

ANNEXE 1 : LES EVOLUTIONS DU FINANCEMENT DE LA SECURITE SOCIALE **ET SES ENJEUX ECONOMIQUES**

I.	L'ÉLARGISSEMENT ET LA DIVERSIFICATION DE L'ASSIETTE	3
1.1	LA LOGIQUE BISMARCKIENNE D'ORIGINE	3
1.1.1	<i>Un financement fondé sur les revenus du travail</i>	<i>3</i>
1.1.2	<i>Le plafonnement de l'assiette des cotisations sociales.....</i>	<i>4</i>
1.2	LE DÉPLAFONNEMENT	4
1.3	L'ÉLARGISSEMENT DE L'ASSIETTE À L'ENSEMBLE DES REVENUS DES MÉNAGES.....	6
1.3.1	<i>L'expérimentation de prélèvements sur l'ensemble des revenus.....</i>	<i>6</i>
1.3.2	<i>La CSG.....</i>	<i>6</i>
1.3.3	<i>La CRDS</i>	<i>8</i>
1.4	LES AUTRES RESSOURCES DE LA SÉCURITÉ SOCIALE.....	8
1.4.1	<i>Les autres impôts et taxes affectés.....</i>	<i>8</i>
1.4.2	<i>les contributions publiques.....</i>	<i>9</i>
1.4.3	<i>les transferts entre fonds</i>	<i>9</i>
II.	LES EXONÉRATIONS DE COTISATIONS SOCIALES	10
2.1	LES EXONÉRATIONS GÉNÉRALES DE COTISATIONS PATRONALES DE SÉCURITÉ SOCIALE	10
2.2	LES EXONÉRATIONS CIBLÉES DE COTISATIONS SOCIALES	12
2.3	LE COÛT DE LA POLITIQUE D'EXONÉRATION.....	13
2.4	L'ÉVALUATION DE L'IMPACT DES EXONÉRATIONS DE COTISATIONS SOCIALES	14
	CONCLUSION.....	16

INTRODUCTION

Les enjeux relatifs au financement de la Sécurité sociale, et plus largement de la protection sociale¹, sont de deux ordres :

- celui du niveau global des ressources affectées à la sécurité sociale : quelle part des ressources du pays la société française accepte-t-elle de consacrer aux dépenses de sécurité sociale, sachant que des arbitrages avec des dépenses d'une autre nature (loisirs, logement...) seront nécessaires ? Cette question est liée aux réflexions relatives à la maîtrise des dépenses, mais aussi à celui de la part des dépenses prises en charge dans le cadre public.
- celui de la structure de ces ressources : quel est le mode de financement le plus adapté aux dépenses de protection sociale, sachant que plusieurs critères sont à prendre en compte tels que le dynamisme de la recette, son efficacité économique (impact sur la compétitivité, sur l'activité ou la création d'emploi, transferts intersectoriels), son efficacité sociale (équité et redistribution).

Si les prélèvements sociaux ont largement augmenté au cours des 25 dernières années (les prélèvements obligatoires des ASSO sont ainsi passés de 16% du PIB en 1978 à environ 22% aujourd'hui), leur structure s'est également profondément modifiée, sous l'effet de deux mouvements d'ampleur :

- une forte tendance à l'élargissement et à la diversification des recettes et à l'élargissement de l'assiette du prélèvement social²;
- la volonté de ne pas pénaliser l'emploi et la croissance, qui s'est traduite par la mise en place d'exonérations de cotisations de sécurité sociale qui ont modifié en profondeur le financement en rendant le système de cotisations sociales progressif au niveau des salaires les plus modestes.

Ces évolutions contrastent avec les modes de financement de l'assurance chômage et des retraites complémentaires (qui représentent environ 16% de l'ensemble des prestations de protection sociale) restées dans une logique de financement classique, assis sur les revenus d'activité, les cotisations restant la ressources quasi exclusive de ces régimes à l'exception de certains transferts entre l'assurance chômage, la Sécurité sociale et le budget de l'Etat.

¹ Pour mémoire, la Sécurité sociale représente cependant en France plus de 75% des dépenses de protection sociale et l'assurance chômage 6%.

² La structure de financement est toutefois différente selon les branches, l'assurance vieillesse et les accidents du travail reposant essentiellement sur des cotisations sociales.

I. l'élargissement et la diversification de l'assiette

1.1 La logique bismarckienne d'origine

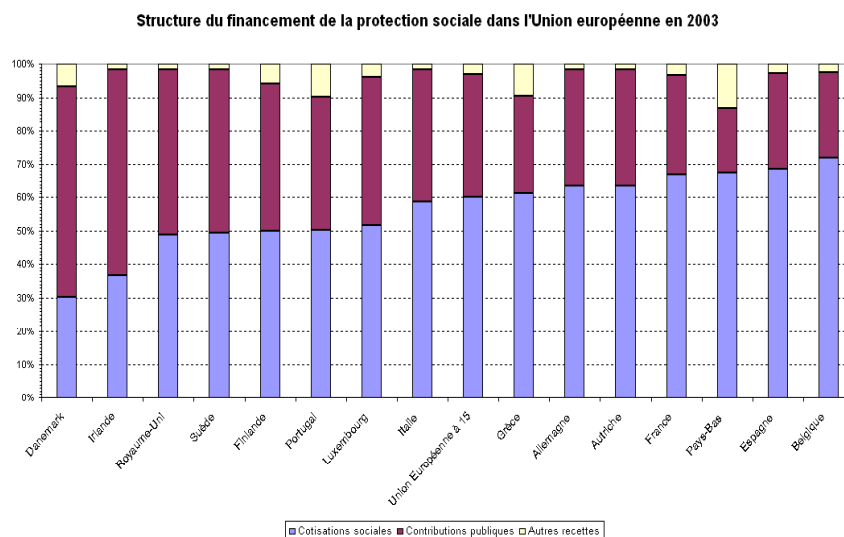
1.1.1 *Un financement fondé sur les revenus du travail*

Contrairement aux intentions des rédacteurs des ordonnances de 1945, qui prévoyaient la création d'un « régime général » auquel auraient été affiliés tous les actifs, la Sécurité sociale a été finalement construite sur la base de régimes professionnels. A l'origine, le financement de la sécurité sociale était donc exclusivement fondé sur les revenus du travail, par le biais de cotisations de sécurité sociale assises sur les salaires, dans une logique bismarckienne d'assurance professionnelle.

En 1980, les cotisations assises sur les revenus d'activité assuraient encore la quasi-totalité du financement du régime général : 96,9 %. La part des cotisations sociales dans les prélèvements obligatoires a nettement augmenté dans la décennie 80-90. Une tendance régulière à l'augmentation des cotisations salariales s'amorce dès 1981.

En parallèle de ces augmentations, s'amorce la recherche de nouveaux types de recettes pour élargir l'assiette du financement.

Aujourd'hui, les cotisations sociales constituent toujours la majorité des ressources de la protection sociale, la France restant de ce point de vue au sein de l'Union Européenne un pays de type « bismarckien », à l'instar de l'Allemagne et des Pays Bas et par opposition à un modèle plutôt étatique ou les contributions publiques sont dominantes (Danemark, Irlande). Le graphique suivant illustre cette situation :



Source : DREES.

1.1.2 Le plafonnement de l'assiette des cotisations sociales

La Sécurité sociale étant une « assurance de salaire », il s'agissait de garantir le remplacement d'une partie du revenu cas d'interruption momentanée (maladie) ou définitive (retraite) ; la cotisation devait donc varier avec le revenu, et une prestation plafonnée était financée par une cotisation elle-même plafonnée. Le plafonnement des cotisations sociales se justifiait également par la possibilité qu'avaient obtenue les cadres de créer des régimes complémentaires.

Ce plafonnement conduisait néanmoins à une forte dégressivité du financement au détriment des bas salaires. Le plafond a été progressivement supprimé sur l'ensemble des risques, constituant une première modalité d'élargissement de l'assiette du financement de la Sécurité sociale.

1.2 Le déplafonnement

L'universalisation progressive des prestations sociales et en particulier d'assurance

maladie dans les années 60 et 70 (extension à des ayants droit non cotisants) a rendu de moins en moins justifiables les cotisations assises sur les seuls salaires situés sous le plafond. Plusieurs types d'arguments pouvaient être évoqués contre le plafonnement :

- un argument de principe : la contradiction avec la logique de plus en plus universelle des prestations sociales
- un argument de justice sociale : le caractère antiredistributif de cotisations proportionnellement plus élevées sur les bas salaires
- un argument économique : le déplafonnement s'inscrit dans la volonté d'élargir l'assiette de financement et de trouver de nouvelles recettes ; en outre, lorsque l'élargissement de l'assiette s'accompagne d'une diminution des taux, il en résulte un allègement des charges pour les entreprises employant beaucoup de salariés avec de faibles rémunérations.

Ce sont les arguments économiques qui ont finalement justifié le déplafonnement des cotisations d'assurance maladie, les partenaires sociaux s'opposant au changement de logique et à la perte du caractère assurantiel de la cotisation. Le déplafonnement fut toutefois très lent et progressif.

Pour les cotisations familiales, dont le plafonnement avait été supprimé en 1958, puis rétabli dès 1959 en raison de la crainte de certains syndicats d'un transfert de l'encaissement des cotisations de Sécurité sociale aux administrations fiscales, le déplafonnement est finalement intervenu en deux temps : partiel de janvier 1989 à janvier 1990, il est devenu total à partir de cette date. Ce déplafonnement est la conséquence logique mais différée de la rupture du lien entre cotisation et prestation intervenu depuis la suppression, le 1^{er} janvier 1978, de toute condition d'activité professionnelle pour l'obtention des allocations familiales.

Pour l'assiette des cotisations d'assurance maladie, le déplafonnement fut lent, et réalisé par étapes de 1967 à 1984.

Les cotisations d'accident du travail ont été déplafonnées en 1991.

Le déplafonnement est donc total à compter de 1984 pour les cotisations d'assurance maladie, de la loi du 15 janvier 1989 pour les cotisations de prestations familiales, et de 1991 pour les cotisations accidents du travail.

A partir de 1991, le plafond ne subsiste plus que pour les cotisations d'assurance vieillesse³. Dans cette branche, la création par voie conventionnelle de régimes complémentaires a créé un système qui repose sur l'addition de deux assurances :

- la base est fondée sur une prestation plafonnée financée par une cotisation plafonnée,
- s'y ajoute une prestation financée par une autre cotisation assise sur le revenu compris entre le plafond de la sécurité sociale et un second plafond plus élevé (3, 4 ou 8 fois le plafond de la sécurité sociale selon les cas).

Ce système aboutit au même résultat économique⁴ qu'une taxation déplafonnée donnant droit à

³ Pour des raisons techniques, il existe toutefois une cotisation déplafonnée sur la vieillesse de 1,6 %

⁴ Sans préjuger des conséquences sociologiques et politiques de ce système.

une prestation proportionnelle au revenu. Il peut donc être interprété comme un déplafonnement progressif de l'assiette de la cotisation d'assurance vieillesse, processus abouti avec la loi de décembre 1972 qui a rendu obligatoire l'affiliation de tous les salariés à un régime complémentaire de retraite.

1.3 L'élargissement de l'assiette à l'ensemble des revenus des ménages

Outre le déplafonnement progressif de l'assiette des cotisations sociales, la recherche d'un élargissement de l'assiette du financement de la sécurité sociale s'est traduite par le souhait de trouver un instrument de financement assis sur l'ensemble des revenus des ménages et non les seuls salaires.

1.3.1 L'expérimentation de prélèvements sur l'ensemble des revenus

Plusieurs prélèvements expérimentaux ont été mis en place avant la création de la CSG :

- deux prélèvements de 1% affectés à la CNAF créés par l'ordonnance du 30 avril 1983 (dans le cadre du plan dit Delors-Bérégovoy). Le premier impôt avait une assiette plus réduite que celle de l'impôt sur le revenu et a été supprimé partiellement en 1984 puis totalement en 1985. Le second portait sur les produits de placement soumis à prélèvement libératoire ; son assiette a été élargie en 1985 et a concerné les produits de placement perçus jusqu'au 31 décembre 1997.
- une contribution de 0,4% au profit de la CNAF instituée par la loi du 18 août 1986, pesant en principe sur l'ensemble des revenus mais avec exonération de la plupart des revenus de remplacement. Ce prélèvement a été supprimé à la création de la CSG.
- Création en 1984 et 1987 de deux prélèvements de 1% sur les revenus du patrimoine et les produits de placement soumis à prélèvement libératoire, qui ont concerné les revenus du patrimoine et les produits de placement perçus jusqu'en 1997. La loi de financement de la sécurité sociale pour 1997 a créé un prélèvement social de 2% sur les revenus du patrimoine et de remplacement affectés pour moitié à la CNAF et à la CNAV, qui a pris le relais de ces deux recettes d'appoint. Cette substitution s'est accompagnée d'une harmonisation de l'assiette de ces prélèvements avec celle de la CSG.

1.3.2 La CSG

La contribution sociale généralisée (CSG) a été créée par les articles 127 à 135 de la loi de finances pour 1991 (29 décembre 1990). A l'époque, ce prélèvement présentait la caractéristique nouvelle d'être assis sur une base plus large que les seuls revenus du travail, puisqu'il s'appuyait sur les revenus d'activité, de remplacement, et de patrimoine et de placement. Il faut préciser par

ailleurs que l'assiette de la CSG sur les revenus d'activité est déjà plus large que l'assiette des cotisations de sécurité sociale dans la mesure où elle comprend des sommes exclues de l'assiette des cotisations de sécurité sociale (épargne salariale, participation financière, intéressement, indemnités de rupture du contrat de travail extraconventionnelles...).

Cette assiette a encore été élargie en 1997, 1998 et 2004.

A la différence des cotisations sociales ou de l'impôt sur le revenu, l'assiette fait l'objet de très peu d'exonérations. Elles portent essentiellement :

- sur les prestations familiales ;
- sur certains revenus de remplacement (un taux réduit pour les revenus de remplacement des personnes non imposables à l'IR mais imposables à la taxe d'habitation, un taux nul sur les revenus de remplacement des personnes non imposables aux deux impôts),
- ainsi que sur certains revenus du capital non imposables⁵ (livret A, livret jeune, livret d'épargne populaire, CODEVI et livret d'épargne entreprise sous conditions, produits attachés aux contrats d'épargne-handicap).

Lors de sa création en 1991, la CSG a été fixée à un taux de 1,1 % sur les salaires bruts diminués d'un abattement de 5% pour frais professionnels et affectée à la branche famille. Cette affectation a permis de réduire le taux des cotisations d'allocations familiales de 7% à 5,4%. Cet abaissement ne concernant que des cotisations *patronales*, des contreparties sont instaurées pour assurer une neutralisation de l'impact sur les salariés: la cotisation d'assurance vieillesse est augmentée de 1,6%, tandis que le taux des cotisations salariales d'assurance vieillesse est ramené de 7,6% à 6,55% ; une ristourne forfaitaire de 42 francs par mois est également instaurée pour tenir compte du caractère plafonné des cotisations salariales d'assurance vieillesse.

La loi du 22 juillet 1993 a majoré le taux de 1,3 point en faveur d'un nouveau fonds, le fonds de solidarité vieillesse (FSV), créé pour financer certaines charges des régimes d'assurance vieillesse. Le taux fut donc porté à 2,4% sans qu'en contrepartie soient diminuées les cotisations sociales. En 2001, ce taux de CSG affecté au FSV a été réduit de 0,15 point au profit des régimes maladie puis, en 2002, de 0,10 point en faveur du fonds APA (aujourd'hui CNSA).

La loi de financement de la sécurité sociale pour 1997 (27 décembre 1996) a majoré d'un point le taux de CSG dont le produit a été affecté aux régimes d'assurance maladie, tandis que le taux des cotisations d'assurance maladie était réduit de 1,3 point.

Le 19 décembre 1997, la loi de financement de la sécurité sociale pour 1998 a poursuivi ce mouvement en transformant la quasi totalité des points de cotisations salariales d'assurance maladie (suppression des taux de cotisations salariales d'assurance maladie inférieurs ou égaux à 4,75 % pour les revenus d'activité, et 2,8 % pour les revenus de remplacement) en points de CSG affectés à ces régimes (augmentation de 4,1 points des taux de CSG sur les revenus d'activité et

⁵ Sont soumis à la CSG en revanche les intérêts et prime des comptes et plans d'épargne-logement (CEL, PEL), le gain net réalisé ou la rente viagère versée lors d'un retrait ou de la clôture d'un PEA après 5 ans, les sommes ou valeurs provenant d'un plan d'épargne salariale, les sommes ou valeurs réparties par un FCP à risque ou une société de capital-risque. Et ce alors que ces produits sont exonérés d'impôt sur le revenu.

du patrimoine, et de 2,8 points sur les revenus de remplacement).

A la suite de ces modifications, les salariés ne paient plus qu'une cotisation d'assurance maladie de 0,75 point censée financer les allocations de remplacement (indemnité journalière et maternité) dont eux seuls bénéficient.

Enfin, la loi du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie élargit l'assiette applicable aux salariés et aux chômeurs - à compter du 1^{er} janvier 2005, la déduction forfaitaire spécifique pour frais professionnels (ou liés à la recherche d'emploi) passe de 5% à 3% - et augmente les taux de CSG pour certains revenus au profit de l'assurance maladie. Le taux de CSG sur les pensions de retraites et préretraites passe de 6,20% à 6,60%. Le taux de CSG sur les revenus du patrimoine et les produits de placement passe de 7,50% à 8,20%. Enfin, le taux de CSG sur les jeux passe de 7,50% à 9,50%.

Le rendement total de la CSG a été, en 2005, de 70,4Md€ : 50,8 Mds€ pour les revenus d'activité (72,3%), 11 Mds€ pour les revenus de remplacement (15,7%), 7,7 Mds€ pour les revenus de placement et patrimoine (11%) et 0,5 Mds€ pour les jeux (1%). Le régime général reçoit plus de 75% du total de la CSG.

1.3.3 La CRDS

La contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS), instituée par l'ordonnance du 14 janvier 1996, repose sur une assiette un peu plus large que la CSG (identique pour les revenus d'activité, plus large pour les revenus de remplacement). Elle est affectée à la caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES). Créée pour une durée initialement limitée à 2009, elle a été prolongée jusqu'à l'extinction des missions de la CADES par la loi du 13 août 2004. Elle est en outre désormais calculée sur 97% du salaire brut et non 95%.

1.4 Les autres ressources de la sécurité sociale

1.4.1 Les autres impôts et taxes affectés

Si la création de la CSG et de la CRDS a marqué une évolution majeure, la diversification des sources de financement des régimes de sécurité sociale est également perceptible dans le nombre important d'impôts et de taxes affectés soit directement, soit au travers des dispositifs de financement des régimes constitués autour du FSV (et du FOREC entre 2001 et 2003). L'affectation d'impôts a connu de fortes évolutions dans le cadre des relations financières entre le budget de l'Etat et le budget de la sécurité sociale.

Quatre types de recettes fiscales peuvent être distinguées :

- les contributions dues par les entreprises : contribution sociale de solidarité

sur les sociétés (C3S, créée en 1970) et contribution additionnelle à la C3S (loi du 13 août 2004, taux de 0,03%) ; 95% de la taxe sur les salaires (2006) ;

- les contributions dues par l'industrie pharmaceutique (plusieurs taxes créées en 1983, à la fin des années 90 et en 2004) ;
- la fiscalité indirecte liées à des objectifs de santé publique (contributions sur les tabacs et sur les alcools depuis 1983, la *fraction* de la TVA assise sur les tabacs et les produits pharmaceutiques depuis 2006) ;
- d'autres taxes, notamment sur les produits d'assurance, ont été ou sont affectées à la sécurité sociale.

1.4.2 les contributions publiques

Ce sont des concours budgétaires de l'Etat à certains régimes de sécurité sociale pour combler leur déficit ou pour financer certaines charges particulières. Il s'agit pour l'essentiel de subventions d'équilibre versées à certains régimes spéciaux (régime spécial des Mines, caisse de retraite des Marins, régimes directs de la RATP) et de remboursements de prestations (remboursement à la CNAF de l'allocation aux adultes handicapés par exemple).

Elles comprenaient également les compensations budgétaires de l'Etat pour les exonérations de cotisations sociales (cf. plus loin). Depuis le 1^{er} janvier 2006, en application de l'article 56 de la loi de finances pour 2006, les allègements *généraux* de cotisations sociales (18,9Md€ en 2006) sont financés par affectation de neuf recettes fiscales aux régimes concernés. Les exonérations *ciblées* restent compensées par dotations budgétaires (2,9Md€ en 2006).

1.4.3 les transferts entre fonds

Il s'agit de transferts internes à la protection sociale. Ils peuvent exister non seulement entre les caisses de sécurité sociale mais aussi entre ces dernières et les établissements publics, les autres administrations et les employeurs quand ils agissent en tant que gestionnaires d'un système de protection sociale. Sont également inclus dans ce poste les transferts reçus par les caisses en tant que régimes de base, en provenance des organismes créés pour concourir à leur financement (actuellement le FSV). Ces transferts peuvent prendre les formes suivantes :

- Compensations : dispositifs assurant une solidarité financière totale ou partielle entre deux ou plusieurs régimes.
- Prises en charges de cotisations, opérées par un régime au profit de ses bénéficiaires, ou entre régimes de base et FSV et FOREC.
- Prises en charge par un régime de prestations versées par un autre régime pour

le compte du premier, mais aussi prestations prises en charge par le FSV.

II. les exonérations de cotisations sociales

L'évolution du financement de la Sécurité sociale est marquée, outre l'élargissement de l'assiette et la diversification des ressources, par une deuxième tendance lourde : la volonté de ne favoriser l'emploi et la croissance. Des prélèvements sociaux assis principalement sur le facteur travail étant supposés défavorables à l'emploi, les évolutions du financement de la sécurité sociale ont eu pour but de remodeler la structure des prélèvements sociaux pour les rendre économiquement plus efficaces, et plus favorables en termes d'activité et d'emploi⁶. C'est le sens de la politique d'exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale.

Commencée à la fin des années 1970, la politique d'exonérations de cotisations de sécurité sociale est alors centrée sur les jeunes, notamment par le biais de l'apprentissage. A ces dispositifs pour les jeunes s'ajoutent des mesures en faveur des chômeurs créateurs d'entreprise, des chômeurs de longue durée, et dans les années 1990 des salariés à temps partiel.

A cette politique d'exonérations ciblées sur des publics spécifiques, qui s'est poursuivie jusqu'à aujourd'hui, s'est ajoutée depuis 1993 une politique générale d'exonérations de cotisations sociales sur les bas salaires qui a constitué un axe majeur de la politique de l'emploi menée ces quinze dernières années.

2.1 Les exonérations générales de cotisations patronales de sécurité sociale

La politique générale d'exonération sur les bas salaires mise en place à partir de 1993 est d'abord limitée aux cotisations d'allocations familiales puis élargie à l'ensemble des cotisations patronales de sécurité sociale.

Les exonérations ont pour objectif d'accroître l'emploi des travailleurs peu qualifiés. Si, après plusieurs années de modération salariale, la France ne souffre pas d'un handicap particulier dû au coût salarial moyen, l'écart entre le coût du travail au niveau du SMIC et le niveau du salaire moyen s'est fortement réduit de 1970 à 1985, tandis que la détérioration de l'emploi affectait surtout les personnes peu qualifiées.

⁶ L'annexe VII sur les effets macro-économiques des réformes envisagées dresse un bilan des conséquences économiques des transformations du financement de la protection sociale intervenues au cours des 25 dernières années.

La loi du 17 juillet 1993 instaure un allègement de cotisations patronales d'allocations familiales pour l'ensemble des salariés rémunérés à un niveau proche du SMIC. Le législateur a ensuite complété ce dispositif en accordant une réduction dégressive de la part patronale des cotisations d'assurance maladie et vieillesse, d'accidents du travail et d'allocations familiales. Ces deux types de mesures ont été fusionnées en 1996. Cette réduction dégressive atteint un niveau maximal de 18 points au niveau du SMIC mensuel et qui s'annule à 1,33 SMIC mensuel (et à partir de 1998, 1,3 SMIC).

A partir de 1998, la politique générale d'exonération poursuit un deuxième objectif : la réduction du temps de travail (lois du 13 juin 1998 et du 19 janvier 2000). Les entreprises mettant en œuvre des accords de réduction du temps de travail bénéficient ainsi d'exonérations plus avantageuses que la ristourne dégressive (26 points au niveau du SMIC et annulation pour 1,7 SMIC), en contrepartie d'une hausse du salaire horaire net.

Ces deux types de réductions sont fusionnés par la loi du 17 janvier 2003 relative aux salaires, au temps de travail et à l'emploi, qui instaure une réduction générale des cotisations patronales de sécurité sociale. Son maximum (26 % de la rémunération) est atteint au niveau du SMIC horaire, le niveau de la réduction diminuant ensuite pour s'annuler à 1,6 SMIC horaire.

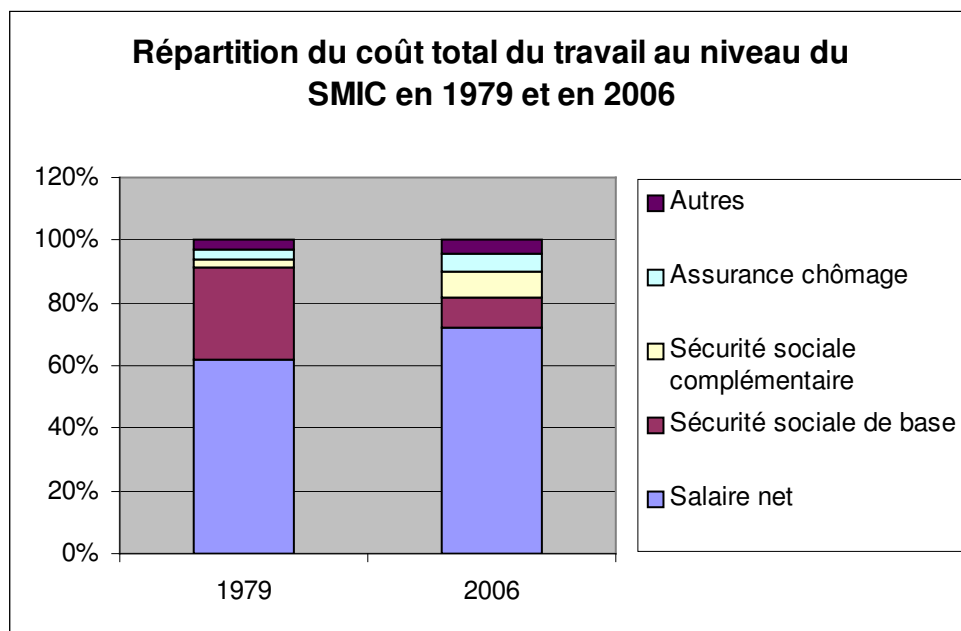
Au delà de la continuité apparente des mesures mises en place, il convient de souligner l'instabilité qui a caractérisé les dispositifs mis en place depuis 1993. Huit réformes majeures ont ainsi fait évoluer la fenêtre des exonérations (de 1,1 jusqu'à 1,7, avant de revenir à 1,6 SMIC), l'ampleur de l'exonération au niveau du SMIC (passée de 5,4 points à 26 points), et la forme de l'exonération (les mesures en marche d'escalier ayant laissé la place à des mesures linéairement dégressives).

La politique d'exonérations de cotisations sociales a donc profondément modifié la structure des cotisations patronales. Aujourd'hui, le niveau réel des cotisations patronales est progressif jusqu'à 1,6 SMIC :

Niveau de rémunération horaire en % du SMIC	1 SMIC	1,1 SMIC	1,2 SMIC	1,3 SMIC	1,4 SMIC	1,5 SMIC	1,6 SMIC et +
Cotisations patronales de sécurité sociale après réduction Fillon	4,37 %	10,67 %	15,97 %	20,37 %	24,17 %	27,47 %	30,37 %
Cotisations patronales de sécurité sociale après réduction Fillon hors AT - MP	2,10%	8,40%	13,70%	18,10%	21,90%	25,20%	28,10%
Total des cotisations et contributions patronales	19,1é %	25,42 %	30,72 %	35,12 %	38,92 %	42,20 %	45,12 %

L'articulation de ces mesures d'exonérations avec un nouveau dispositif de financement de la Sécurité sociale qui s'appuierait sur une autre assiette constitue en conséquence un enjeu crucial. Selon l'ampleur de la substitution envisagée entre les cotisations patronales et la nouvelle

cotisation, la progressivité actuelle des cotisations sociales patronales pourrait être remise en cause. Sauf à intégrer cette progressivité dans le calcul de la nouvelle cotisation, l'ampleur des exonérations actuelles au niveau du SMIC réduit la marge de manœuvre disponible sur les cotisations de la Sécurité sociale de base, ainsi que le montre le graphique ci-dessous :



Source : DSS.

2.2 Les exonérations ciblées de cotisations sociales

A la réduction générale décrite ci-dessus s'ajoutent de très nombreuses autres exonérations, au nombre de 49 aujourd'hui :

- exonérations ciblées sur des publics spécifiques embauchés à travers des contrats aidés : jeunes (apprentissage, contrats de professionnalisation qui ont récemment remplacé les contrats d'adaptation, d'orientation et de qualification) ; chômeurs de longue durée et titulaires de minima sociaux (contrat initiative emploi, contrat emploi solidarité, contrat emploi consolidé, remplacés récemment par les contrats d'avenir et les contrats d'accompagnement dans l'emploi, ainsi que par le contrat insertion revenu minimum d'activité) ; exonération dans le cadre de l'aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise ; personnes en difficulté d'insertion (entreprises d'insertion), ...
- exonérations ciblées sur des zones prioritaires du territoire : zones franches urbaines, zones de redynamisation urbaine, zones de revitalisation rurale, outre – mer, Corse, ...
- exonérations ciblées sur des secteurs particuliers : agricole, hôtels – cafés – restaurants, recherche et développement (jeunes entreprises innovantes, pôles de compétitivité), services aux personnes (fragiles et, depuis la loi relative au

développement des services à la personne du 17 juillet 2003, non fragiles).

Les difficultés d'articulation de ces multiples dispositifs à un nouveau mode de financement de la sécurité sociale sont encore plus aiguës que dans le cas des exonérations ciblées, du fait de la diversité et de la multiplicité des dispositifs et de leurs modalités d'application (ces exonérations prenant souvent la forme d'une franchise).

2.3 Le coût de la politique d'exonération

Le coût de cette politique d'exonération pour la sécurité sociale (plus de 24 Mds€ en 2006) a justifié la mise en place de règles de compensation, qui ont été sans cesse renforcées.

Ainsi, en application de l'article 5 de la loi Veil du 5 juillet 1994, codifiée à l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale, toute mesure d'exonération mise en place à partir de 1994 doit impérativement être intégralement compensée par le budget de l'Etat. Cette règle est élargie par la loi du 13 août 2004 aux réductions d'assiette et aux contributions de sécurité sociale. Elle est en outre renforcée par l'article 1er de la loi organique du 2 août 2005, en vertu duquel seules les lois de financement de la sécurité sociale peuvent créer ou modifier des mesures de réduction ou d'exonérations non compensées aux régimes obligatoires de base.

Toutefois, les pertes d'assiette créées avant 2004 restent non compensées, de même que certaines mesures qui, créées avant 2005, n'ont pas été compensées, par dérogation à l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale. Le montant des exonérations qui restent non compensées, s'élève pour 2006 à 2,7 Md€ (cf. Annexe V de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006).

En outre, les modalités financières de la compensation ont varié sur les 10 dernières années.

Jusqu'en 2000, la compensation des exonérations intervient par dotations budgétaires à la charge du ministère du travail et du budget des charges communes.

Avec la réforme des 35 heures et les dispositifs d'aides et d'allègements de cotisations sociales Aubry I et Aubry II, la charge financière de la compensation est transférée au FOREC, qui, financé par des recettes fiscales (tabacs, alcools, CSB, TGAP, VTM, taxe sur les conventions d'assurance...) préalablement affectées à l'Etat ou à d'autres organismes de sécurité sociale (FSV, CNAMTS), se substitue à l'Etat pour financer ces exonérations.

A compter du 1^{er} janvier 2004, au moment de la mise en place de la réduction Fillon, le financement des allègements généraux est de nouveau pris en charge par le budget de l'Etat.

Enfin, depuis le 1^{er} janvier 2006, en application de l'article 56 de la loi de finances pour 2006, le financement des allègements généraux de cotisations sociales (18,9Md€ en 2006) est assuré par affectation de neuf recettes fiscales aux régimes concernés. Les exonérations ciblées restent compensées par dotations budgétaires (2,9Md€ en 2006).

2.4 L'évaluation de l'impact des exonérations de cotisations sociales

Les créations d'emploi induites par les allègements de cotisations sociales transitent par deux canaux :

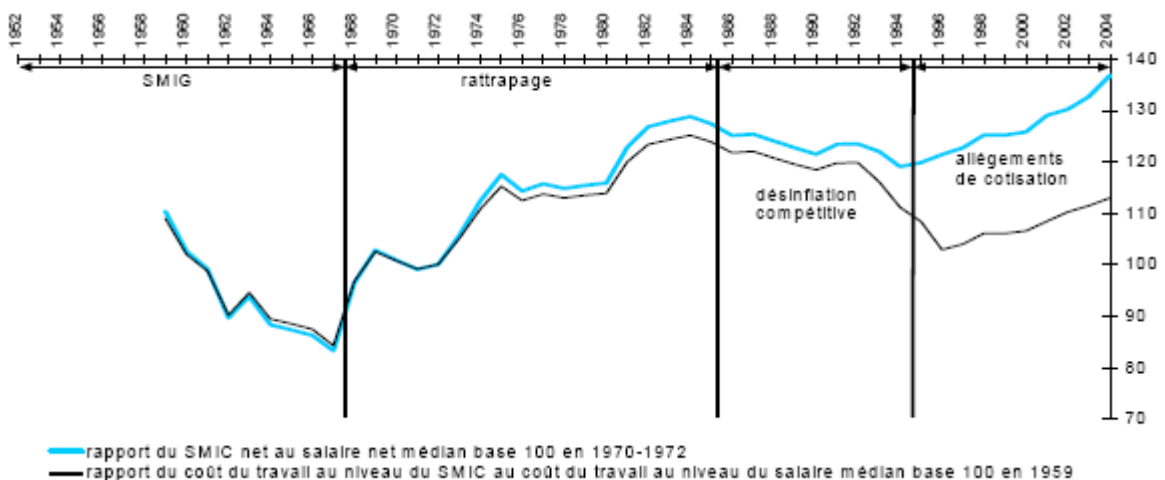
- un effet volume : la baisse du coût du travail réduit les coûts de production de l'entreprise. Si une partie de cette baisse est répercutée dans le prix de vente, il s'ensuit un accroissement de la production, qui lui-même induit une augmentation de la demande de travail à tous les niveaux de qualification. Cet effet est identique à celui d'une autre forme de baisse de prélèvement.
- un effet de substitution : l'entreprise réagit à la baisse du coût relatif du travail non qualifié en substituant celui-ci à du travail qualifié et du capital.

L'effet théorique sur l'emploi non qualifié est donc positif, et l'effet sur l'emploi qualifié est ambigu (dépendant de l'ampleur respective des deux effets substitution et volume).

Les mesures d'allègement de cotisations sociales sur les bas salaires ont eu un impact très net sur l'évolution du coût relatif du travail au niveau du salaire minimum.

Jusqu'en 1993, le coût du travail et le SMIC net augmentaient au même rythme. De 1993 à 2004, alors que le SMIC net augmentait plus rapidement que le salaire net médian, le coût du travail au niveau du SMIC a évolué moins vite que le coût du travail au niveau du salaire médian. Ainsi, à partir de 1993 le pouvoir d'achat du SMIC s'accélère alors que le coût réel du SMIC diminue pour l'employeur à partir de 1993. Le graphique ci-dessous retrace ces évolutions :

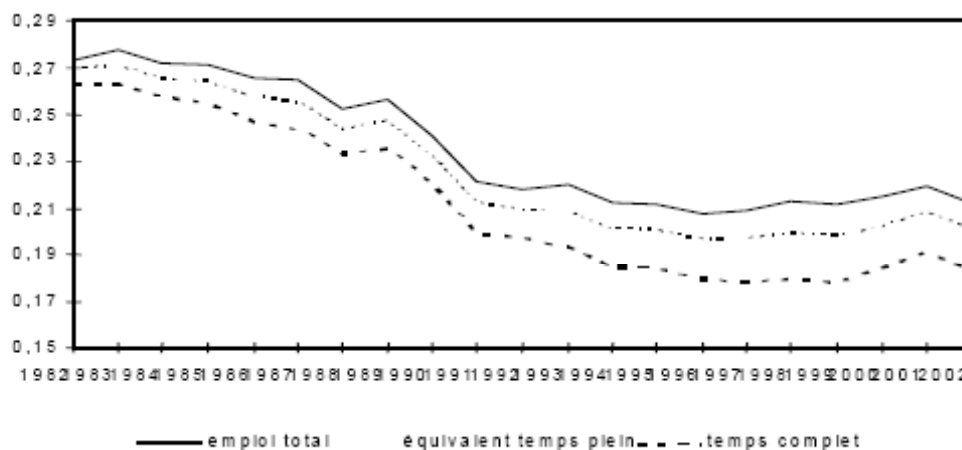
Evolution du rapport entre le SMIC, le coût du travail et le salaire médian



Source : rapport du COE relatif aux aides publiques, 8 février 2006.

Cette forte modération du coût du travail depuis le début des années 1990 est à rapprocher de l'interruption puis la tendance à la baisse de la part des emplois non qualifiés dans l'économie qui s'est stabilisée un peu au dessus de 20%, comme le montre le graphique ci-dessous :

Part des emplois non qualifiés⁷ dans le total de l'emploi

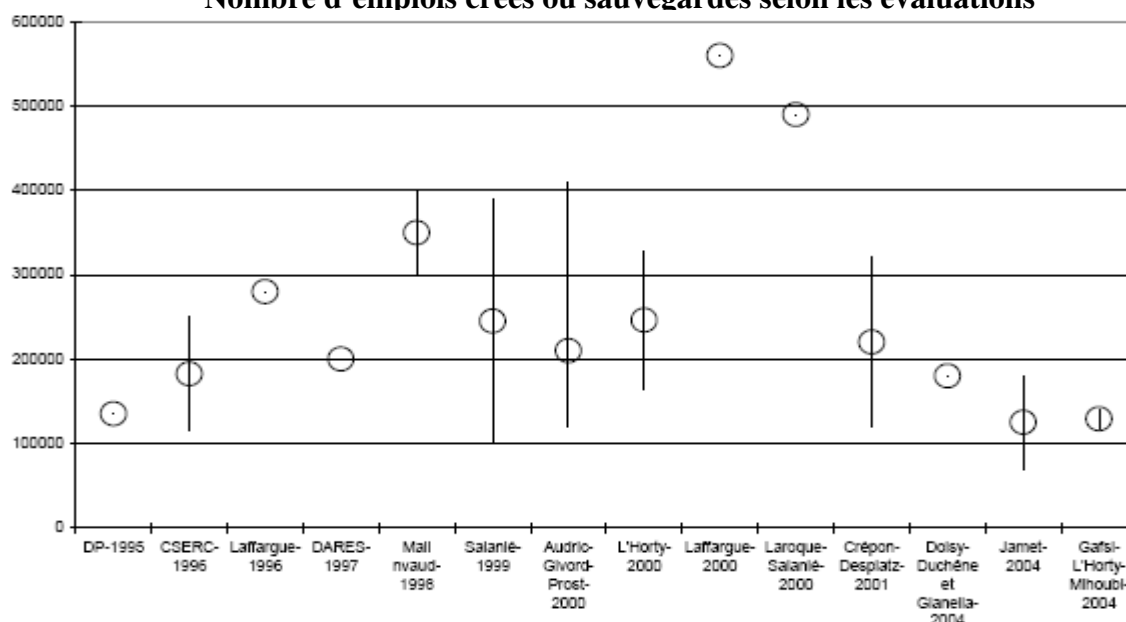


Source : rapport du COE relatif aux aides publiques, 8 février 2006.

Les estimations empiriques concluent toutes à un effet positif sur le nombre d'emplois, mais dans des proportions très variables selon les études. Les résultats de 14 études économétriques menées depuis 1995 varient ainsi de 125 000 à 560 000 emplois non qualifiés créés ou sauvegardés, pour un budget de 5 milliards d'euros. Le graphique ci-dessous résume ces conclusions :

⁷ L'emploi non qualifié comprend les ouvriers et les employés non qualifiés identifiés selon la nomenclature de Chardon (*Insee Première*, 2001, les transformations de l'emploi depuis 20 ans). La stabilisation observée est identique quelle que soit la nomenclature retenue.

Nombre d'emplois créés ou sauvegardés selon les évaluations



Note : Les résultats des évaluations ont été ramenés à un budget de 5 Mrds €. Les traits continus correspondent aux intervalles de confiance des études lorsqu'ils sont disponibles.

Source : rapport du COE relatif aux aides publiques, 8 février 2006.

Les différences observées tiennent à la fois à la complexité méthodologique de l'évaluation, au couplage des allègements de cotisations à d'autres mesures, et enfin au fait que les travaux n'évaluent pas tous le même dispositif, du fait de la variabilité de ceux-ci depuis 1993.

Au total, si les effets nets des allègements de cotisations sur l'emploi sont très complexes à mesurer, le rapport du conseil d'orientation sur l'emploi relatif aux aides publiques a estimé à 300 000 le nombre d'emplois créés ou sauvegardés grâce aux mesures d'exonérations de charges sur les bas salaires intervenus avant la mise en place de la réduction du temps de travail.

Conclusion

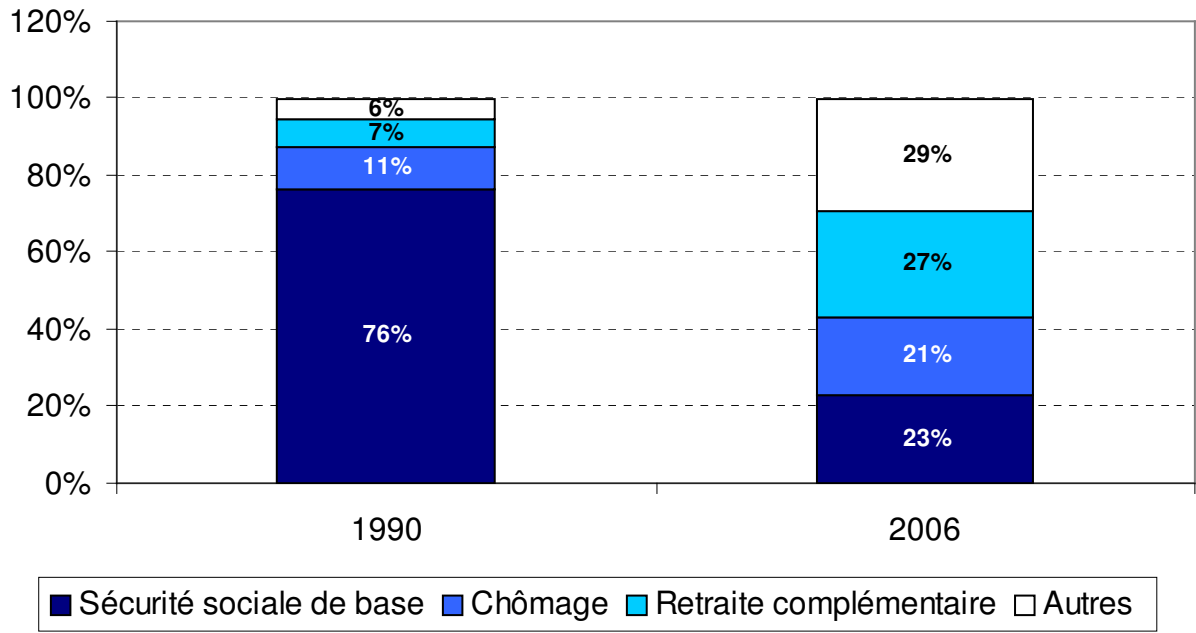
La tendance longue à l'élargissement et à la diversification de l'assiette a profondément modifié la structure du financement de la Sécurité Sociale. L'étude de l'évolution de la structure du financement du régime général de la Sécurité sociale confirme ces transformations. Entre 1987 et 2006, on constate ainsi une diminution sensible de la part des cotisations (qui passe de 90% à 59%, malgré les augmentations continues des taux de cotisation) et une augmentation de la part des impôts et taxes affectés (qui passe de 2% à 30%).

Les tableaux et graphiques suivants illustrent ces transformations :

STRUCTURE DU FINANCEMENT DU REGIME GENERAL	EN 1987	EN 2006
Cotisations	90%	59%
ITAF (impôts et taxes affectés)	2%	30%
<i>CSG</i>	-	22%
<i>Autres (notamment compensations des exonérations générales)</i>	-	8%
Dotations diverses	7%	9%
Transferts d'autres régimes et de fonds	3%	5%
<i>Subventions et remboursements</i>	3%	3%
<i>Cotisations prises en charge par l'Etat</i>	1%	1%
Autres	1%	1%

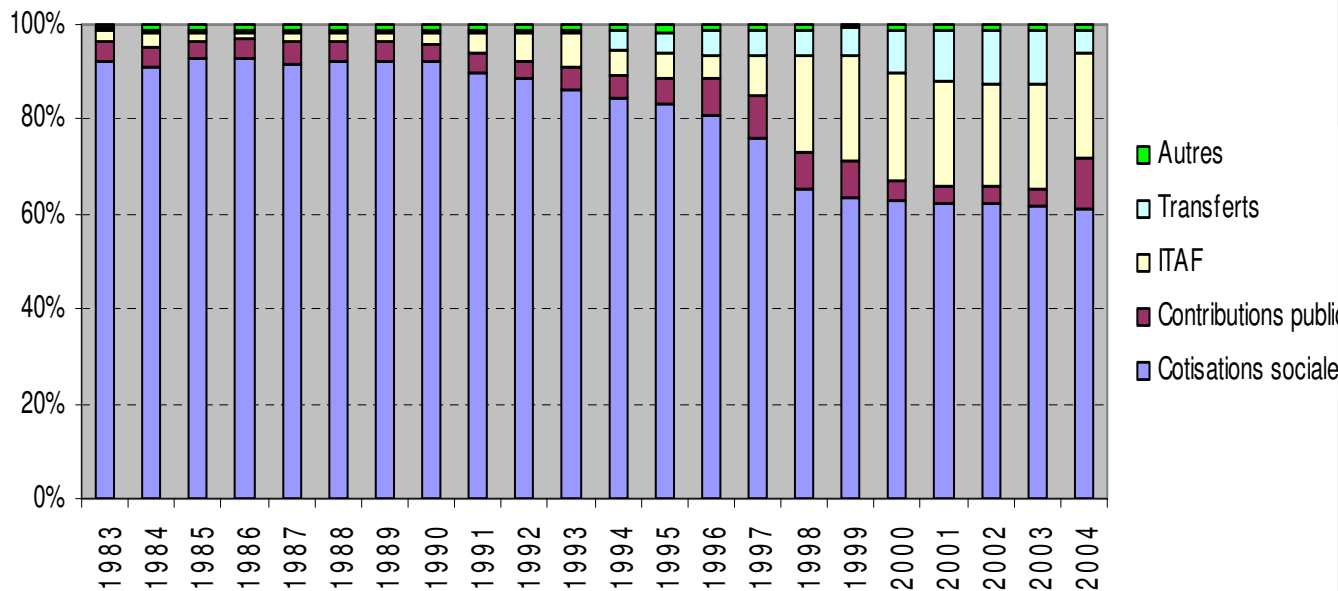
Sources : rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale novembre 1989, annexe 6 au PLFSS 2006

structure des taux de cotisations employeurs au niveau du SMIC



Source : DSS

Structure des recettes du régime général



Ainsi, la part des cotisations sociales, qui était relativement stable au cours des années 1980, s'est depuis progressivement réduite pour se stabiliser actuellement autour de 60%. La part des contributions publiques et des transferts, qui s'est accrue sur la période, est fortement dépendante du mode de financement des exonérations. La montée en charge de la CSG a eu pour effet d'accroître celle des ITAF (impôts et taxes affectés).

Cette tendance à la diversification des recettes se retrouve dans d'autres pays d'Europe, conduisant à une réduction des disparités des structures de financement dans les pays européens. Elle se traduit par la baisse du poids des cotisations liée à une diminution des cotisations employeurs (mouvement particulièrement marqué en Italie, aux Pays-Bas et en Grande-Bretagne) et par une hausse de la part des contributions publiques (sauf dans les pays où elle est déjà importante - Danemark, Irlande).

Aujourd'hui, envisager une nouvelle étape de l'adaptation du mode de financement de la sécurité sociale suppose de s'inscrire dans un paysage renouvelé par rapport aux années 1980 et même 1990 :

- Du fait de l'évolution de l'économie, la mondialisation exerçant une pression à la baisse sur les prélèvements pesant sur les facteurs de production les plus mobiles. Le coût relatif du travail des moins qualifiés reste à cet égard plus élevé en France que dans les autres pays de l'OCDE, en dépit des évolutions retracées ;
- Et du fait même des transformations déjà engagées: ainsi, les exonérations de cotisations sur les bas salaires ont abouti à un profil progressif des cotisations sociales favorable à l'emploi des non qualifiés, dont toute adaptation nouvelle du mode de financement devra tenir compte.