en charge de la perte d'autonomie ne sera importante que lorsque les générations nombreuses du

---

<sup>205</sup> 10,7 Md€ au seul titre des dépenses d'allocation. 11,8 Md€ en incluant les dépenses d'insertion du RSA et des contrats uniques d'insertion.

<sup>206</sup> Source (pour l'ensemble des dépenses d'AIS) : « Faible hausse des dépenses d'aide sociale départementale en 2016 », *Études et résultats*, n°1 049, Drees, janvier 2018.

<sup>207</sup> Dans la mesure où le taux de prise en charge publique de l'APA décroît avec les ressources du ménage.

<sup>208</sup> *L'aide et l'action sociale en France – édition 2017*, Drees, mai 2017, p. 18.

<sup>209</sup> En sus de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et de la dotation globale de décentralisation (DGD), qui abondent leurs recettes, les départements perçoivent une dotation de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) pour le financement de l'APA et de la PCH, et une dotation du fonds de mobilisation départemental pour l'insertion (FMDI) au titre des dépenses de RSA.

<sup>210</sup> S'il faut avoir au moins 60 ans pour prétendre à l'APA, neuf bénéficiaires sur dix fin 2013 avaient 75 ans ou plus. Source : M.-D. Minne, I. Leroux, *Insee-Focus*, n°71, Insee, décembre 2016.

*baby-boom* nées dans l'après-guerre parviendront à cet âge, à savoir à partir du début des années 2030, avec une montée en charge étalée sur trente ans, comme l'ont montré les projections effectuées par la Drees pour le rapport du HCFiPS de juin 2017 sur les perspectives de financement à moyen-long terme des régimes de protection sociale<sup>211</sup>. La dynamique respective des dépenses totales d'APA, d'une part, des concours financiers apportés à ce titre par la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), d'autre part, a conduit au cours des années 2000 à une augmentation de la part des départements dans le financement de l'APA, qui a atteint un maximum de 70,4 % en 2010. Ce taux a diminué de manière régulière ensuite (il s'élevait à 67,5 % en 2015<sup>212</sup>). Sa réduction sensible en 2016 – à 63,0 %<sup>213</sup> – traduit un décalage, qui pourrait n'être que temporaire, entre la montée en charge, un peu plus lente que prévue, des dépenses nouvelles d'APA occasionnées par la loi du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement et celle des concours de la CNSA, qui ont été renforcés à ce titre.

En regard, les recettes transférées par l'État aux départements pour compenser le coût des allocations individuelles de solidarité qui étaient mises à leur charge n'ont pas progressé de manière équivalente. En effet, comme l'ont montré les auditions de M. Jean-Philippe Viquant et de M. Michel Borgetto :

- d'un côté, les transferts de compétences de l'État aux collectivités territoriales obéissent à un principe de « neutralité budgétaire » inscrit à l'article 72-2 de la Constitution<sup>214</sup> : ils doivent être accompagnés de l'attribution de ressources équivalentes aux charges transférées, évaluées à la date du transfert ;
- d'un autre côté, ce même principe n'oblige pas l'État à compenser de manière exacte dans la durée le coût des dépenses transférées : une progression des dépenses plus rapide que celle des recettes affectées à leur compensation reste donc à la charge des collectivités locales, à moins que le Parlement n'en décide autrement, par exemple par l'instauration de dispositifs d'aide exceptionnelle en loi de finances.

La Cour des Comptes, dans son rapport sur les finances locales de 2017, a évalué à 7,9 Md€ en 2015<sup>215</sup> (6,2 Md€ en 2011) l'écart entre les dépenses au titre des trois allocations individuelles de solidarité et les recettes et concours directement affectées à leur financement au moment où la compétence a été confiée aux départements. Une partie de cet écart résulte de la forte sensibilité à la conjoncture économique des dépenses de RSA, dont le barème est fixé au niveau national, seules les modalités de contrôle, d'accompagnement et d'aide à l'insertion relevant de la décision propre des départements. Une autre partie peut refléter des pratiques plus ou moins favorables

---

<sup>211</sup> *Rapport sur les perspectives de financement à moyen-long terme des régimes de protection sociale*, Haut Conseil du financement de la protection sociale, juin 2017, chapitre II.

<sup>212</sup> Ces données sont issues du *Rapport de l'observatoire des finances et de la gestion publique locales*, septembre 2017, p. 60.

<sup>213</sup> Source : « Faible hausse des dépenses d'aide sociale départementale en 2016 », *Études et résultats*, n°1 049, Drees, janvier 2018 et *Rapport à la Commission des comptes de la sécurité sociale*, septembre 2017, p. 159.

<sup>214</sup> « Tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi ». Cette disposition est issue de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003.

<sup>215</sup> *Les finances publiques locales – Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*, Cour des Comptes, octobre 2017, pp. 233-234. La mission de MM. Bur et Richard retient pour 2016 un montant très proche, de l'ordre de 8 Md€.

d'évaluation des besoins des personnes dépendantes ou handicapées, l'APA comme la PCH offrant – sous réserve des démarches d'harmonisation promues par la CNSA – un certain degré de latitude aux équipes médico-sociales pour définir les plans d'aide.

Ces évolutions ont amené le Gouvernement, en octobre 2017, à confier une mission de réflexion sur la refonte de la fiscalité locale et sur les pistes de réforme susceptibles de garantir le financement pérenne des allocations individuelles de solidarité à M. Dominique Bur, ancien préfet, et à M. Alain Richard, ancien ministre et sénateur, dont ce dernier a rendu compte de l'état d'avancement lors de la séance du Haut Conseil du 11 avril 2018.

#### *4.2. Des pistes pour réduire le déséquilibre actuel du financement des allocations individuelles de solidarité par les départements*

La forte croissance du nombre d'adultes bénéficiaires du RSA observée consécutivement à la crise économique et financière (+4,8 % en moyenne par an entre 2009 et 2015 pour le RSA « socle »<sup>216</sup>) et donc des dépenses afférentes à cette prestation, a fait place à un repli (-4,1 %), observé en 2016 – dernière année connue –, du nombre de bénéficiaires, en cohérence avec l'amélioration de la situation du marché de l'emploi à la suite de la reprise économique.

Les ressources des départements sont, quant à elles, à nouveau mieux orientées, s'agissant notamment des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), qui bénéficient de la reprise vigoureuse du marché de l'immobilier, les autres composantes des recettes (taxe sur les propriétés foncières bâties, cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises<sup>217</sup>...) évoluant en rythme avec l'évolution de l'activité économique. L'effet de ciseaux qui était observé durant la grande récession – avec des dépenses de RSA très dynamiques, et des recettes en repli –, est donc en train de s'estomper, ce qui rend plus aisée la recherche d'une solution de court terme au financement des allocations individuelles de solidarité. Les situations locales font cependant apparaître des différences importantes en termes de volume des transactions immobilières comme d'évolution du prix des biens cédés, qui se traduisent, selon les départements, par des évolutions plus ou moins rapides du montant des DMTO.

Selon les premiers scénarios esquissés par la mission de MM. Bur et Richard, un apport de 0,6 Md€ chaque année de 2019 à 2021 permettrait de corriger les déséquilibres de court terme les plus flagrants, notamment pour le tiers des départements ayant les charges d'allocations individuelles de solidarité les plus lourdes et les ressources les plus faibles. Cet apport de recettes pourrait être partiellement pris en charge par une péréquation entre les départements – le reste l'étant par l'État –, selon une clé de partage qui est encore en discussion. La solution apportée ne permettra pas cependant d'abolir de manière pérenne les risques que la volatilité des dépenses de RSA au regard de la situation du marché du travail fait peser sur les finances des départements.

---

<sup>216</sup> En France métropolitaine. Source : Drees, à partir de données collectées auprès de la Cnaf et de la MSA, mars 2018. La population comprend les allocataires du RSA et leur conjoint éventuel, mais non les personnes à charge. La progression moyenne annuelle est de 4,1 % en comptant l'ensemble des personnes couvertes par le RSA (allocataires, conjoints et personnes à charge).

<sup>217</sup> La cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) est l'une des deux composantes de la contribution économique territoriale (CET) qui a remplacé la taxe professionnelle en 2010. L'autre composante de la CET, la contribution foncière des entreprises (CFE) ne bénéficie qu'aux communes et aux EPCI.

#### 4.3. Les termes du débat sur la recentralisation du revenu de solidarité active

Un schéma envisageable pour rendre structurellement moins sensibles les dépenses sociales des départements aux aléas conjoncturels, et qui avait été envisagé par le précédent Gouvernement, est une « recentralisation » du RSA, c'est-à-dire un transfert au budget de l'État des dépenses d'allocations engagées à ce titre.

Cette piste n'a pas été reprise par la mission de MM. Bur et Richard, sauf si elle devait s'inscrire dans une refonte globale des minima sociaux. La mission a privilégié la voie du rééquilibrage de la situation financière de ces collectivités et une stabilisation des compétences des départements, assortie d'une contractualisation entre ces derniers et l'Etat sur des objectifs partagés de politique publique.

De leur côté, les départements peuvent, au titre de leur rôle de « chef de file » en matière d'aide sociale et d'insertion des publics en difficulté, souhaiter conserver la gestion de l'ensemble des budgets alloués à ces politiques, tant sur le volet « insertion » que sur le volet « indemnisation » des allocataires du RSA, pour peu que des mécanismes plus adaptés de compensation dynamique de leurs dépenses et de péréquation soient mis en place pour éviter les situations critiques (*cf.* partie 4.4).

Certains acteurs ou analystes, comme M. Michel Borgetto<sup>218</sup>, considèrent cependant, pour des raisons pratiques comme de principe, que la prise en charge des dépenses d'allocation du RSA devrait structurellement relever d'une compétence nationale. En effet, pour les interlocuteurs favorables à une recentralisation du RSA, trois types d'arguments seraient à prendre en compte.

- La fourniture d'un revenu de subsistance aux personnes en situation de précarité et privées d'accès à l'assurance chômage ou au régime de solidarité constituée, comme le Haut Conseil l'a montré par le passé, un risque macroéconomique relevant de la compétence de l'État, et non de celle des collectivités locales, et que lui seul peut couvrir, compte tenu des responsabilités qu'il exerce dans le champ économique et de la politique de l'emploi. Par surcroît, le caractère subsidiaire du RSA par rapport aux dispositifs d'indemnisation du chômage, qui relèvent de la responsabilité des partenaires sociaux gestionnaires de l'Unédic ou de l'État, reporte sur les départements le coût – ou les gains – de décisions prises de manière unilatérale par d'autres acteurs, alors même que ce devrait être à l'État d'intervenir comme assureur de dernier ressort. La création, en 1988, du revenu minimum d'insertion (RMI) – auquel le RSA s'est substitué le 1<sup>er</sup> juin 2009 – avait ainsi conduit à partager son financement entre les départements, pour la partie « insertion », et l'État, pour les dépenses d'allocations, au motif que ces dernières relevaient de la solidarité nationale en faveur des personnes précaires, mission historiquement dévolue à l'État. Le transfert des dépenses d'allocations du RMI aux départements – non remis en cause par la substitution du RSA au RMI en 2009 – n'est intervenu qu'à la suite de la loi du 18 décembre 2003<sup>219</sup>, qui a entendu doter ces derniers de la compétence intégrale en matière de gestion du RMI.

---

<sup>218</sup> « Dépenses sociales des départements : les voies de la réforme », *Note pour Terra Nova*, Michel Borgetto, décembre 2017.

<sup>219</sup> Loi du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité.

- En outre, les conditions d'attribution et le barème du RSA sont nationaux, sans possibilité de modulation des allocations à l'échelon local. Dès lors que l'attribution de la prestation découle de l'application de règles fixées au niveau national concernant les ressources et la situation familiale du demandeur, le pouvoir conféré au Président de Conseil départemental d'attribuer l'aide est en partie vidé de sa substance, et le financement direct des dépenses d'allocation du RSA par les départements – qui, dans une logique de responsabilisation du décideur, serait la contrepartie attendue d'un pouvoir d'attribution effectif – peut être questionné.
- Enfin, la recentralisation des dépenses d'allocations du RSA n'interdirait pas une implication forte des départements dans les politiques d'insertion à destination de ces publics, qu'ils pourraient continuer à financer. Pour répondre aux craintes d'un désengagement des départements de ces missions, des propositions ont été formulées concernant un cadre rénové de contractualisation entre l'État et les départements et la mise en place d'incitations financières conditionnées à l'atteinte de certains objectifs, tels que le taux de retour des bénéficiaires du RSA vers l'emploi.

Indépendamment de ces questions de fond, une recentralisation du RSA – dont la charge d'allocations avoisine le coût d'une suppression de la taxe d'habitation pour les 20 % de foyers qui devaient initialement continuer à l'acquitter – pourrait faciliter la recherche d'un nouvel équilibre dans la répartition des impôts et taxes entre l'État et les collectivités locales prises dans leur ensemble, en réduisant le volume global des transferts de recettes à opérer (*cf.* partie 4.5).

#### 4.4. Une péréquation entre départements à renforcer

Les disparités départementales de potentiel fiscal et de montant de dépenses sociales par habitant plaident en tout état de cause pour un renforcement des mécanismes de péréquation financière existants, qu'il s'agisse de l'ensemble des allocations individuelles de solidarité ou seulement de celles dévolues à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées ou handicapées. Cette péréquation peut prendre deux formes, qui ne sont pas exclusives l'une de l'autre :

- verticale, de l'État vers les départements, l'État modulant les apports de recettes (dotations budgétaires, répartition d'impôts ou de fractions d'impôts nationaux...) aux collectivités en fonction de certaines spécificités locales, comme un reste à charge supérieur à la moyenne nationale ;
- horizontale, c'est-à-dire entre départements, *via* l'organisation de transferts financiers des départements aux populations les plus jeunes ou disposant des ressources fiscales les plus fortes (ou les plus dynamiques) vers les départements les plus affectés par le vieillissement de leur population âgée ou les moins dotés en termes de potentiel fiscal ou de revenu par habitant. Différents fonds<sup>220</sup> organisent déjà cette péréquation, mais l'ampleur et les modalités des compensations qu'ils mettent en œuvre entre départements apparaissent insuffisantes à la plupart des observateurs.

---

<sup>220</sup> Fonds de solidarité pour les départements, fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux, fonds de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, fonds de solidarité des départements de la région Île-de-France.

Une péréquation renforcée devrait s'appuyer sur des indicateurs socio-économiques objectifs et mesurables tels que le vieillissement de la population, la morbidité et la pauvreté et requerrait des travaux de simulation financière *ex-ante*, ainsi qu'un suivi *ex-post*, afin d'en saisir l'ensemble des implications « statiques » comme « dynamiques ».

#### 4.5. Des propositions de réforme de la fiscalité locale, avec de possibles incidences, à périmètre *d'intervention des départements constant, sur les finances de l'État ou de la sécurité sociale*

Les réflexions menées à propos de la réforme de la fiscalité locale trouvent leur origine dans la suppression de la taxe d'habitation prévue, en trois étapes (2018-2020), par la loi de finances pour 2018 en faveur des 80 % de foyers les moins aisés, et dont l'extension au reste de la population a fait l'objet d'une annonce par le Président de la République lors du congrès des maires, le 23 novembre 2017. La taxe d'habitation étant entièrement affectée aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)<sup>221</sup>, sa suppression n'a pas en soi d'impact sur les finances des autres niveaux de collectivités locales<sup>222</sup>. Cette dernière pourrait cependant avoir des effets sur les finances d'autres catégories de collectivités locales – départements et régions – dans l'hypothèse où elle conduirait, dans le cadre d'une refonte d'ensemble de la fiscalité locale, à des changements d'affectation des impôts aux différents échelons de collectivités. Ainsi, certaines pistes de réflexion aujourd'hui examinées conduiraient à une réallocation de recettes des départements aux communes – la fraction de la taxe foncière sur les propriétés bâties perçue par les départements étant le candidat le plus naturel –, ce qui, à périmètre d'intervention constant des départements dans le champ, notamment, des politiques sociales, appellerait des recettes de substitution, soit sous forme de dotations budgétaires supplémentaires, soit sous forme de transferts d'impôts ou de fractions d'impôts nationaux.

Les schémas en discussion – dont la note de la problématique sur les enjeux d'une refonte de la fiscalité locale de la mission de MM. Bur et Richard rend compte<sup>223</sup> – essaient de prendre un compte un faisceau de contraintes.

La première est la recherche d'une meilleure congruence entre la dynamique des dépenses sociales et le panier de ressources qui les finance. À cet égard, le financement indirect du RSA, très sensible à la conjoncture du marché du travail, par une recette comme les droits de mutation à titre onéreux, elle-même procyclique – puisque les transactions immobilières sont moins dynamiques en période de contraction économique –, peut être questionné.

La deuxième est le respect de l'autonomie financière des collectivités locales. Ce principe, affirmé par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, repose sur deux piliers : d'une part, les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales doivent représenter, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources ; d'autre part, les collectivités territoriales peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toute nature et la loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine.

---

<sup>221</sup> Métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomération et communautés de communes.

<sup>222</sup> La part régionale de la taxe d'habitation a été supprimée en 2000 et la part départementale en 2011.

<sup>223</sup> *Enjeux d'une refonte de la fiscalité locale, note de problématique*, mission « finances locales » présidée par MM. Bur et Richard, janvier 2018.

- C'est la loi organique du 29 juillet 2004 qui définit les ratios planchers qui constituent, pour chaque catégorie de collectivités, la part minimale de leurs ressources propres. Cette part ne peut être inférieure, pour chaque catégorie, au niveau constaté en 2003<sup>224</sup>. Sur ce fondement, le Conseil constitutionnel a déclaré conforme à la Constitution la disposition de la loi de finances pour 2018 organisant la compensation de la réduction de la taxe d'habitation par une augmentation des dotations budgétaires allouées aux communes au motif que le texte prévoyait un mécanisme d'observation et de suivi annuels du degré d'autonomie financière des collectivités territoriales, puis de correction<sup>225</sup> si celui-ci devait passer au-dessous du seuil fixé par la loi organique.
- Le débat ne porte pas seulement sur la part respective des recettes propres et des dotations budgétaires dans le financement des collectivités locales, mais également sur la possibilité, pour elles, de moduler ou non l'assiette ou les taux des prélèvements qui leur sont affectés. À cet égard, l'affectation d'une fraction d'un impôt national ne permettrait pas *a priori* aux collectivités d'ajuster ses paramètres, et donc son produit, aux besoins nés des politiques sociales qu'elles mettent en œuvre, comme elles peuvent le faire aujourd'hui, bien que de manière encadrée, avec la fiscalité locale. Pour autant, l'attribution d'une part d'un impôt national à assiette dynamique, comme la CSG ou la TVA, est regardée par elles comme plus protectrice de leur autonomie financière qu'une dotation budgétaire, dont les règles de progression sont généralement encadrées de manière forte par la loi de finances et peuvent parfois conduire à des évolutions moins rapides que celle de la richesse nationale.

L'affectation aux collectivités territoriales de fractions d'impôts nationaux – la TVA et la CSG étant les pistes les plus fréquemment évoquées – poserait cependant des questions concernant à la fois le montant des transferts à opérer entre sous-secteurs des administrations publiques et la cohérence des différents financements.

- S'agissant du premier point, les transferts budgétaires à opérer de l'État vers les collectivités locales, à périmètre de leur missions inchangé, et hors mesure visant à compenser à court terme le déséquilibre de financement du RSA pour les départements les plus en difficulté, s'élèveraient aux environs de 8 Md€, correspondant au coût, non budgété en loi de finances pour 2018, de la suppression de la taxe d'habitation pour les 20 % de foyers les plus aisés. Ce montant serait plus élevé si l'État entendait substituer des recettes fiscales aux dotations budgétaires qu'il a allouées aux communes et à leurs établissements en LFI pour 2018 en compensation de la suppression de la taxe d'habitation pour les 80 % de foyers les moins aisés.
- Sur le second point, une expertise juridique serait à envisager sur la possibilité d'affecter directement la CSG – imposition de toute nature selon l'analyse du Conseil constitutionnel, mais cotisation selon la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) – aux départements, sachant que leurs dépenses sociales présentent un caractère subsidiaire et ne relèvent pas

---

<sup>224</sup> La loi organique du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales dispose que la part des ressources propres des collectivités territoriales dans le total de leurs ressources – à l'exclusion notamment des emprunts – ne peut être inférieure au niveau constaté au titre de l'année 2003. Cette disposition est codifiée dans l'article LO 1114-3 du code général des collectivités territoriales.

<sup>225</sup> En pratique, il s'agit de la remise d'un rapport annuel du Gouvernement au Parlement faisant apparaître, pour chaque catégorie de collectivités territoriales, la part des ressources propres dans l'ensemble des ressources ainsi que ses modalités de calcul et son évolution, et l'obligation de prendre des mesures visant à rétablir l'autonomie financière des collectivités territoriales dans une loi de finances ultérieure.

d'un régime d'assurance sociale. L'affectation de la CSG au financement partiel de l'APA a été rendue possible par le fait qu'elle était opérée au travers de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) par la voie d'une dotation aux départements.

Une affectation directe de CSG aux départements poserait des problèmes juridiques, mais aussi de principe plus importants au regard de l'utilisation actuelle de la CSG. Elle accroîtrait encore les besoins d'apports de recettes de l'État à la sécurité sociale, alors même que près de 14 Md€ de CSG pourraient, aux termes du projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, être transférés de la sécurité sociale à l'Unédic afin de compenser, en 2019, le coût de la suppression des contributions salariales d'assurance chômage et de l'ouverture d'une voie d'indemnisation pour certaines catégories de travailleurs indépendants. Enfin, les collectivités territoriales revendiquent de longue date le transfert de prélèvements avec un pouvoir de fixation ou de modulation de taux, ce qui, s'agissant de la CSG, serait très difficilement concevable compte tenu de sa nature juridique.

## Conclusion

Les réformes du financement de la protection sociale issues des lois financières pour 2018 ont un caractère transitoire et leur analyse dans les premières parties de ce rapport décrit donc un environnement appelé à être modifié en 2019 et 2020.

À ce stade, et dans un premier temps, l'ampleur des transferts financiers qu'elles mettent en œuvre a permis un certain éclaircissement, pour l'année 2018, de l'affectation des ressources aux différentes branches et aux risques couverts. En effet, dans le champ des régimes obligatoires de sécurité sociale, l'affectation à la branche maladie de l'intégralité du produit de la hausse de 1,7 point de la contribution sociale généralisée (CSG) et les baisses de cotisations salariales ou personnelles de maladie, auxquelles il a été procédé au 1<sup>er</sup> janvier 2018, ont amplifié la logique de financement d'un risque universel, ouvert sur simple condition de résidence régulière sur le territoire, et – s'agissant des prestations en nature qu'il délivre – unifié en termes de niveau et de conditions de prise en charge. Cette réforme a poursuivi, du côté des recettes, la logique d'universalisation que portait la mise en place de la couverture maladie universelle (CMU) au 1<sup>er</sup> janvier 2000 et qu'a parachevée la protection maladie universelle (PUMa), en 2016.

En ce qui concerne l'Unédic, la prise en charge en 2018, par l'Acos, de la compensation exacte de la réduction de contributions salariales d'assurance chômage *via* un produit de TVA prélevé sur les recettes de la sécurité sociale a voulu dans un premier temps préserver la nature « assurantielle » et la gouvernance paritaire du régime, en dépit de perspectives d'élargissement du champ de l'indemnisation aux salariés démissionnaires et aux travailleurs indépendants. L'accord national interprofessionnel du 22 février 2018 relatif à la réforme de l'assurance chômage, partiellement repris dans le projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, a à cet égard opté pour des extensions de périmètre modestes dans leur ampleur. Le financement par voie d'impositions du régime d'assurance chômage peut donc être interrogé au regard du champ de sa couverture, de ses règles d'indemnisation, qui restent largement de nature contributive, et enfin de son mode de gestion.

S'il faut attendre les lois financières de l'automne 2018 pour dresser un bilan complet des réformes du financement de la protection sociale, les pistes qui commencent à se dessiner vont, pour certaines, approfondir ou préciser et, pour d'autres, profondément modifier les évolutions esquissées en 2018.

Une première évolution importante est la modification, en 2019, du mode de compensation à l'Unédic de la suppression des contributions salariales d'assurance chômage, qui, selon le projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, s'effectuerait par l'affectation directe de la CSG à cet organisme, et non plus par une recette de TVA dédiée à cette fin. Cette évolution conduirait à un changement majeur dans l'affectation de la CSG, qui, depuis sa création, en 1991, est restée destinée aux régimes de sécurité sociale et à leurs fonds de financement. Elle posera la question de recettes de substitution pour la branche maladie qui en est le principal bénéficiaire. Elle pourrait, à terme, avoir des conséquences en termes de périmètre de la loi de financement de la sécurité sociale en posant la question de son éventuel élargissement à l'assurance chômage, selon des modalités qui resteraient à définir et supposeraient une modification de la loi organique du 2 août 2005.

Une deuxième évolution est liée à l'ampleur des transferts financiers à organiser en 2019 entre les différents sous-secteurs des administrations publiques.

- Au sein de la sphère des administrations de sécurité sociale (Asso), ces transferts toucheront simultanément l'Unédic (avec notamment la suppression des contributions salariales d'assurance chômage et l'exonération complète de contributions patronales au niveau du Smic), les régimes Agirc-Arrco (dont les cotisations deviendront également exonérées pour les personnes rémunérées au salaire minimum), et la sécurité sociale, qui devrait, selon toute probabilité, assurer à ces organismes la compensation financière de ces moindres recettes.
- Ils auront également des conséquences sur les relations entre l'État et la sécurité sociale, puisque le premier sera amené à compenser à la seconde le coût, en 2019, de l'intégration du crédit d'impôt sur les sociétés ou d'impôt sur le revenu pour la compétitivité et l'emploi (CICE) dans le barème des allègements généraux de cotisations sociales employeurs.
- Parmi les idées évoquées lors des auditions et discussions du Haut Conseil, et si l'on met à part l'hypothèse d'une budgétisation des dépenses de la branche famille, une rationalisation des impôts et taxes affectés à la sécurité sociale – par exemple par la voie d'un recours accru à la TVA – pourrait accompagner cette compensation de ressources aux régimes sociaux, amplifiant encore le montant des transferts financiers et les évolutions à venir de la structure de financement des différents risques.
- Enfin, les réflexions portant sur la réforme de la fiscalité locale en vue de compenser aux communes et à leurs établissements la suppression progressive de la taxe d'habitation mettent en avant, du point de vue de certains interlocuteurs, des réaffectations de recettes entre niveaux de collectivités territoriales ou l'attribution à ces dernières d'une fraction d'un impôt national – TVA ou CSG.

L'ensemble de ces évolutions, si elles devaient être mises en œuvre à l'horizon de la fin de l'année, conduiraient à des mouvements financiers entre sous-secteurs des administrations publiques inédits dans leurs montants, avec une part de la TVA affectée à la sécurité sociale pouvant dépasser un quart ou un tiers de son produit, et ce en l'absence même de transfert de CSG aux départements. Cela modifierait fortement la structure des recettes fiscales nettes de l'État (aujourd'hui composée pour moitié de TVA, pour un quart d'impôt sur le revenu, et pour 9 % d'impôt sur les sociétés<sup>226</sup>), et accroîtrait vraisemblablement la sensibilité de ses recettes fiscales à la conjoncture économique. Les questions soulevées par ces transferts de recettes conduisent certains interlocuteurs à plaider plutôt pour la voie alternative d'un transfert vers l'État de dépenses sociales, comme celles liées à la politique familiale, à l'image de ce qui a été pratiqué en 2015-2016 en matière d'aides au logement.

Enfin, dans l'attente des résultats de la concertation qu'a engagée le Haut-Commissariat à la réforme des retraites, des questions se posent sur la manière dont sera mise en œuvre l'harmonisation des régimes de retraite, qui entraînera des changements importants dans les modes de financement du risque vieillesse et conduira à redéfinir ce qui relève respectivement du champ contributif et de celui de la solidarité nationale.

---

<sup>226</sup> *Le budget de l'État voté pour 2018 en quelques chiffres (loi de finances initiale)*, direction du budget, janvier 2018.

Ces évolutions devront être analysées au regard de la cohérence d'ensemble de la gouvernance et des financements des différents risques sociaux à laquelle le Haut Conseil du financement de la protection sociale a, tout au long de ses travaux, manifesté son attachement. L'enquête sur la connaissance et les opinions des modalités de financement de la protection sociale que le secrétariat général du Haut Conseil a réalisée en 2017 en partenariat avec la Drees et France Stratégie<sup>227</sup> a montré que la clarté des prélèvements sociaux et la pertinence de leur affectation aux risques couverts constituaient, pour les personnes interrogées, des enjeux significatifs pour notre système de protection sociale. À cet égard, les réponses qui seront apportées par les textes de loi à venir engageront, si elles sont pérennes, des changements dans le mode de financement des organismes sociaux qui structureront de manière déterminante l'avenir à long terme de la protection sociale, son autonomie et la conception que s'en feront les acteurs et les citoyens.

Il semble essentiel au Haut Conseil du financement de la protection sociale que ces enjeux d'architecture et de financement soient identifiés et mis au premier plan dans le processus de décision à venir. La transparence et la lisibilité du prélèvement social sont en effet le gage d'une adhésion renforcée au système de solidarité qu'il finance et la condition de choix clairs et efficaces sur les arbitrages sociaux et financiers à effectuer.

---

<sup>227</sup> *Les connaissances et opinions sur le financement de la protection sociale : enseignements d'une première enquête réalisée par la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, France Stratégie et le Haut Conseil du financement de la protection sociale, février 2018.*



**Avis et positions des membres du Haut Conseil  
du financement de la protection sociale**



## Contribution de la Confédération générale du travail (CGT)

Fruit d'un travail au sein du Haut Conseil de plus de 4 mois, le présent rapport du HCFIPS est d'une qualité et d'une précision remarquables. Ce travail approfondi était de toute évidence justifié par l'ampleur des transformations engagées par le PLFSS pour 2018, lesquelles devraient être poursuivies par le PLFSS pour 2019. Le plus grand mérite du rapport est de permettre d'en prendre la mesure.

La CGT a apprécié que ce dernier se concentre pour l'essentiel sur un état des lieux et une description des enjeux soulevés par les récentes lois financières, sans proposer des orientations sur lesquels le consensus aurait été difficile à trouver.

Le rapport montre bien que les enjeux auxquels est confronté notre système de protection sociale sont considérables. Certains de ces enjeux sont déjà dans le débat public : c'est le cas en particulier de la réforme des retraites. D'autres le sont beaucoup moins : c'est le cas du financement de la protection sociale qui risque de connaître **une véritable réforme systémique**. C'est l'un des grands mérites du rapport de le mettre en évidence.

Certes, certains des éléments de cette réforme ont déjà été largement débattus : c'est le cas de la suppression des cotisations salariales sur l'assurance-maladie et l'assurance chômage, financée par l'augmentation de la CSG des retraités. C'est aussi le cas de la suppression du régime social des indépendants (RSI) et son intégration au régime général.

Mais ces évolutions s'inscrivent dans un mouvement d'ensemble que le rapport met en perspective. Même si nous prenons les interventions devant le Haut Conseil de la directrice du budget et de la directrice de la Sécurité sociale comme étant à ce stade des réflexions, et les orientations du rapport de M. Charpy sur les relations financières Etat/Sécurité sociale comme les orientations d'un rapport qui ne préjugent pas des choix définitifs du Gouvernement<sup>228</sup>, ces orientations dessinent les contours d'une réforme fondamentale du financement de la Sécurité sociale remettant en cause l'un de ses fondements essentiels : **la séparation des finances publiques et des finances sociales**, qui est au cœur du système français de Sécurité sociale tel qu'il s'est construit depuis les ordonnances des 4 et 19 octobre 1945. Ce principe est pour nous partie intégrante du système solidaire que constitue la Sécurité sociale. Les transformations considérables qu'a connues la société française depuis cette époque, et dont certains se déploient aujourd'hui sous nos yeux ne remettent pas en cause, bien au contraire, sa pertinence. La CGT combattra fermement sa remise en cause.

Ces transformations étaient il est vrai déjà à l'œuvre. C'est d'ailleurs l'un des mérites du rapport de mettre en évidence la part qu'a prise subrepticement, de PLFSS en PLFSS, la TVA dans le financement de l'assurance maladie, atteignant aujourd'hui ¼ du produit de cet impôt.

Mais avec les évolutions décidées en 2018 et envisagées en 2019, un seuil qualitatif est franchi. En particulier, la décision d'affecter une partie importante de la CSG à l'assurance-chômage, alors que cette contribution avait toujours été affectée à la Sécurité sociale (ou à ses fonds de

---

<sup>228</sup> Ce rapport n'a d'ailleurs pas été rendu public à ce jour

financement) et est considérée par l'Union européenne comme une cotisation sociale, marque une rupture importante.

De même que constitue une autre rupture importante la transformation du CICE en baisses de cotisations sociales, et l'extension des exonérations de cotisations sociales aux régimes conventionnels que sont l'ARRCO et l'AGIRC, ainsi que l'UNEDIC.

Ces exonérations sont par ailleurs impressionnantes par leur montant, puisqu'aux 33,6 Mds€ d'exonérations générales et aux 7 Mds€ d'exonérations ciblées (dont près d'1 Md€ non compensées), vont s'ajouter 14,2 Mds€ de baisses de cotisations salariales et 25 Mds€ supplémentaires d'allègements nouveaux. Soit près de 80 Mds€ au total, compensés il est vrai en partie par l'augmentation de la CSG des retraités et par la transformation du CICE en exonérations. De tels montants sont bien constitutifs d'un saut qualitatif.

Ainsi que le note le rapport, la manière dont seront compensées ces nouvelles exonérations n'est pas connue aujourd'hui, l'hypothèse d'une compensation non intégrale de ces exonérations étant par ailleurs un élément du débat. C'est inacceptable pour la CGT, comme l'est l'orientation qui figure dans la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 de faire financer le déficit de l'Etat par l'excédent des finances sociales.

En lien avec ces évolutions, le rapport souligne à juste titre **le renforcement du rôle de l'ACOSS**, déjà manifeste dans le dispositif provisoire de financement de la suppression des cotisations d'assurance chômage par la TVA. Un élément important de la réforme systémique est que ce financement par la TVA est apporté « *pour solde de tout compte* », et qu'en d'autres termes, le risque est porté par l'ACOSS, c'est-à-dire par la trésorerie de la Sécurité sociale. Ce qui signifie en particulier que si les ressources apportées par la TVA n'étaient pas au niveau attendu, elles seraient financées par endettement de l'ACOSS sur les marchés financiers.

D'autres questions évoquées dans le rapport sont également très importantes et s'inscrivent dans la même réforme systémique.

L'une d'entre elles concerne **la branche famille**. Le rapport note à juste titre que le transfert de certaines prestations de la branche famille sur l'Etat a été une variante d'ajustement permettant de financer la baisse des cotisations patronales. Nous partageons le questionnement du rapport sur les conséquences de cette évolution : le risque que l'essentiel sinon la totalité des prestations familiales soient transférées à l'Etat. Nous sommes totalement opposés à cette évolution : la CGT considère que les prestations familiales sont une dimension constitutive de la Sécurité sociale. L'exemple des évolutions récentes concernant les allocations logement et notamment l'APL, et d'une autre manière la modulation des allocations familiales montrent que ce transfert conduirait à une baisse progressive de ces allocations et un ciblage sur les plus pauvres. C'est une menace importante pour la solidarité que porte la Sécurité sociale.

Nous partageons également nombre d'autres constats du rapport :

Par exemple, le rôle de plus en plus important de la procédure dite du semestre européen dans le pilotage de la Sécurité sociale, faisant du programme de stabilité et du programme national de réforme un élément essentiel de la procédure d'élaboration des lois financières, aboutit à dessaisir le Parlement de ses prérogatives, certaines des orientations communiquées à Bruxelles

n'ayant pas été préalablement débattues au Parlement. Par ailleurs, la logique de la procédure du semestre européen risque fort de conduire à inclure dans le champ des lois de financement de la Sécurité sociale les retraites complémentaires (sans préjudice des évolutions qui pourraient résulter de la réforme des retraites) et l'assurance-chômage.

Par ailleurs, nous partageons largement les analyses du rapport concernant les difficultés méthodologiques rencontrées dans la construction des prévisions macroéconomiques, et qui ont été illustré par les débats au tour des récents rapports du COR : estimation de la croissance potentielle, manque d'explications sur les révisions et leur ampleur, délai de fermeture de « l'output gap » dans les prévisions e long terme etc.

Ces questions devraient faire l'objet d'un débat public, non seulement avec les instituts de prévision, mais également avec les organisations syndicales et patronales. A ce propos, la CGT partage les regrets exprimés par le rapport sur la disparition du lieu de débat qu'était la Commission économique de la Nation, et notamment son groupe techniques.

De nombreux autres points du rapport mériteraient d'être mentionnés. Il est impossible de les mentionner tous dans le cadre nécessairement restreint de cette contribution.

Nous apprécions de disposer d'éléments comparatifs sur la question dite du « *coût du travail* », qui montre que France se situe dans la médiane, et qui confirme que l'exception est plutôt l'Allemagne, et la présence d'éléments de comparaison sur le coût salarial unitaires. Il reste que pour la CGT cette question devrait être mise en perspective avec d'autres questions : la question du coût du capital est par exemple au moins aussi importante.

Enfin, nous saluons les progrès réalisés les derniers mois dans l'estimation du travail dissimulé et de son coût pour les finances publiques et sociales.



## Contribution de la Confédération française démocratique du travail (CFDT)

La publication de ce rapport intervient à un moment crucial pour éclairer les débats, tant sur les raisons de l'amélioration de la conjoncture économique et son influence sur les ressources de la protection sociale, que sur des réformes amorcées, envisagées ou suggérées depuis un an. Les sept éclairages qu'il contient mettent parfaitement en lumière les enjeux en la matière.

Les principales mesures des lois de finances et de financement de la Sécurité sociale votées fin 2017, les pistes esquissées dans le rapport Richard-Bur pour compenser la suppression de la taxe d'habitation ou encore les propositions du rapport Charpy sur l'avenir des relations financières entre l'État et la Sécurité sociale portent en germe des bouleversements majeurs des modes de financement de la protection sociale.

Plusieurs principes largement consensuels sont ainsi remis en cause :

Le premier, fondamental, concerne le mode de financement différencié des prestations selon qu'elles sont de nature contributive (pensions de retraite, allocations chômage, indemnités journalières) ou ont un caractère universel et solidaire (maladie, prestations familiales, perte d'autonomie, minima sociaux). La suppression de la part salarié des cotisations chômage et la substitution de la TVA à leur produit va à l'encontre de ce principe. Le financement par l'impôt, dans une telle proportion (plus de 35 %) aurait pu se concevoir dans le cadre d'une réforme profonde de l'assurance chômage intégrant la création d'un socle de solidarité. Ce n'est pas le cas.

Second principe qui pourrait être mis à mal, la compensation intégrale des exonérations de cotisations instaurée par la loi Veil en 1994. Alors que la LFSS 2017 avait réduit sensiblement ce qui restait d'exonérations non compensées, le rapport Charpy sous prétexte d'un retour à l'équilibre de la Sécurité sociale, envisage l'inverse, ce qui revient à demander à la Sécurité sociale de réduire le déficit et la dette de l'Etat !

C'est méconnaître à quel prix ce retour à l'équilibre – qui reste à confirmer – aura été obtenu : en particulier, une dégradation continue des conditions de travail dans les hôpitaux et les EHPAD et un nombre croissant de personnes qui renoncent ou diffèrent des soins, dans un contexte d'augmentation continue de la dépense de santé partout dans le monde sous l'effet du progrès médical et des gains d'espérance de vie. C'est méconnaître aussi les besoins de financement de la prise en charge de la perte d'autonomie, d'un accroissement de la quantité et de la qualité des modes de garde des enfants ou encore la nécessité de donner aux jeunes les moyens de leur autonomie financière.

Et à supposer que cet équilibre soit retrouvé dans des conditions optimales ne serait-il pas de meilleure pratique de créer avec les excédents un fonds de lissage permettant d'atténuer les effets des aléas conjoncturels ? Ou, à tout le moins, d'accélérer le remboursement de la dette sociale ?

Troisième principe également sur la sellette, celui de l'affectation de la CSG au financement des risques universels de solidarité. Il n'y a rien de choquant pour la CFDT à ce que soit envisagé le financement par la CSG de telles prestations, actuellement financées par les collectivités territoriales.

Cette question n'est pas taboue eu égard aux principes que nous défendons. Mais il ne saurait être question qu'une part du produit de la CSG soit versée aux collectivités sans qu'elle soit affectée à une dépense précise relevant de la protection sociale.

La remise en cause de ces principes est pour la CFDT extrêmement grave en ce qu'elle préfigure une banalisation des ressources des administrations publiques avec une affectation indifférenciée et variable chaque année des impôts, et en premier lieu de la CSG.

Le ministre des comptes publics ne s'en est d'ailleurs pas caché lors de la présentation des comptes de la Sécurité sociale en septembre 2017 : « Tout ça, ce sont des débats de technocrates, les gens s'en moquent ! » justifiant ainsi son souhait d'un examen conjoint des parties recettes des lois de finances et des LFSS par le Parlement annoncé le 6 juillet 2017 lors des États généraux des comptes de la nation qui faisaient suite à l'audit des finances publiques réalisé par la Cour des comptes.

À ce propos, et en marge des développements de ce rapport, la CFDT tient à rappeler son opposition à tout projet de fusion de la CSG et de l'impôt sur le revenu. Si la CFDT milite en faveur d'un rééquilibrage de la fiscalité au travers d'une augmentation du poids de la fiscalité directe progressive et d'un impôt sur le revenu réformé, elle n'acceptera pas que ce soit par le biais d'un artifice. La CSG doit demeurer affectée au financement de la protection sociale.

La création de la Commission des comptes de la Sécurité sociale en 1979, la loi constitutionnelle de 1996 créant les lois de financement de la Sécurité sociale (LFSS), la loi Veil, répondaient à un seul et même objectif : assurer la transparence du système, condition *sine qua non* de sa lisibilité et de sa compréhension par les citoyens, gages à la fois de leur consentement à le financer et de débats éclairés sur son avenir. Faute d'une mobilisation de tous les acteurs et d'un effort de pédagogie à la hauteur des enjeux, il est vrai que cet objectif est loin d'être atteint. Mais la CFDT n'entend pas se résigner : c'est pour elle un défi démocratique majeur que de redonner aux citoyens les moyens de se réappropriier les enjeux et de décider en toute connaissance de cause du niveau de solidarité de l'ensemble du système de protection sociale.

Tout en soulignant la grande qualité, habituelle, des travaux accomplis, la CFDT regrette l'absence de débat plus approfondis sur ces questions alors qu'au-delà de l'explicitation des enjeux et de la formulation de questionnements, une prise de position ferme et consensuelle du Haut conseil fixant les limites de l'évolution du système paraissait envisageable.

## **Contribution de la Confédération générale du travail - Force ouvrière (CGT-FO)**

Le Haut conseil du financement de la protection sociale (HCFi-PS), à travers ce rapport sur les évolutions possibles du financement à moyen terme de la protection sociale, a souhaité consacrer un investissement plus important à son travail annuel relatif à l'état des lieux du financement de la protection sociale. En effet, les précédentes lois financières de l'automne 2017 ont amplifié des évolutions déjà engagées mais inédites dans leur ampleur à la fois dans les volumes financiers concernés mais également dans les régimes concernés (régime général de la Sécurité sociale, les régimes complémentaires d'assurance retraite, l'assurance chômage, etc.). Elles peuvent également se retrouver liées à une profonde modification non seulement du financement de la protection sociale collective mais également des collectivités locales et plus globalement de l'ensemble des recettes fiscales de toute nature. C'est une réforme socio-fiscale d'une ampleur inédite et qui, pour Force Ouvrière, conduira très rapidement à accroître les inégalités de richesse et portera un coup sans précédent à la justice sociale.

Force Ouvrière rejoint le HCFi-PS dans son point de vue relatif aux fondamentaux que doit respecter le financement de la protection sociale : la congruence des financements avec les risques et besoins couverts, à travers notamment la lisibilité et la transparence des prélèvements, est un impératif démocratique. Il affirme également l'importance d'assurer l'autonomie financière de la protection sociale collective ; c'est également un impératif pour Force Ouvrière, qui rejette tout projet de fusion des deux exercices législatifs, le projet de loi de finances initiale et le projet de loi de financement de la Sécurité sociale.

Cependant, compte tenu du caractère transitoire de certaines réformes engagées dans les lois financières pour 2018 et de l'absence de vision globale portée par les articles de lois, le rapport du HCFi-PS demeure essentiellement technique, reposant sur les faits législatifs votés et les études statistiques ou d'impacts disponibles ou réalisables, ce qui en garantit par ailleurs une analyse objective et pertinente. Force Ouvrière ne peut en revanche passer outre les enseignements à tirer des déclarations publiques gouvernementales ou présidentielles et dans les exposés des motifs de ces différentes lois, y compris la loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022.

Pour Force Ouvrière, ce gouvernement poursuit une logique déjà initiée il y a plusieurs décennies, la désolidarisation des entreprises dans le financement de notre Sécurité sociale collective. À travers une soi-disant politique en faveur de l'emploi, qui peine toujours à démontrer objectivement son efficacité, les dispositifs d'allègements généraux de cotisations patronales sont allés croissants depuis leur création, fragilisant les recettes des régimes et ajoutant, lois financières après lois financières, illisibilité, complexité et erreurs sur les transferts État – Sécurité sociale, comme le rappelle le rapport. En ce sens, l'ampleur des transferts actuels et à venir sont une mesure de la complexification et de l'illisibilité que portent ces lois financières, aggravant d'autant le problème démocratique que cela pose. Force Ouvrière condamne ainsi la transformation du CICE et du CITS en allègements généraux de cotisation. Si besoin de le rappeler, un seul indicateur de la précédente COG de l'ACOSS était à 0, celui du contrôle sur le CICE, à la demande du gouvernement.

Force Ouvrière en appelle à une véritable modernisation de la politique de l'emploi, qui doit cesser de passer par les dispositifs d'exonération de cotisations.

L'autre logique, depuis longtemps initiée et amplifiée par ce gouvernement, est la pseudo-fiscalisation des recettes de la Sécurité sociale au nom d'une soi-disant universalisation des droits. Force Ouvrière renouvelle son opposition à la CSG, qui consiste plus à substituer les cotisations des travailleurs par ce pseudo-impôt et qui, avec les allègements de cotisations employeurs, revient économiquement à transférer la participation des employeurs à la protection sociale collective aux contributions sociales des travailleurs, comme l'établissait clairement l'annexe Financement du PLFSS 2018.

On atteint alors le cœur du sujet : qu'est-ce que la solidarité nationale, et qui la finance ? Ce gouvernement amène de nombreux éclaircissements sur ce sujet. Au nom de la solidarité nationale, il aura forcé les retraités à être solidaires des actifs au travers de la hausse de CSG. Il force les travailleurs salariés à l'être vis-à-vis des travailleurs indépendants : ceux-ci bénéficient de l'unification des prestations mais par les nombreuses exonérations de cotisation qu'ils connaissent, chacun ne contribue pas au système de la même manière. Avec la suppression de la dernière tranche de CITS, il favorise la rémunération des très hauts salaires, pouvant s'exprimer par facteur de centaines de SMIC, alors qu'au contraire il amplifie les trappes à bas salaires d'une ampleur jamais atteinte, avec l'objectif 0 cotisations employeur au niveau du SMIC et la transformation du CICE/CITS en allègements généraux. C'est une nouvelle forme de solidarité nationale : celle des plus pauvres envers les plus riches. Sous cet angle de vue, la solidarité nationale serait alors une autorité forçant la mise en œuvre d'un jeu « gagnant-perdant », au détriment de ceux déjà perdants.

Pour Force Ouvrière, la solidarité des travailleurs est un jeu gagnant-gagnant, par la mise en commun de moyens en fonction de ses facultés économiques, et au bénéfice de tous ceux qui en ont besoin. Et pour Force Ouvrière, la solidarité nationale se retrouve en premier lieu dans la réponse à un impératif de justice sociale, la redistribution des richesses, à travers un impôt progressif. Sur ce point également, ce gouvernement innove : pour la première fois depuis sa création, l'assiette de l'impôt progressif a été réduite. C'est une première historique, et le message est clair : sous ce gouvernement, il est préférable de vivre de la rente de ses actions que de son travail. Les premiers de cordée, au patrimoine notamment mobilier sans commune mesure avec le reste de la population, ont un revenu que ce gouvernement considère de nature différente mais préférable à celui des travailleurs. La part croissante de la CSG dans l'ensemble des recettes fiscales amplifie par ailleurs la réduction de la progressivité de l'impôt global.

C'est pourquoi Force Ouvrière est fermement opposée à cette pseudo-fiscalisation de la protection sociale collective à travers la CSG. Mais elle condamne encore plus fermement un autre scénario imaginé par ce gouvernement : le retour de la TVA sociale. La TVA est le mode de prélèvement le plus injuste, celui pour lequel le taux de participation à la solidarité pèse plus sur les plus modestes, et est presque insignifiant pour les plus riches.

Il est un autre élément de solidarité sur lequel ce gouvernement innove, mais Force Ouvrière tient à rappeler préalablement quelques fondamentaux.

Les organisations syndicales et les caisses de Sécurité sociale sont nées dans le même berceau, les caisses de secours mutuels. Réviser les fondements de la Sécurité sociale, c'est réviser les fondements de la solidarité des travailleurs, l'essence même du syndicalisme. À l'universalisme de la Sécurité sociale peut correspondre l'inter-professionnalisme des organisations syndicales : viser la solidarité entre le plus grand ensemble possible de travailleurs. Cette réforme de fonds cache, sous couvert de fausse universalisation, à catégoriser les travailleurs et bénéficiaires et non les regrouper dans la solidarité. En parallèle, on vise à casser les Confédérations pour revenir à un syndicalisme catégoriel, un corporatisme.

En regroupant ces droits dits alors universalisés mais en réalité unifiés *a minima*, et en faisant contribuer chaque catégorie de travailleurs différemment selon des préférences idéologiques, une nouvelle forme de désolidarisation apparaît : celle entre les travailleurs. Après avoir poursuivi la désolidarisation des employeurs au financement de la Sécurité sociale, ce gouvernement veut déprotéger les gens, désolidariser les travailleurs, pour que chacun puisse s'assurer lui-même selon son bon vouloir, ou plutôt son bon pouvoir ! Et l'on entendra dire que les gens n'ayant souscrit une assurance sur-complémentaire sont irresponsables !

La réalité des faits économiques donnera tort à la communication gouvernementale : il n'y aura pas d'augmentation du pouvoir d'achat. Si la substitution cotisations/CSG peut effectivement augmenter le revenu net, la mesure des évolutions du pouvoir d'achat ne peut faire l'impasse sur les autres dispositifs fiscaux pris par ailleurs et l'évolution des prix à la consommation. Dans le mouvement général de distribution de richesses en faveur des premiers de cordée au détriment des 90% derniers de corvée – la nouvelle solidarité nationale ? – la France va se retrouver dans cette situation économique inédite où la croissance du PIB entrainera une augmentation des inégalités « naturellement ». Si là est la réforme de la France pour la faire entrer dans un « nouveau monde », Force Ouvrière se réclame du monde issu de la solidarité exprimée depuis les Lumières et mis en œuvre par les Révolutionnaires et les Résistants, la solidarité mise en œuvre par cette institution enviée de par le monde entier et issue des ordonnances de 1945.

Pour Force Ouvrière, le rétablissement des comptes des organismes sociaux est l'occasion de financer les risques à hauteur des besoins, en particulier la Maladie et la Dépendance où les besoins vont croissants mais les moyens sont empêchés. Également, et en parallèle d'une véritable lutte contre le travail dissimulé, l'évasion et la fraude socio-fiscale, et en cessant le principe des exonérations de cotisations, il serait possible de diminuer les cotisations sociales ! Les pertes de recettes en raison de ces facteurs se chiffrent en dizaines de milliards chaque année.

Pour Force Ouvrière, ce gouvernement ne doit pas compter sur les excédents à venir des régimes de protection sociale collective pour se désendetter lui-même. Il doit cesser la non-compensation aux régimes de leurs pertes de recettes dont il porte la responsabilité, ce qu'il vient de ré-initier en ne satisfaisant pas à ses obligations vis-à-vis des dispositions relatives au CITS et à la C4S. La compensation avait pourtant été votée par le Parlement !

La Sécurité sociale n'a jamais été en danger pour raisons financières, mais elle l'est plus que jamais pour raisons politiques.



## **Contribution de la Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres (CFE-CGC)**

La CFE-CGC salue le travail effectué par l'équipe du secrétariat général du Haut Conseil du financement de la protection sociale dans le cadre de ce rapport dont la valeur ajoutée tant qualitative que quantitative est indéniable.

Les modifications financières issues des réformes engagées dans le cadre des lois financières de l'automne dernier, puis dans le projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel ainsi que celles à venir sur la fiscalité locale et les régimes de retraite bouleversent les fondements de notre système de protection sociale.

Ces réformes conçues et mises en œuvre pour répondre à des problématiques spécifiques sont ou ont été malheureusement élaborées sans réflexion globale préalable ni coordination, alors qu'elles recouvrent des questionnements majeurs pour l'avenir de notre système de protection sociale, en termes d'autonomie des dépenses sociales et de gouvernance.

*C'est pourquoi, la CFE-CGC tient à rappeler dans cette contribution sa vision sur la philosophie qui sous-tend notre système de protection sociale.*

L'étude du financement de la protection sociale implique de considérer les objectifs assignés aux régimes de protection sociale. Il faut dès lors envisager différemment le financement des régimes selon la nature des risques qu'ils ont vocation à couvrir.

On peut distinguer d'une part les risques dont la couverture est universelle, il s'agit aujourd'hui des risques famille, dépendance, handicap ainsi que des minimas sociaux et des prestations de santé en nature. Dans ces branches de sécurité sociale, la philosophie poursuivie est que « chacun contribue selon ses moyens et reçoit selon ses besoins ».

D'autre part certains risques sont en lien avec l'activité professionnelle et la couverture vise notamment à pallier l'absence de rémunération ; la protection sociale a alors pour mission d'apporter un revenu de remplacement, ou revenu différé. C'est le cas du risque chômage ainsi que des prestations de santé en espèce (indemnités journalières) et du financement des retraites.

Décliner ces différents principes en termes de mode de financement revient à distinguer les logiques de solidarité et de contributivité.

Les droits universels peuvent selon nous être financés par l'impôt. Pour préserver la solidarité nationale, il y a quand même la nécessité de contribuer. Par exemple pour pouvoir financer l'ASPA (Minimum vieillesse) par l'intermédiaire du FSV, les actifs doivent continuer de cotiser auprès de l'assurance vieillesse. En ce qui concerne la famille, conserver une part de financement contributif fait sens si l'on considère que les entreprises doivent participer à la conciliation des temps de vie de leurs salariés.

En revanche, les revenus de remplacement doivent être acquis par un mode de financement contributif dans le cadre de l'activité professionnelle. Les cotisations représentent la condition d'attribution de prestations corrélées au salaire à remplacer conformément à une logique assurantielle. Des dispositifs de solidarité peuvent ensuite venir compléter ces prestations.

Cette distinction nous paraît garante d'une bonne lisibilité du système de sécurité sociale au sens large, et ainsi de l'adhésion au système de protection sociale dans son ensemble.

A cet égard, l'évolution de la politique familiale nous questionne : Les économies ardemment recherchées génèrent une politique familiale à deux vitesses : les classes moyennes sont de plus en plus exclues de son bénéfice entraînant leur désolidarisation à son financement. La CFE-CGC, en tant qu'organisation syndicale responsable, est consciente de l'importance de contenir le déficit de la sécurité sociale et ainsi garantir la pérennité de notre modèle social. Mais au vu des efforts considérables encore demandés à la branche famille, on ne peut s'enorgueillir de l'excédent d'un peu plus d'un milliard d'euros prévu ! A ce rythme-là, c'est la disparition pure et simple de la politique familiale française !

La réforme de l'assurance chômage nous interpelle également. Transférer le financement des prestations chômage par nature contributives et ouvrant donc droit à un revenu de remplacement sur le budget de l'Etat constitue un changement de nature de notre système et interroge sur la gouvernance du régime.

#### *Les enjeux des réformes du financement de la protection sociale*

- Les politiques d'amélioration de la compétitivité française se concentrent de manière récurrente sur la compétitivité prix et plus particulièrement sur la baisse du coût du travail. Ces politiques se traduisent notamment par une exonération de cotisations patronales qui ciblent majoritairement les bas salaires.

Les nouvelles mesures actées en ce sens dans les lois financières 2018 pour 2018 et 2019 modifient fondamentalement la structure du financement de la protection sociale puisque les ressources de l'Assurance chômage et des retraites complémentaires sont/vont être transformées.

La CFE-CCGC n'est pas favorable aux dispositifs d'allègement de cotisations sociales ; les effets sur l'emploi sont incertains, le ciblage sur les bas salaires n'encourage pas la montée en gamme des produits français et la pérennité du financement de la protection sociale s'en trouve menacée.

Aussi, nous demandons à ce que toutes les mesures d'exonération soient intégralement compensées par des recettes pérennes afin de garantir l'équilibre financier de la sécurité sociale, des retraites complémentaires et de l'assurance chômage.

Cela passe pour l'Unedic par l'affectation d'un mécanisme de compensation des pertes de recettes : on ne sait pas aujourd'hui comment seront compensées les mesures à effet en 2019.

Cela nécessite pour les retraites complémentaires la compensation intégrale des exonérations des cotisations patronales retraite complémentaire par l'Etat sous la forme d'un flux régulier de recettes. La définition des modalités de paiement de cette compensation notamment en termes de délai et d'échelonnement des versements devrait figurer dans la convention qui sera conclue entre un représentant des régimes de retraite complémentaire obligatoires et l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale. Ainsi la pérennité financière des organismes et institutions concernés pourrait être préservée des difficultés de trésorerie induite par ces allègements généraux.

Nous refusons l'option qui consisterait à budgétiser des dépenses sociales (branche famille et/ ou branche maladie). La protection sociale vise à offrir des droits individuels à prestations dont on ne peut fondamentalement pas connaître a priori le montant exact. La budgétisation de ces dépenses ferait peser un risque important que le volet social devienne la variable d'ajustement. L'exemple de la branche famille déjà évoqué ci-dessus est à cet égard éclairant.

Dans cet esprit, nous ne sommes pas favorables à la barémisation qui supprimerait le principe de la compensation. Toute insuffisance du panier de ressources fiscales (on ne peut pas être certain que les ressources seront équivalentes au montant des pertes l'année de mise en œuvre du barème et qu'elles évolueront dans le temps parallèlement à ce montant) par rapport au montant réel des exonérations ne constituerait plus une dette de l'Etat vis-à-vis des régimes concernés, ce que nous ne pouvons approuver. Nous demandons la compensation à l'euro près.

-En ce qui concerne le suivi et le pilotage des finances sociales, le rapport regrette que certains organismes de protection sociale, Unedic et Agirc-Arrco « utilisent à des fins de pilotage de leur régime un cadrage qui leur est propre à la fois à court, moyen et long terme », ce qui nuit « à la lisibilité des enjeux financiers ».

Cela s'explique notamment par le fait que certaines instances qui élaborent des prévisions économiques et financières dans le domaine de la protection sociale le font pour éclairer la prise de décision. Les scénarios utilisés reposent sur des hypothèses qui prennent en compte les contraintes auxquelles les décideurs sont soumis.

Ainsi, l'Agirc et l'Arrco, dans leur recherche d'équilibre financier sont contraints de prendre en compte tous les horizons temporels : le long terme car ces régimes doivent garantir des pensions complémentaires satisfaisantes pour justifier les cotisations des actifs et le court terme car ils ne peuvent pas s'endetter même dans la perspective de reconstitution de réserves à long terme. Les partenaires sociaux sont donc amenés à envisager des scénarios plus prudents que ceux examinés par les pouvoirs publics relatifs aux régimes de base.

Il ne nous paraît pas utile de fusionner les lois de finances et de financement de la Sécurité sociale : chaque texte répond à un objectif propre et contient des spécificités ; en particulier, comme énoncé précédemment nous ne sommes pas favorables à la « budgétisation » de la sécurité sociale.

Nous ne sommes pas non plus pour des motifs similaires partisans d'un encadrement des évolutions financières des régimes de retraites complémentaires et de l'Unedic dans les lois de programmations des finances publiques ou dans de futures lois de financement de la protection sociale.

Par ailleurs, la responsabilité des partenaires sociaux dans le pilotage des régimes de retraite est incompatible avec une externalisation du circuit de recouvrement des cotisations au profit de la sphère publique. En effet, cette trésorerie est nécessaire aux partenaires sociaux pour assurer leurs engagements en termes de service de prestation. De plus, l'externalisation de l'encaissement des cotisations générerait aussi un décalage entre les flux financiers de cotisations et les données nominatives et constituerait un obstacle dans la réalisation du service de guichet unique pour les groupes de protection sociale.

Les réformes financières récentes modifient structurellement notre système de protection sociale sans le rendre ni plus lisible, ni plus protecteur. La CFE-CGC considère qu'il est grand temps de

réfléchir d'une manière globale aux objectifs que nous voulons lui assigner et aux solidarités qu'il doit financer, dans un contexte de forte augmentation du risque de perte d'autonomie.

## Contribution du Mouvement des entreprises de France (MEDEF)

Ce rapport consacré par le HCFiPS à l'état des lieux du financement de la protection sociale revêt cette année un caractère particulier compte tenu des évolutions majeures engagées ou à venir, et notamment avec l'évolution du financement de l'Unedic et la transformation du CICE en baisse de charges et ses conséquences.

Le MEDEF salue, cette fois encore, la grande qualité des travaux réalisés par le HCFiPS. Nous regrettons toutefois que ce rapport, comme les précédents, n'explore pas des pistes de réformes permettant d'améliorer la compétitivité et l'efficacité du système social.

Même si la simplification dans le champ de la sphère sociale est un enjeu que nous partageons, l'objectif ne doit pas être la recherche d'un « jardin à la française » mais bien l'amélioration de la réponse du système social à la stratégie politique fixée (réduction du déficit public, amélioration de la compétitivité...).

Nous remercions la Présidente et l'équipe du HCFiPS d'avoir été à l'écoute des membres du HCFiPS tout au long des travaux, même si *in fine* le rapport reste d'abord un rapport de l'administration nourrie par les analyses des différentes directions d'administration centrale.

\*\*\*

Concernant les éclairages 1, 3 et 4 qui font notamment un point complet et actualisé sur les **hypothèses macroéconomiques révisées et leur impact sur les régimes de protection sociale**, le MEDEF reste circonspect sur l'annonce d'excédents croissants sur la période 2019-2021, même si la croissance du PIB a indéniablement un effet positif sur les recettes. Le passé nous incite à une certaine prudence et doit conduire les pouvoirs publics à confirmer l'effort de redressement par une maîtrise des dépenses.

Si la Sécurité sociale devait dégager des excédents, ce qui reste encore à confirmer, ceux-ci devraient être affectés à une baisse du coût du travail de nature à consolider une croissance encore fragile en France. Il n'est pas favorable à un transfert des Asso vers l'Etat toujours en déficit, au-delà de 0,8 point de PIB d'excédents. Une telle mesure remettrait en cause le pilotage autonome de la Sécurité sociale par risque patiemment construit depuis vingt ans.

Concernant l'éclairage 2 qui porte sur les **tendances récentes de la compétitivité de l'économie française et du coût du travail** ainsi que sur le rôle joué par le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) :

Si depuis 2013, les mesures du Pacte de responsabilité et de croissance et la mise en place du CICE ont entraîné une modération du coût du travail et ont permis une amélioration de la compétitivité-coût de la France, on ne peut considérer que la France a totalement comblé son écart de compétitivité avec les pays de la zone euro, comme le laisse entendre la note du HCFiPS, et en particulier avec son principal concurrent, l'Allemagne.

Aussi, la distinction compétitivité-prix et compétitivité hors-prix, telle qu'évoquée dans le rapport, est à tempérer. En effet, un gain de compétitivité-coût peut se traduire, selon les comportements de marge, aussi bien en gain de compétitivité-prix (si ce gain est répercuté dans les prix) que de compétitivité hors-prix (si ce gain est utilisé pour investir et gagner en qualité, productivité...). Les coûts peuvent donc être déterminants à terme pour la qualité des produits et pour la compétitivité hors-prix.

Enfin, la compétitivité-coût ne peut se résumer au seul examen des coûts salariaux unitaires. D'autres facteurs interviennent sur les coûts unitaires de production, en particulier la fiscalité. Il nous semble notamment important de mentionner la fiscalité de production, qui pèse 3,7 % du PIB en France contre 0,4 % en Allemagne (CVAE, impôts fonciers...).

Concernant l'éclairage 5, le MEDEF regrette que les pouvoirs publics n'aient pas fait de **de la transformation du CICE en baisse de charges sur les entreprises** une vraie mesure de baisse du coût du travail.

Même si la transformation du CICE en baisse de charges va dans le bon sens en ce qu'elle assure la pérennité du dispositif, les modalités de cette transformation vont pénaliser certains secteurs, et ce malgré un effet trésorerie positif en 2019. La figure 8c montre bien une perte nette pour certains secteurs compte tenu de la baisse de 7 à 6 % du CICE et de l'effet du retour IS. Le surcroît d'allègements au niveau du Smic ne compenserait pas, dans certains secteurs (industrie, construction, services notamment), la suppression du CICE au taux de 7 %. La prise en compte de l'effet retour de l'IS, estimé sous l'hypothèse d'un taux uniforme de 20 %, se traduirait également par une perte évaluée à 2,7 Md€. L'évaluation réalisée par Coe-Rexecode pour le MEDEF de septembre 2017 montre sur la base des mêmes hypothèses que la perte nette pour les entreprises serait beaucoup importante, à 5,2 Md€, et que l'ensemble des secteurs d'activité serait perdant. L'étude intègre notamment une hausse mécanique de la participation de 850 M€ induite par le nouvel allègement et non prise en compte par le HCFiPS. Il est regrettable que la transformation du CICE en baisse de charges conduise à une augmentation du coût du travail, en contradiction avec la priorité donnée à l'amélioration de la compétitivité de notre pays.

En termes d'effet sur l'activité et l'emploi, les pouvoirs publics restent très prudents s'agissant d'une mesure qui ne peut être assimilée à une nouvelle baisse générale du coût du travail. Selon le PLF 2018, le nouveau dispositif pourrait avoir des effets de stimulation positive à court terme qui s'estomperaient à moyen et long terme, mais cette analyse ne s'appuie sur aucun chiffrage. La Direction Générale du Trésor (DGT) se montre encore plus réservée sur les effets à moyen long terme qu'elle estime « *globalement neutres* » sur l'activité et l'emploi, reconnaissant que « *l'effet retour d'IS minimise l'avantage financier et pourrait réduire les effets de la mesure* ».

Comme le souligne l'éclairage 6 qui porte sur les **évolutions de court terme**, les lois financières de l'automne 2018 devront préciser plusieurs points. Dans cette perspective, le MEDEF est notamment soucieux :

- d'une compensation intégrale des allègements sur les cotisations Agirc-Arrco au régime de retraite complémentaire (soit près de 4,8 Md€ estimés aujourd'hui) ;

- de la compensation intégrale de la suppression des cotisations salariales d'assurance chômage et de la perte de cotisations patronales chômage dans le cadre de la transformation du CICE en baisses de charges ;
- d'une adaptation des barèmes des exonérations de cotisations ciblées afin de maintenir l'avantage actuel par rapport aux allègements généraux au regard des objectifs poursuivis dans certaines zones géographiques et certains secteurs d'activité.

Sur ces points, le MEDEF souhaite être associé étroitement aux arbitrages à venir.

Sur les perspectives ouvertes par les évolutions en cours, tout en étant soucieux d'une simplification effective et sécurisée pour les entreprises de leurs obligations sociales, le MEDEF reste, à ce stade, réservé sur un transfert rapide, non concerté et non préparé du recouvrement des cotisations Agirc-Arrco par les Urssaf compte tenu de l'inadaptation du SI de la branche recouvrement, et ce indépendamment des avancées permises par la DSN. La concertation sur une réforme systémique des retraites en cours est aussi un élément de contexte plus large à prendre en compte avant d'engager toute évolution.

Le MEDEF n'est pas favorable à l'intégration du nouvel allègement dans le barème réglementaire des cotisations (« barémisation »), ce qui reviendrait à acter la fin de la proportionnalité des cotisations sociales et à ouvrir la voie à des taux de cotisations patronaux progressifs sur l'ensemble de l'échelle des rémunérations – ce qui nous semble une idée défavorable à la compétitivité et à la montée en gamme de notre économie.

Concernant l'assurance chômage, le document met en évidence un « entre-deux » des évolutions actuelles initiées par les pouvoirs publics sur le modèle d'assurance chômage. De leur côté, les partenaires sociaux ont su par un accord de mars 2017 s'entendre sur de nouveaux efforts permettant un redressement des comptes de l'Unedic. Nous déplorons l'incohérence introduite par les décisions des pouvoirs publics entre la nature assurantielle et contributive du régime et son nouveau mode de financement, partiellement par la TVA et demain la CSG. Le MEDEF l'a souligné à plusieurs reprises.

Le MEDEF souhaite le maintien la compensation intégrale des allègements de charges par l'État à la Sécurité sociale telle que prévue par la loi « Veil » depuis 1994, codifiée à l'article L. 131-7 du code de la Sécurité sociale. « *L'ajustement imparfait des mesures de compensation* », tel qu'évoqué dans la note, ne doit pas être envisagé comme nous l'avons dit à la mission Dubertret-Charpy sur la rénovation des relations financières État-Sécurité sociale, au motif que le solde des régimes obligatoires de sécurité sociale reviendrait positif à partir de 2019.

S'agissant de l'annexe sur le travail dissimulé, il nous paraît important de disposer d'une évaluation par type de fraude en tenant notamment compte du niveau de gravité de l'irrégularité. En effet, compte tenu du durcissement et de l'empilement régulier de la législation et réglementation relatives aux sanctions prononcées par l'Urssaf en matière de travail dissimulé sans bilan d'ensemble, cette connaissance doit permettre d'adapter et d'affiner le régime de pénalités Urssaf applicable, en introduisant une proportionnalité des sanctions selon la gravité de la fraude constatée, comme cela a été réalisé en matière de prévoyance et de négociation annuelle sur les salaires.

Concernant l'éclairage 7, qui traite des **évolutions possibles à moyen et long terme**, la note appelle de notre part les commentaires suivants :

Transfert des excédents des Asso à l'État : la note semble confirmer qu'il pourrait être envisagé un écrêtement des excédents des Asso à +0,8 point de PIB et le transfert à l'État. Un tel écrêtement ne peut être considéré comme une mesure technique, il remettrait en cause fondamentalement la construction de la Sécurité sociale depuis vingt ans articulée autour d'une autonomie financière par rapport à l'État avec une étanchéité financière, un pilotage par risque social avec responsabilisation des acteurs. Il importe d'en mesurer à l'avance toutes les conséquences.

Choix des hypothèses macroéconomiques/ pilotage des régimes paritaires : la note semble regretter que certains régimes tels que l'Unedic et l'Agirc-Arrco utilisent leurs propres hypothèses macroéconomiques pour le pilotage des régimes. Il convient de rappeler que c'est une des conditions d'un pilotage pleinement responsable par les partenaires sociaux. Sur le fond, ceux-ci ont fait le choix d'hypothèses plus prudentes que les pouvoirs publics. Pour autant, ils veillent à informer en toute transparence les pouvoirs publics et le Parlement. Il est à cet égard étonnant de constater que le projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel prévoit de supprimer la transmission du rapport annuel de l'Unedic au Gouvernement et au Parlement sur les perspectives financières triennales de l'assurance chômage.

Intégration de l'Unedic et de l'Agirc-Arrco dans le périmètre des LFSS : la note semble à nouveau préconiser une intégration de ces régimes dans la LFSS. Nous n'y sommes pas favorables pour les raisons déjà évoquées. S'agissant de l'Agirc-Arrco, il convient de respecter la concertation engagée sur la réforme systémique des retraites avant d'envisager toute décision hâtive dans ce domaine. S'agissant de l'assurance chômage, la priorité doit être le redressement pérenne des comptes de l'Unedic, par la poursuite de la réforme des règles d'indemnisation et la sécurisation du périmètre et de la structure de financement.

Au nom de la cohérence entre nature des prestations et logique de financement, le MEDEF rappelle qu'il est urgent de parachever l'évolution du financement des branches famille et maladie dont les prestations sont universelles. La transformation du CICE en baisse de charges conduira à une baisse de 6 points du taux de cotisation maladie jusqu'à 2,5 Smic. C'est une première étape encore insuffisante.

Comme le souligne à juste titre le HCFiPS, les sujets évoqués soulèvent des « *questions de principe* » sur les logiques de financement qui appellent par nature une concertation large avec les parties prenantes avant toute décision.

## Contribution de la Fédération syndicale unitaire (FSU)

La FSU tient à souligner la qualité et l'importance du présent rapport du Haut Conseil du financement de la protection sociale, dans un contexte complexe de réformes dont il est parfois difficile de voir les implications à terme sur la logique et la cohérence de notre système de protection sociale. Mais comme le souligne ce rapport, les mesures prises par les lois de finances de l'automne 2017 vont entraîner des changements majeurs dans la structure des prélèvements sociaux et dans l'affectation de la CSG.

La FSU considère, notamment, que le transfert opéré cette année de cotisations salariales vers la CSG constitue par ses effets immédiats et potentiels sur la logique et la gouvernance du système de protection sociale un saut qualitatif inquiétant. En outre, l'évolution programmée du financement de l'UNEDIC par la CSG ne semble pas de nature à maintenir la logique contributive de l'assurance chômage.

Les transferts importants entre les entités (État, Acoss, UNEDIC) entretiennent une complexité qui peut être instrumentalisée par celles et ceux qui souhaitent un rapprochement ou une fusion des budgets de l'État et de la Sécurité sociale. Or pour la FSU, il est primordial de maintenir un cadre de recettes clairement distinctes et fléchées pour chacun des deux budgets.

Opposée à la fiscalisation du financement de la sécurité sociale, la FSU avait par le passé noté avec intérêt la piste évoquée par le Haut Conseil que tous les prélèvements sociaux destinés au financement de la protection sociale (CSG, CRDS, prélèvement de solidarité sur les revenus du capital et du patrimoine) soient juridiquement requalifiés comme des cotisations sociales et que seuls ceux destinés à l'action publique soient qualifiés comme des impôts. Ce vœu n'a pas été suivi d'effets et aujourd'hui de multiples pressions émergent pour que les budgets de l'État et de la Sécurité sociale ne soient plus distincts, parfois au prétexte que celle-ci cette dernière n'est pas reconnue au niveau Européen. La FSU tient à rappeler son attachement à un financement de haut niveau et autonome de la sécurité sociale ainsi que son attachement au paritarisme et à la démocratie sociale qui peuvent être plus encore remis en cause par les évolutions financières programmées.

Par ailleurs, les mesures de compensations qui sous-tendent les transferts opérés par la LFSS 2018 résultent d'une politique de l'emploi qui ne considère le salaire que comme un coût et qui n'a pas montré son efficacité. A ce titre, la compétitivité et l'attractivité économique d'un territoire sont aussi liées à des facteurs qui sont trop peu étudiés et mis en avant tels que la cohésion sociale, les services publics et la qualité de la protection sociale assurée aux travailleurs et plus largement aux résidents.



## **Contribution de l'Union nationale des syndicats autonomes (UNSA)**

L'UNSA salue la qualité du rapport présenté par le Haut Conseil et l'apport qu'il fournit pour mettre en évidence les problèmes majeurs que pose l'évolution de la structure du financement de la protection sociale. Ses observations principales portent sur deux questions.

### **La cohérence entre la nature des financements et la nature des prestations**

L'UNSA soutient les demandes récurrentes du Haut Comité pour que soit respectée une cohérence entre la nature des financements de la protection sociale et la nature des domaines de la protection sociale qui reçoivent ces financements. Sur ce point, elle a confirmé ses positions lors de son dernier congrès : « L'UNSA demande une clarification du financement de la protection sociale pour en assurer la pérennité. Les prestations qui relèvent de l'universalité et de la solidarité (allocations et prestations familiales, assurance maladie pour partie...) doivent être financées majoritairement par des recettes relevant de l'impôt. Les prestations qui relèvent d'un revenu de remplacement (retraites, assurance chômage, accidents du travail et maladies professionnelles, indemnités journalières de l'assurance maladie...) doivent être financées par des recettes majoritairement assises sur le travail ».

Si les rapports précédents du Haut Conseil avaient permis d'enregistrer des avancées dans cette mise en cohérence, certaines évolutions récentes apparaissent, sous cet aspect, particulièrement négatives. Le principal exemple en est donné par l'assurance chômage.

En premier lieu, sans que cette décision ne réponde à aucune demande des organisations patronales et syndicales gestionnaires de l'assurance chômage, le gouvernement a décidé l'exonération puis la suppression des cotisations salariales ainsi que l'exonération dégressive des cotisations patronales entre 1 et 1,6 SMIC. Cette perte de ressources engendre un recours massif à des recettes de nature fiscale.

Dans le même temps, le montant de la ressource fiscale sera fixé chaque année en loi de financement de la protection sociale, c'est-à-dire que le régime d'assurance chômage perdra la base de financement stable et dynamique que lui assuraient des cotisations calculées sur les salaires.

En second lieu, si le projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel introduit l'éventualité d'un bonus-malus destiné à combattre le recours excessif aux emplois précaires, ce qui correspond à une demande des organisations syndicales, cette mesure entre en contradiction évidente avec la décision mentionnée précédemment de créer une exonération dégressive de cotisations patronales qui sera totale au niveau du SMIC. En effet, la grande majorité des emplois de très courte durée se situent au niveau du SMIC ou à son voisinage immédiat.

L'étude d'impact du projet de loi ne fait qu'une vague allusion à cette contradiction majeure : « En cas de mise en œuvre d'un bonus-malus, un enjeu opérationnel résidera également dans la bonne articulation entre ce mécanisme de modulation des contributions patronales d'une part, et les allègements généraux de cotisations d'autre part, qui intégreront, à partir de 2019, le champ des contributions patronales d'assurance chômage » (Projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, Etude d'impact, point 4.4, p.252).

S'appuyant sur l'exemple de l'assurance chômage, le Conseil d'Etat a attiré l'attention du gouvernement sur la nécessité d'une prise en compte de l'impact structurel d'une succession de décisions dont il est difficile d'identifier la cohérence : « Compte tenu des évolutions de l'assurance chômage résultant du projet, de la suppression des cotisations salariales d'assurance-maladie déjà opérée par la LFSS pour 2018 et de la réforme à venir des régimes de retraite, le Conseil d'Etat invite le Gouvernement à approfondir sa réflexion sur la cohérence des modalités de financement des régimes avec les prestations qu'ils servent, dans la perspective d'une réforme du système de protection sociale tirant toutes les conséquences de la part prise par les impositions dans le financement de la protection sociale obligatoire » (Avis du Conseil d'Etat sur le projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, alinéa 61, 26 avril 2018).

L'UNSA considère que les évolutions récentes sont génératrices d'incohérences et qu'elles créent une grave incertitude sur la pérennité des mécanismes de financement de la protection sociale.

### **Les liens entre compétitivité, productivité et coût du travail**

L'UNSA reconnaît la nécessité d'une prise en compte de cette dimension en particulier compte tenu de la pression croissante qu'exerce, dans ce domaine, la globalisation des relations économiques. Elle regrette toutefois l'existence d'un déséquilibre entre la problématique proposée par le rapport et les éléments d'information auxquels il accorde la place principale. Le rapport, à juste titre, souligne la complexité des interactions qui s'établissent entre les déterminants de la compétitivité prix et hors prix. Il rappelle que le coût salarial ne constitue que l'un des déterminants de l'effet prix et qu'il ne constitue une variable explicative pertinente que si l'on prend en compte le coût unitaire en fonction de la productivité du travail. Cette dernière, à son tour dépend de différents facteurs par exemple la qualification de la main-d'œuvre, l'organisation du travail, les spécialisations productives, etc.

Or le rapport consacre près de 12 pages aux évolutions dans le temps et aux comparaisons internationales qui concernent le seul coût horaire du travail avant de traiter en une page et un graphique la question centrale du coût unitaire. On ne peut ignorer les difficultés statistiques et méthodologiques considérables que rencontrent la mesure et la comparaison des coûts unitaires, surtout après les perturbations qui ont été engendrées par la crise économique.

Cependant, le mode de traitement de la question qui est adopté dans le rapport risque de biaiser le message. Le lecteur pourrait en induire que, compte tenu des difficultés de mesure des coûts unitaires, il est plus fiable de raisonner sur les coûts horaires. Or ces derniers ne sont pas pertinents pour débattre de la compétitivité.