

## **Chapitre IV**

**Les cotisations sociales : une place  
prépondérante mais en déclin dans le  
financement de la sécurité sociale, une  
cohérence et une lisibilité à rétablir**



## PRÉSENTATION

*Les cotisations sociales finançant les régimes obligatoires de base de sécurité sociale et les régimes complémentaires à ces derniers<sup>162</sup> ont atteint 322 Md€ en 2013, soit 60 % de leurs recettes totales. Elles restent la première source de financement de ces régimes devant la contribution sociale généralisée - CSG - (13,5 %) et les impôts et taxes affectés (8,5 %)<sup>163</sup>, malgré la croissance de la part de ces dernières ressources depuis les années 1990.*

*Assises à 99 % sur les revenus d'activité salariés et non-salariés, elles sont majoritairement supportées par les employeurs en sus des salaires bruts, à hauteur de près de 220 Md€ en 2013, soit 68,3 % du total. Pour les entreprises, cette part patronale des cotisations sociales représentait en 2013 plus de 13 % de leur valeur ajoutée. Les cotisations sociales supportées par les ménages constituaient quant à elles un prélèvement de près de 11 % sur leurs revenus professionnels.*

*Dans le prolongement de ses travaux antérieurs sur les impôts et taxes affectés à la protection sociale et sur la CSG<sup>164</sup>, la Cour a analysé l'évolution de la part des cotisations dans le financement de la sécurité sociale.*

*Cette évolution, marquée par un recul continu et très sensible de la part relative des cotisations depuis 1990, résulte d'une diversification forte et rapide des modes de financement de la sécurité sociale dans la volonté d'élargir l'assiette des prélèvements sociaux à d'autres revenus que ceux liés à une activité professionnelle et notamment ceux du capital et de la montée en puissance continue des allègements de charges dans un objectif*

---

162. Soit les régimes compris dans le champ du rapport d'automne de la commission des comptes de la sécurité sociale, qui comprend non seulement les régimes obligatoires de base de sécurité sociale, mais aussi les régimes complémentaires de retraites, notamment ceux des salariés (AGIRC-ARRCO). En revanche, le régime d'assurance chômage est extérieur à ce périmètre.

163 .Les autres ressources sont principalement composées de contributions d'équilibre des employeurs (7 %) et de transferts en provenance de l'État ou du Fonds de solidarité vieillesse (5 %).

164. Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2012*, chapitre V : le financement de la sécurité sociale par l'impôt, p. 136-163, septembre 2012 ; *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2013*, chapitre IV : l'apport de la contribution sociale généralisée au financement de la sécurité sociale, p. 113-141, septembre 2013, la Documentation française, disponibles sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

*de soutien à l'emploi et de compétitivité économique (I). Devenues un prélèvement brouillé et de plus en plus instable, les cotisations sociales doivent gagner en cohérence et en lisibilité dans le cadre en particulier de l'intégration annoncée du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi aux allègements généraux de charges, dans le respect des logiques de financement des différents risques et régimes de sécurité sociale (II).*

---

## **I - Une place toujours prédominante, mais en réduction forte et continue, dans le financement de la sécurité sociale**

Conformément à la logique assurantielle qui a présidé à sa création en 1945, la sécurité sociale a été à l'origine presque exclusivement financée par la voie de cotisations sociales assises sur les revenus professionnels. En 1978, au moment où les prestations familiales ont été généralisées à l'ensemble de la population, la part des cotisations sociales dans l'ensemble des recettes des administrations de sécurité sociale<sup>165</sup> (ASSO) atteignait encore 83,5 % et 78 % pour les seuls régimes de sécurité sociale. Trente-cinq ans plus tard, elle est tombée à 64 % pour les ASSO et à 60 % pour les régimes de sécurité sociale.

---

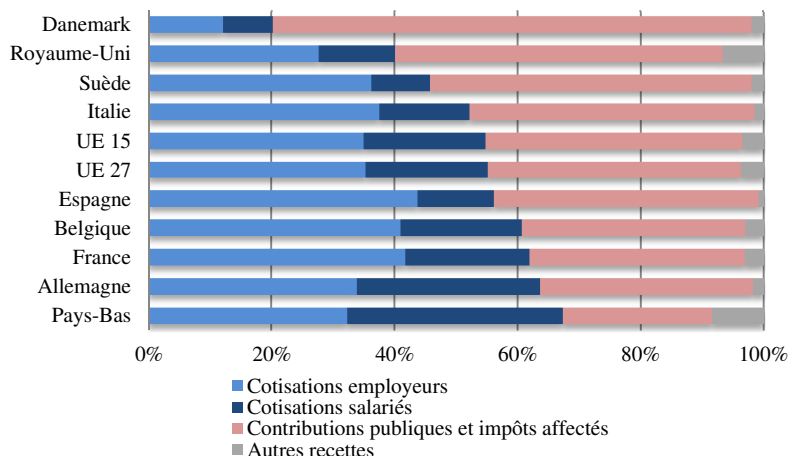
165. Au sens de la comptabilité nationale, les ASSO couvrent non seulement les régimes obligatoires de base de sécurité sociale (en dehors du régime de pensions civiles et militaires de l'État) et les régimes complémentaires à ces derniers, mais aussi le régime d'assurance chômage, différents fonds de financement et organismes et les hôpitaux publics.

### Une place des cotisations plus importante que dans la moyenne des pays européens

En 2012 la France finançait sa protection sociale à hauteur de plus de 60 % par des cotisations, contre 55 % pour la moyenne des pays européens. Elle demeure ainsi plus proche des pays de tradition « bismarckienne » (comme l'Allemagne et les Pays-Bas avec des parts de financement par les cotisations respectivement de 63,6 % et 67,3 %) que des pays de tradition « beveridgienne » (comme le Royaume-Uni avec une place des cotisations sociales dans les ressources de la protection sociale limitée à 40 %).

#### Graphique n° 6 : répartition des recettes de protection sociale en 2012

En % du total des recettes



Source : Eurostat.

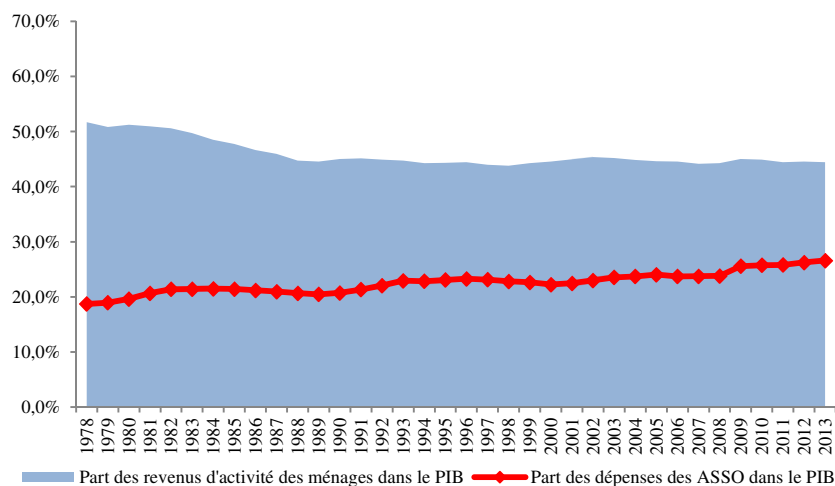
Par ailleurs, la France comptait au nombre des pays mobilisant le plus les cotisations patronales par rapport aux cotisations salariales : en 2012, près de 68 % des cotisations sociales étaient supportées, en France, par les employeurs, contre seulement 53 % en Allemagne et 64 % pour la moyenne des pays européens.

Les évolutions intervenues depuis lors - exonérations de cotisations supplémentaires dans le cadre du pacte de responsabilité d'une part, hausse programmée des cotisations retraite patronales et salariales d'autre part - devraient, toutes choses égales par ailleurs, maintenir la part de financement par cotisation à un niveau supérieur à 60 % en 2016 et réduire d'environ 1 point la part des cotisations patronales au sein des cotisations totales.

## A - Un recul significatif de la part des cotisations depuis 25 ans

Sur longue période, la baisse de la part des cotisations dans les ressources des ASSO, comme des régimes de sécurité sociale *stricto sensu*, a eu pour toile de fond une divergence entre l'augmentation de la part des dépenses de protection sociale dans le PIB (+8 points entre 1978 et 2013) et celle des revenus d'activité salariaux et non-salariaux des ménages (-7 points entre 1978 et 2013), qui composent l'essentiel de l'assiette des cotisations.

**Graphique n° 7 : évolution comparée des dépenses toutes ASSO et des revenus professionnels par rapport au PIB (1978-2013)**



Source : Calcul Cour des comptes d'après données INSEE.

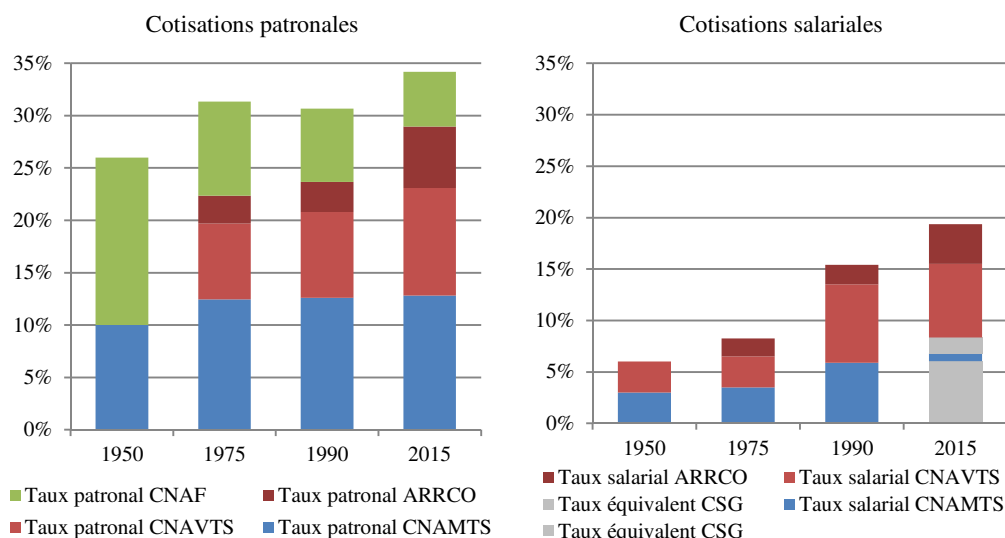
L'évolution spontanée du produit des cotisations sociales, à structure et taux inchangés, qui aurait conduit à une baisse de plus d'un point de leur part dans le PIB, n'aurait pu financer seule la dynamique continue d'augmentation des dépenses de sécurité sociale. Des ajustements multiples ont cherché à compenser cette érosion tendancielle, avant que soit engagée une diversification des ressources de la sécurité sociale visant à ne plus faire dépendre son financement des seules cotisations.

## 1 - Un rendement des cotisations soutenu jusqu'au début des années 90 par les augmentations de taux et les déplafonnements d'assiette

### a) Les augmentations de taux de cotisation

À la création du régime général, les cotisations finançant ses différentes branches ont été assises sur la partie de la rémunération inférieure à un plafond de la sécurité sociale. À l'époque, ce plafond permettait notamment d'établir une ligne de partage pour la couverture vieillesse entre la sécurité sociale et les régimes complémentaires de cadres existants ou en cours de développement (AGIRC, créé en 1947), dont les taux de cotisation s'appliquent à la partie de la rémunération supérieure au plafond<sup>166</sup>. Entre 1950 et 1990, l'augmentation des taux de ces cotisations « sous plafond » a constitué le principal levier d'ajustement des recettes à l'évolution des dépenses.

### Graphiques n<sup>os</sup> 8 et 9 : évolution des taux de cotisations sous plafond pour les salariés du secteur privé entre 1950 et 2015



Source : Cour des comptes d'après données INSEE et législation sociale.

166. Cour des comptes, *Rapport public thématique, Garantir l'avenir des retraites complémentaires AGIRC-ARRCO*, décembre 2014, p. 46-49, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

Les taux des cotisations patronales et salariales maladie ont ainsi été augmentés chacun d'environ 3 points sur la période, tout comme les taux maladie applicables aux travailleurs indépendants. Les taux sous plafond des cotisations vieillesse, de base et complémentaire, ont été augmentés globalement de 11 points pour la part patronale et de 6,5 points pour la part salariale. À l'inverse, le taux des cotisations patronales finançant la branche famille du régime général a régulièrement diminué entre 1950 et 1990 (-9 points au total), ce qui a permis de compenser une partie des hausses de cotisations patronales destinées au financement de l'assurance maladie et de l'assurance vieillesse.

Ce mouvement de hausse de taux a cessé pour la branche maladie depuis le milieu des années 80. Depuis 1985, le taux de la part patronale des cotisations d'assurance maladie du régime général est resté stable. Après la mise en place de la CSG en 1991, le taux de la part salariale des cotisations d'assurance maladie n'a pas non plus été augmenté.

En revanche, les besoins de financement supplémentaires de l'assurance vieillesse ont continué à être couverts par des augmentations de taux. Si, à partir des années 1990, ces dernières ont concerné essentiellement les régimes complémentaires de salariés, elles ont porté sur les cotisations salariales aux régimes spéciaux lors de la réforme des retraites de 2010, puis sur les cotisations patronales et salariales au régime général<sup>167</sup> lors de la réforme des retraites de 2014<sup>168</sup>. S'agissant des régimes de retraite complémentaire, l'accord du 13 mars 2013 entre partenaires sociaux a également programmé une hausse des cotisations patronales et salariales pour contribuer à leur rééquilibrage.

*b) Un mouvement de déplafonnement intégral, sauf pour l'assurance vieillesse*

Jusqu'en 1978, les cotisations au régime général sur la partie des salaires supérieure au plafond de la sécurité sociale restaient marginales<sup>169</sup>. Au cours des quinze années suivantes, une part prépondérante des cotisations aux régimes de base a été déplafonnée. Leurs taux s'ajoutent ainsi à ceux appliqués au-delà du plafond de la sécurité sociale par l'AGIRC depuis sa création en 1947.

---

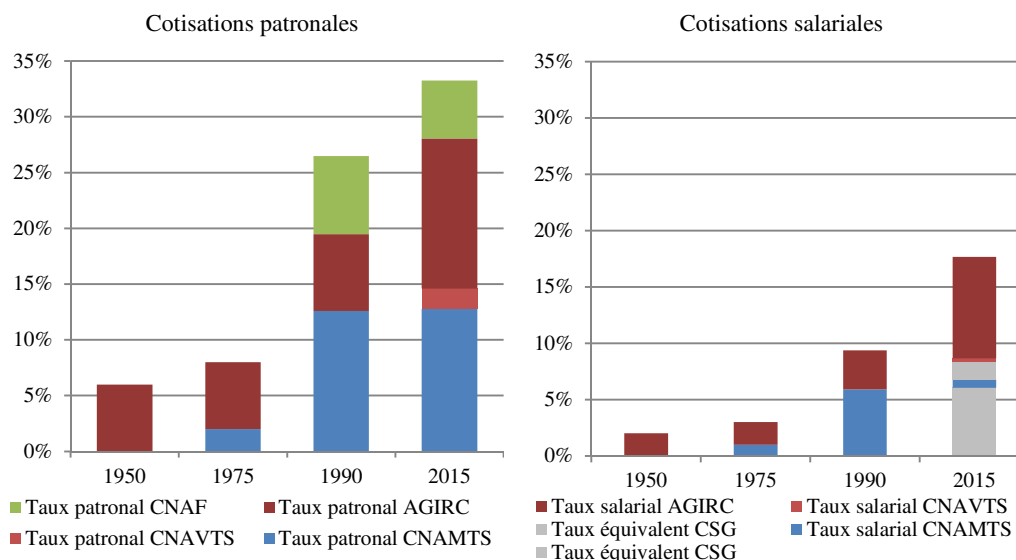
167. Des hausses de cotisations ont également porté sur les régimes de base des artisans, des commerçants et de professions libérales.

168. De façon identique pour les parts salariales et patronales, même si la hausse de taux patronale 2014 pour la CNAVTS a été compensée, pour les entreprises, par une baisse équivalente du taux de cotisation « famille », comme au début des années 1970.

169. Elles étaient limitées à 3 points de cotisation maladie instaurés en 1967.



**Graphiques n<sup>os</sup> 10 et 11 : évolution des taux de cotisations au-delà du plafond pour les salariés cadres du secteur privé entre 1950 et 2015**



Source : Cour des comptes d'après données INSEE et législation sociale.

Pour les salariés du secteur privé et les contractuels du secteur public, le déplafonnement des cotisations salariales et patronales maladie a eu pour objet d'augmenter les recettes de l'assurance maladie des salariés sans accroître le coût du travail pour les salaires sous plafond. Il a consisté à étendre à la tranche de rémunération au-delà du plafond de la sécurité sociale les taux de cotisation qui ne s'appliquaient auparavant que dans la limite de ce plafond. Il est intervenu progressivement entre 1979 et 1984 et s'est accompagné d'un maintien à un niveau globalement inchangé des taux de cotisation applicables.

Le déplafonnement des cotisations famille en 1989 et 1990 visait quant à lui à alléger le poids des cotisations sur les bas salaires, en mettant à contribution l'ensemble des tranches de salaires. Il s'est accompagné d'une baisse du taux de cotisation applicable, dans une proportion sensiblement identique à l'élargissement de l'assiette induite par le déplafonnement.

Les cotisations maladie et famille assises sur les rémunérations des titulaires de la fonction publique ont été déplafonnées en même temps que celles du secteur privé, tout en demeurant applicables aux seuls traitements, à l'exclusion des primes et indemnités.

En 1991, les cotisations d'accidents du travail - maladies professionnelles ont elles aussi été intégralement dé plafonnées.

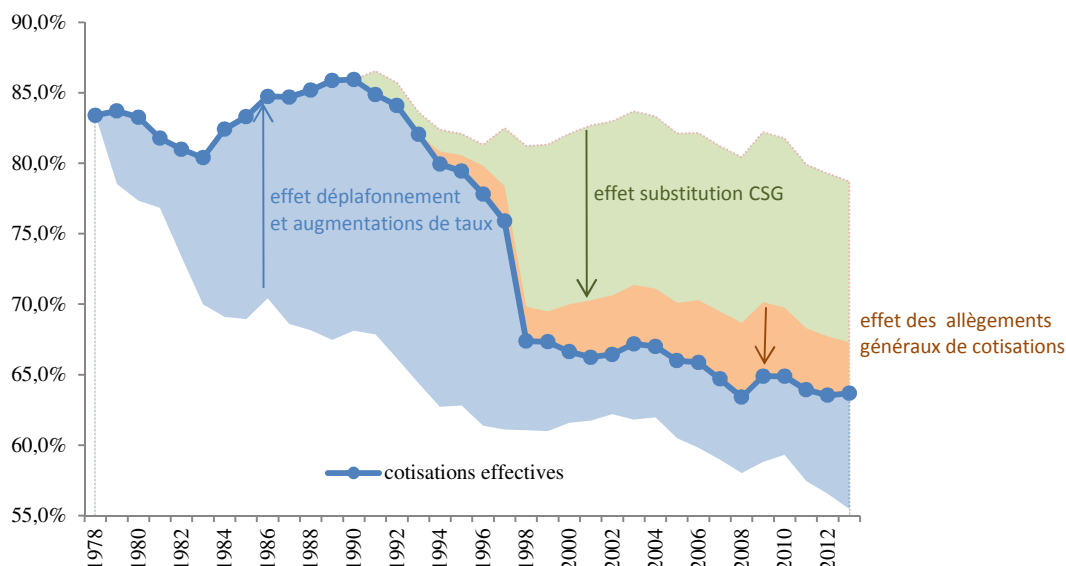
Ce mouvement s'est élargi à son tour au régime général d'assurance vieillesse, mais de manière partielle eu égard au partage des assiettes avec les régimes complémentaires. En sus des cotisations sous plafond, a été mise en place au 1<sup>er</sup> juillet 1991 une cotisation patronale dé plafonnée, puis au 1<sup>er</sup> janvier 2005 une cotisation salariale dé plafonnée.

## **2 - Un recul massif de la part des cotisations dans le financement de la sécurité sociale à partir des années 90**

En 1990, les cotisations sociales représentaient 86 % des recettes des ASSO, soit 2,5 points de plus qu'en 1978 et, en leur sein, 81 % des recettes des régimes de sécurité sociale (+3 points par rapport à 1978).

Cette évolution s'est radicalement inversée avec la mise en place de la CSG en 1991, qui a cherché notamment à élargir l'assiette des prélèvements sociaux aux autres revenus que ceux du travail, puis avec la montée en puissance des exonérations de cotisations patronales dans l'objectif d'alléger le coût du travail. Ce double mouvement s'est traduit, par un recul de plus de 20 points de la part des cotisations sociales dans les recettes des ASSO en général et des régimes de sécurité sociale en particulier.

**Graphique n° 12 : évolution de la part des cotisations sociales dans les recettes totales des ASSO entre 1978 et 2013**



*Note de lecture :*

- chaque année, la somme des aires en bleu, vert et orange donne l'ampleur de l'incidence des déplafonnements et des augmentations de taux sur la part des cotisations dans l'ensemble des recettes des administrations de sécurité sociale en comptabilité nationale toutes choses égales par ailleurs ;
- la ligne bleue représente l'évolution de la part des cotisations effectivement acquittées dans l'ensemble des recettes ;
- l'aire en bleu représente l'impact à la hausse, sur cette part, des déplafonnements d'assiette et des hausses de taux ;
- les aires verte et orange représentent les impacts à la baisse, sur cette même part, de la substitution de points de CSG à des points de cotisations d'une part et des allègements généraux de cotisations d'autre part.

*Source : Cour des comptes d'après données INSEE et CCSS.*

La création de la CSG et sa substitution en 1991 à une partie des cotisations patronales famille, puis à la majeure partie des cotisations salariales maladie entre 1996 et 1998 se sont accompagnées au total d'une réduction de 7,6 points des cotisations aux régimes de base, soit 32 Md€ (en euros courants), représentant près de 15 % du produit total des cotisations sociales.

Cette modification structurelle de l'architecture du financement de la sécurité sociale s'est doublée d'une autre évolution majeure qui a

contribué également à réduire la place des cotisations sociales dans ses ressources.

Les mesures d'exonérations de cotisations mises en place au cours des années 1990 et montées en puissance au début des années 2000 se sont traduites par des diminutions de recettes de cotisations représentant près de 28 Md€ en 2013 (hors exemptions d'assiette). Elles ont été majoritairement compensées par l'affectation d'impôts et de taxes diverses, pour près de 21 Md€ et par des transferts du budget de l'État, pour 3,2 Md€. Comme la Cour l'a mis en évidence<sup>170</sup>, la part des impôts et taxes affectés dans les ressources des régimes obligatoires de base de sécurité sociale, notamment du régime général, s'est ainsi très fortement accrue, cet ensemble constituant désormais, aux côtés des cotisations et de la CSG, le troisième pilier du financement de la sécurité sociale.

La réduction supplémentaire des cotisations patronales familiales intervenue en 2015, pour 5,3 Md€, fait exception en étant principalement compensée par la suppression d'un transfert de la branche famille à l'État pour le financement de l'aide personnalisée au logement. De ce fait, elle n'a qu'un impact limité sur la part des cotisations dans le financement de la branche famille.

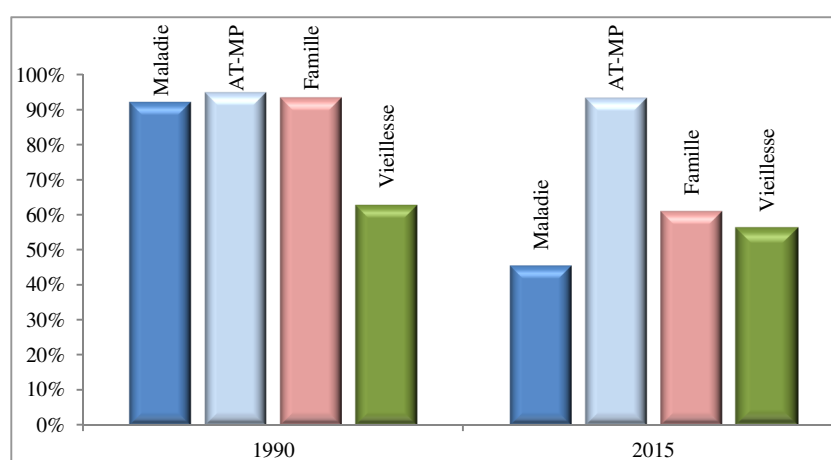
---

170. Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2012*, chapitre V : le financement de la sécurité sociale par l'impôt, p. 135-163, septembre 2012, la Documentation française, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

### 3 - Un recul inégal suivant les risques

Le recul de la part de cotisations au sein des ressources de la sécurité sociale est plus ou moins marqué selon les risques.

**Graphique n° 13 : évolution de la part des cotisations dans le financement des risques couverts par les régimes obligatoires de base de sécurité sociale<sup>171</sup>**



Source : Cour des comptes d'après données CCSS pour 1990 et PLFSS 2015.

C'est l'assurance maladie qui a vu la part de son financement par cotisation reculer le plus significativement. Les cotisations de l'ensemble des branches maladie des régimes de base, soit plus de 85 Md€, ne représentent plus que 45 % de leurs recettes prévisionnelles pour 2015. Cette situation résulte directement de la suppression de la quasi-totalité des cotisations salariales au profit de la CSG en 1997-1998<sup>172</sup>. Les cotisations demeurent cependant la première ressource de l'assurance maladie, devant la CSG.

Les cotisations de la branche famille, soit 32 Md€ de cotisations exclusivement patronales prévues pour 2015, représentent encore 61 % de ses recettes, malgré la diminution générale de taux de 0,15 point intervenue en 2014, puis la nouvelle baisse de 1,8 point appliquée au 1<sup>er</sup> janvier 2015 pour les salaires ne dépassant pas 1,6 SMIC

171. Les contributions de l'État employeur au financement des pensions civiles et militaires des fonctionnaires ne sont pas considérées comme des cotisations et ne sont donc pas comprises dans ce graphique. En 2015, elles représentent 16 % du total des cotisations ainsi définies au sens large (18 % en 1990).

172. Seul demeure un taux de 0,75 %.

conformément aux dispositions de la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014, dans le prolongement d'une évolution constante à la baisse de ce dernier et d'une diversification des ressources<sup>173</sup>. La part des cotisations, qui représentait encore 95 % des ressources de la branche en 1990, est ainsi passée à 67 % en 2005, puis à 64 % en 2010.

La part des cotisations dans les recettes totales finançant le risque vieillesse a également reculé du fait de la montée en charge, à partir de 1994, des transferts en provenance du Fonds de solidarité vieillesse (FSV), lui-même financé par la CSG et par des impôts et taxes affectés. Ces derniers représenteraient en 2015 près de 24 Md€, soit 8 % des recettes des régimes de retraite (18 % pour le seul régime général).

En 2013, la part des cotisations sociales dans les ressources des régimes de retraite de base s'est élevée à 56 %<sup>174</sup>. Pour l'ensemble des régimes de retraite obligatoires, cette proportion a atteint 76 %, les régimes complémentaires ayant conservé un financement prépondérant par cotisations.

Enfin, les cotisations patronales sont restées la source quasi exclusive du financement des risques accidents du travail - maladies professionnelles, avec une part voisine de 95 % des recettes, conformément au principe assurantiel de la couverture sociale de ces risques.

## **B - Une évolution qui reflète l'adaptation des modes de financement à celles de la protection sociale et des politiques économiques**

Dans un contexte marqué par le recul de la part des salaires dans la valeur ajoutée et par l'apparition d'un chômage de masse à caractère structurel, des évolutions structurelles du financement de la sécurité sociale ont cherché à limiter le poids des cotisations pesant sur les revenus d'activité et sur le coût du travail, en cohérence avec la part croissante des prestations non-contributives servies par les différents régimes.

---

173. Cour des comptes, *Communications à la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale*, Le financement de la branche famille, novembre 2012 et mai 2013, disponibles sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

174. 73 % si l'on y ajoute la contribution de l'État employeur au financement des pensions civiles et militaires.

## **1 - Un caractère non-contributif d'une part croissante des prestations**

Depuis les années 1950, les prestations de sécurité sociale sont devenues de plus en plus largement non-contributives. À la suite de la suppression de toute condition d'activité en 1978, le bénéfice des prestations familiales notamment n'est plus conditionné à l'acquittement de cotisations. Il en va de même des prestations en nature de l'assurance maladie depuis l'instauration en 1999 de la couverture maladie universelle.

En outre, une part prépondérante des prestations des régimes de base n'a plus de lien de proportionnalité avec les revenus d'activité des assurés sociaux. Compte tenu de la croissance des prestations en nature, les prestations en espèces (indemnités journalières, pensions d'invalidité), encore liées au niveau du revenu professionnel, ne représentent plus aujourd'hui que 10 % des dépenses d'assurance maladie. S'agissant des retraites, de nombreux dispositifs procurent des avantages à caractère non-contributif visant à assurer la continuité des périodes d'assurance (validation gratuite de périodes de chômage indemnisé et non indemnisé), à compenser l'insuffisance des droits contributifs ou à les majorer en cas de carrière complète (« minimum « contributif »).

Ces évolutions ont rendu les régimes de sécurité sociale de moins en moins contributifs. Or, le financement par des cotisations se justifie par une logique de contributivité en cohérence avec la logique d'assurance sociale de la sécurité sociale.

### **Cotisations sociales et contributivité**

La contributivité au sens strict, en matière de sécurité sociale, correspond à l'existence d'une relation de proportionnalité entre le niveau individuel des prestations reçues et le niveau des cotisations individuellement acquittées. À la création de la sécurité sociale, un lien direct existait entre affiliation, perception de cotisations et pour partie montant des prestations : contrairement aux prestations en nature de l'assurance maladie, indépendantes de toute considération de revenu, les prestations en espèces - indemnités journalières, pensions d'invalidité, rentes d'accidents du travail - maladies professionnelles, pensions de retraites, prestations familiales pour une part (allocation de logement familiale) étaient liées non seulement, pour en bénéficier, aux cotisations acquittées pour le compte de et par l'assuré social, proportionnelles au revenu d'activité dans la limite du plafond de la sécurité sociale, mais aussi, dans leur calcul, au revenu professionnel. Dans cette logique, les prestations constituent à proprement parler la juste contrepartie des cotisations acquittées.

Si ce lien a été distendu, il demeure toutefois au fondement de la définition des cotisations sociales. La notion de contrepartie est en effet essentielle dans la définition que le Conseil constitutionnel donne depuis 1993 aux cotisations sociales, pour les différencier des impositions de toutes natures. Selon sa décision DC n° 93-325 du 13 août 1993, « les cotisations versées aux régimes obligatoires de sécurité sociale qui résultent de l'affiliation à ces régimes constituent des versements à caractère obligatoire de la part des employeurs comme des assurés » et elles « ouvrent vocation à des droits aux prestations et avantages servis par ces régimes ».

Ce mouvement d'universalisation progressive des prestations et la tendance concomitante à l'érosion du caractère contributif de la protection sociale ont ainsi poussé, dans une préoccupation de cohérence accrue entre nature du financement et nature des prestations, à rechercher de nouvelles ressources complémentaires, voire alternatives aux cotisations sur les revenus professionnels.

## 2 - La limitation du poids des cotisations sur les revenus d'activité

Dans ce contexte, la mise en place de la CSG a poursuivi en 1991 un objectif de mise à contribution de l'ensemble des revenus pour le financement de la protection sociale, cette contribution étant constituée de quatre impositions distinctes portant sur cinq assiettes différentes : les revenus d'activité, les revenus de remplacement, les revenus du patrimoine, les produits de placements, les gains et mises de jeux. À niveau constant de ressources pour la sécurité sociale, elle a permis, instantanément, d'alléger de près de 1,5 point le poids des prélèvements portant sur les revenus d'activité.

Par la suite, la dynamique d'évolution de chacune des assiettes, en particulier celles constituées des revenus du capital, l'augmentation des taux et l'élargissement des assiettes ont permis à la CSG de connaître une évolution constamment supérieure à celles des cotisations sociales et du PIB. Elle a ainsi, comme la Cour l'a souligné<sup>175</sup>, pris le relais des cotisations sociales pour rendre soutenable la vive progression des dépenses de la sécurité sociale depuis vingt ans en contribuant de manière de plus en plus déterminante à la progression de ses recettes. Elle a de fait apporté à la sécurité sociale, selon les estimations de la Cour, un surcroît

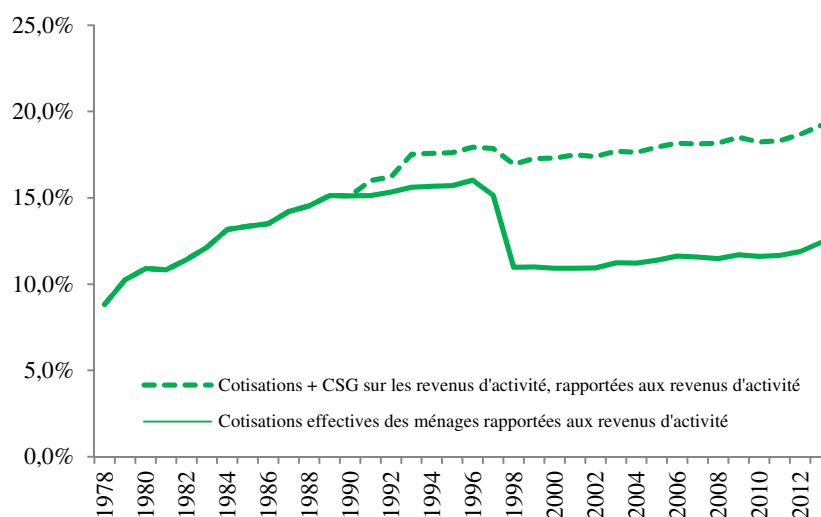
175. Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2013*, chapitre IV : l'apport de la contribution sociale généralisée au financement de la sécurité sociale, p. 113-141, septembre 2013, la Documentation française, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).



de ressources annuelles de près de 36 Md€ en 2013, par rapport aux cotisations auxquelles elle s'est substituée.

Sur le périmètre des régimes d'assurances sociales <sup>176</sup>, la progression des prélèvements sociaux pesant sur les revenus d'activité, si elle s'est poursuivie, a ainsi été significativement freinée depuis la mise en place de la CSG, comme le montre le graphique suivant.

**Graphique n° 14 : évolution du rapport entre les cotisations supportées par les ménages (cotisations salariales et personnelles des non-salariés) et les revenus d'activité**



Source : Cour des comptes d'après données INSEE et CCSS.

Le poids additionné des cotisations sociales salariales et de la CSG prélevées sur les revenus d'activité, qui avait progressé de près de 10 points entre 1978 et 1996, n'a augmenté que d'un point entre 1996 et 2013.

176. Incluant l'assurance chômage.

### **Un élargissement d'assiette permettant une plus grande redistributivité des prélèvements sociaux**

Alors que les cotisations sociales sont proportionnelles, voire dégressives en fonction des revenus, du fait de leur plafonnement partiel et de leur déductibilité pour le calcul de l'impôt sur le revenu, la CSG présente un profil plus redistributif au long de l'échelle des revenus. Il résulte de la déductibilité seulement partielle de la CSG prélevée sur les revenus d'activité, de la progressivité des taux applicables aux revenus de remplacement et de la distribution des revenus du capital selon les niveaux de revenus des ménages.

L'utilisation directe des cotisations sociales à des fins redistributives est en revanche fortement contrainte depuis la décision du Conseil constitutionnel du 6 août 2014 sur la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014. Le projet de loi prévoyait d'instaurer une réduction dégressive des cotisations salariales entre 1 et 1,3 SMIC, mais le Conseil a considéré qu'il en résultait une inégalité de traitement, dès lors qu'un tiers des assurés aurait bénéficié de prestations sans versement de la totalité des cotisations salariales et ce, sans rapport avec l'objet même des cotisations, qui est, selon le Conseil, d'« ouvrir des droits à prestations ».

### **3 - Le développement des exonérations de cotisations dans un objectif de soutien à l'emploi**

#### *a) De nombreuses mesures d'exonération ciblées*

Dès la fin des années 1970, les politiques en faveur de l'emploi ont commencé à utiliser le levier des exonérations de cotisations patronales, au profit de certaines catégories de populations ou de certains territoires, notamment outre-mer. Ces mesures dites « ciblées » sont aujourd'hui au nombre d'une centaine. Pour 2013, elles se traduisaient au total par un allègement de cotisations de 6,5 Md€ pour les employeurs et les assurés.

**Tableau n° 51 : exonérations ciblées de cotisations sociales (2013)**

*En M€*

Aide à domicile auprès d'une personne fragile	1 744
Entreprises et travailleurs indépendants outre-mer	1 144
Contrats d'apprentissage*	873
Contrat d'accompagnement dans l'emploi	698
Travailleurs occasionnels demandeurs d'emploi	384
Aide aux chômeurs créateurs d'entreprise	252
Autres mesures	1 418
<b>Total</b>	<b>6 503</b>

*\*Le chiffre ne concerne que les cotisations aux régimes de base.*

*Source : annexe 5 au PLFSS 2015.*

*b) Le soutien à l'emploi des salariés les moins qualifiés*

À partir des années 1990, a été mise en œuvre une politique générale d'exonérations de cotisations patronales sur les bas salaires, procédant du constat que la proximité entre le salaire médian et le SMIC empêche que le salaire des moins qualifiés ne s'ajuste à leur productivité.

Un allègement des seules cotisations famille a d'abord été instauré entre 1 et 1,2 SMIC, puis une exonération dégressive de 1 à 1,33 SMIC lui a succédé en 1996, portant sur les cotisations patronales aux différentes branches du régime général de sécurité sociale, pour un coût de plus de 7 Md€ en 1997.

À compter de 1998 et plus encore de 2000, de nouveaux dispositifs d'allègement de cotisations patronales ont été mis en place afin de compenser une partie des effets sur le coût horaire du travail de la réduction du temps de travail à 35 heures hebdomadaires.

Depuis 2005, un dispositif d'allègement unique, dit « allègement Fillon » couvre à la fois les exonérations instaurées en 1996 et celles liées aux 35 heures et s'appliquant de façon dégressive entre 1 et 1,6 SMIC.

Le pacte de responsabilité présenté en 2014 par les pouvoirs publics a amplifié encore l'exonération des cotisations sur les bas salaires entre 1 et 1,6 SMIC. L'allègement est devenu total dès 2015 pour toutes les entreprises pour les salaires au niveau du SMIC et pour l'ensemble des cotisations au régime général (à concurrence d'un point pour les cotisations AT-MP), la contribution de solidarité autonomie (CSA) et la contribution au Fonds national d'aide au logement (FNAL). Une réduction de 1,8 point de cotisations famille est en outre applicable en 2015 pour les salaires comprise entre 1 et 1,6 SMIC. À compter de 2016, cette réduction devrait être étendue aux salaires compris entre 1,6 et 3,5 SMIC.

Ainsi, pour les entreprises de plus de 20 salariés, l'allègement de charges patronales devrait atteindre 28,45 points au niveau du SMIC en 2016, soit la totalité des cotisations dues aux URSSAF selon les barèmes<sup>177</sup>. En 2014, l'allègement pour ces mêmes entreprises portait sur 26 des 30,05 points de cotisations dus selon les barèmes.

---

177. On considère ici que le barème intègre la réduction de 1,8 point de cotisations famille mise en œuvre à partir de 2015.

**Tableau n° 52 : évolution des taux du barème et des allègements au niveau du SMIC à la suite des mesures du pacte de responsabilité**

En %

Entreprises de plus de 20 salariés	2014	2016
<b>Taux de cotisations/contributions des barèmes*</b>	<b>30,05</b>	<b>28,45</b>
<i>dont maladie au régime général</i>	<i>12,80</i>	<i>12,80</i>
<i>dont vieillesse au régime général</i>	<i>10,20</i>	<i>10,40</i>
<i>dont famille au régime général</i>	<i>5,25</i>	<i>3,45</i>
<i>dont AT-MP mutualisé</i>	<i>1,00</i>	<i>1,00</i>
<i>dont CSA</i>	<i>0,30</i>	<i>0,30</i>
<i>dont FNAL</i>	<i>0,50</i>	<i>0,50</i>
<b>Montant de l'allègement général</b>	<b>26,00</b>	<b>28,45</b>
<i>dont maladie au régime général</i>	<i>11,07</i>	<i>12,80</i>
<i>dont vieillesse au régime général</i>	<i>8,83</i>	<i>10,40</i>
<i>dont famille au régime général</i>	<i>4,54</i>	<i>3,45</i>
<i>dont AT-MP mutualisé</i>		<i>1,00</i>
<i>dont CSA</i>		<i>0,30</i>
<i>dont FNAL</i>		<i>0,50</i>

\*la réduction de 1,8 point de cotisation famille applicable jusqu'à 3,5 SMIC est considérée ici comme intégrée au barème.

Source : Cour des comptes d'après LFRSS 2014.

L'allègement supplémentaire de cotisations décidé dans le cadre du pacte de responsabilité, qui a conduit parallèlement à réduire les cotisations personnelles des travailleurs indépendants<sup>178</sup>, représente un montant global de près de 10 Md€, qui vient s'ajouter aux 21 Md€ liés aux allègements « Fillon ».

\*  
\* \*

La part des cotisations sociales dans le financement de la sécurité sociale a ainsi tendance à diminuer de plus en plus fortement sous le double effet de la diversification croissante des ressources des régimes, qui reposent désormais sur trois piliers - cotisations dont la part relative diminue, CSG dont l'apport est structurellement en hausse, impôts et taxes affectés en progression continue - et des allègements mis en œuvre de manière de plus en plus large pour soutenir l'emploi et la compétitivité de l'économie. Pour autant, si leur place est très loin d'être résiduelle, leur rôle et leur réalité même apparaissent de plus en plus brouillés.

178. La loi de financement rectificative pour 2014 a mis en place des exonérations de cotisations famille pour les travailleurs indépendants, à hauteur de 1 Md€, en tant que pendant à la réduction des cotisations patronales des employeurs de salariés.

## **II - Une cohérence et une lisibilité nécessaires**

Les évolutions successives qu'elles ont connues font des cotisations sociales une forme de prélèvement désormais brouillée.

La spécificité de leur rôle, récemment rappelée par le Conseil constitutionnel qui en fait une condition déterminante de l'affiliation et de l'ouverture des droits à prestations, leur caractère par nature contributif, leur lisibilité même tendent à être progressivement perdus de vue.

### **A - Poursuivre l'harmonisation des efforts contributifs entre les différentes catégories d'assurés**

Pour des motifs d'équité, la question de l'égalité des efforts contributifs associés aux cotisations, entre catégories de cotisants et à revenu égal, se pose avant tout entre assurés contribuant au financement d'un même régime. À cet égard, les intégrations financières d'un nombre croissant de régimes au régime général - les branches maladie et vieillesse de base du régime social des indépendants (RSI) étant intégrées respectivement aux branches maladie et vieillesse du régime général à compter de 2015 - étendent le champ des assurés dont les efforts contributifs appellent une harmonisation avec ceux à la charge des employeurs et des salariés du régime général.

#### **1 - Des écarts significatifs d'efforts contributifs entre catégories d'assurés à niveau de revenu d'activité égal**

##### *a) Les cotisations maladie et famille*

Les branches famille et maladie du régime général mutualisent désormais les cotisations de nombreuses catégories d'assurés : salariés du secteur privé, titulaires des trois fonctions publiques et travailleurs indépendants, agricoles ou non agricoles.

Or, les cotisations sociales maladie et famille continuent de s'appliquer avec des assiettes ou des taux différents selon ces catégories de cotisants. Il s'ensuit, à niveau de revenu d'activité égal, des différences d'efforts contributifs entre assurés, mesurés en rapportant les cotisations (y compris patronales) finançant un risque donné aux revenus d'activité nets de ces cotisations. Ces écarts entre catégories d'assurés sont surtout marqués sur les cotisations maladie, pour lesquelles des différences de taux s'ajoutent aux différences d'assiette.

**Les différences de taux et d'assiettes applicables entre les principales catégories d'assurés pour les risques maladie et famille**

Parmi les différentes catégories de cotisants au régime général ou aux régimes qui lui sont financièrement intégrés, les règles de taux d'assiette peuvent varier significativement :

- pour les salariés de droit commun du secteur privé, l'assiette des cotisations maladie et famille exclut de nombreux éléments, dont les sommes perçues dans le cadre de l'épargne salariale ou les indemnités de rupture, pour un total équivalent à plus de 9 % de la masse salariale du secteur. Les taux applicables en 2014 étaient de 13,55 % pour la maladie (dont environ 10,95 % hors financement des prestations en espèces) et de 5,25 % pour la famille (taux qui devrait passer à 3,45 % à partir de 2016 pour les salaires inférieurs à 3,5 SMIC). Cependant, les allègements généraux applicables conduisent en moyenne à des taux inférieurs de 15 % à ces barèmes ;

- pour les titulaires des trois fonctions publiques, les primes et indemnités, qui représentent en moyenne 22 % de la rémunération totale, sont exclues de l'assiette des cotisations maladie et famille. Par ailleurs, les taux maladie applicables, qui ne couvrent pas les prestations en espèces, sont de 9,7 % pour les agents de l'État et de 11,1 % pour ceux des collectivités locales et des hôpitaux. Le taux de cotisation famille restera de 5,25 % en 2016 ;

- pour les travailleurs indépendants non agricoles, affiliés au RSI pour le risque maladie, l'assiette correspond aux revenus professionnels soumis à l'impôt sur les sociétés (IS) ou à l'impôt sur les revenus (IR), donc nets des cotisations sociales acquittées (alors que l'assiette pour les salariés est constituée des rémunérations brutes). S'y ajoutent depuis 2013 les montants des dividendes perçus, quand ils excèdent 10 % du capital social. Les taux applicables en 2014 étaient de 6,5 % pour la maladie (soit environ 6,25 % hors financement des prestations en espèces) et 5,25 % pour la famille. Une cotisation minimale s'applique en outre pour les revenus inférieurs, à compter de 2015, à 10 % du plafond de la sécurité sociale ;

- pour les exploitants agricoles, outre les revenus agricoles soumis à l'IS ou à l'IR, l'assiette intègre depuis 2014 tous les revenus distribués aux associés non exploitants ayant des liens de parenté avec l'exploitant ainsi que les dividendes éventuellement perçus. En revanche, les loyers d'exploitation éventuellement perçus ne sont encore que partiellement pris en compte. L'exclusion des loyers représentait en 2007 une perte d'assiette de l'ordre de 12 %. Les taux applicables en 2014 étaient de 10,84 % pour la maladie (dont environ 9,74 % hors financement des prestations en espèces) et 5,25 % pour la famille.

L'effort contributif associé aux titulaires des trois fonctions publiques est réduit par un taux de cotisation inférieur à celui applicable au secteur privé, tout particulièrement pour la fonction publique d'État et par l'exclusion des primes de l'assiette des cotisations.

Parmi les principales catégories d'assurés, ce sont cependant les travailleurs indépendants affiliés au RSI qui supportent le plus faible effort contributif, en raison essentiellement d'un taux de cotisation nettement plus faible que celui applicable aux salaires du secteur privé et malgré l'existence de cotisations minimales. Les exploitants agricoles présentent quant à eux un taux d'effort très proche de celui des salariés du secteur privé.

**Tableau n° 53 : comparaison des taux d'effort contributif maladie (hors indemnités journalières et pensions d'invalidité) en 2014\***<sup>179</sup>

En %

	Salariés de droit commun au régime général	Titulaire FPE	Titulaire FPT/FPH	Indépendants	Exploitants agricoles
Taux d'effort contributif moyen	9,5	8,1	9,6	<6,9	<9,7
Taux d'effort moyen y compris CSG maladie	15,1	13,7	15,2	<15,5	

\*calculé en rapportant les cotisations maladies (hors IJ et invalidité) au revenu net de cotisations maladie, famille et CSG.

Source : calculs Cour des comptes.

Malgré des taux identiques en 2014, les cotisations familiales donnaient aussi lieu à de légères différences d'efforts contributifs moyens, en raison notamment de l'assiette utilisée pour les titulaires des fonctions publiques. En revanche, le taux d'effort moyen des indépendants était sensiblement égal à celui des salariés du secteur privé.

179. Les efforts contributifs moyens tiennent compte notamment de l'impact moyen des allègements généraux de charges sur les cotisations patronales du secteur privé, de la part moyenne des primes et indemnités dans la rémunération des titulaires de la fonction publique et de l'existence de cotisations minimales pour les non-salariés. En revanche, ils ne tiennent pas compte des sous-déclarations d'assiette par certains non-salariés, ni de l'écart entre l'assiette prise en compte et le revenu réel lié à la détermination sur une base forfaitaire du revenu fiscal d'une partie des exploitants agricoles.

**Tableau n° 54 : comparaison des taux d'effort contributif famille en 2014<sup>180</sup>**

*En %*

	Salariés de droit commun au régime général	Titulaire des trois fonctions publiques	Indépendants	Exploitants agricoles
Taux d'effort contributif moyen	4,6	4,4	4,5	<4,7
Taux d'effort moyen y compris CSG famille	5,4	5,3	<5,5	<5,6

*\*calculé en rapportant les cotisations maladies (hors IJ et invalidité) au revenu net de cotisations maladie, famille et CSG.*

*Source : calculs Cour des comptes.*

La réduction des cotisations famille prévue par le pacte de responsabilité, réservée au secteur privé, conduit néanmoins, à partir de 2015, à rendre l'effort contributif moyen associé aux salariés du secteur privé et aux travailleurs non-salariés inférieur à celui associé aux titulaires des fonctions publiques, au regard de l'addition des cotisations maladie et famille. Les travailleurs indépendants continueraient à bénéficier d'un net avantage relatif.

**Tableau n° 55 : comparaison des taux d'effort contributif maladie (hors IJ et invalidité) et famille en 2016\*<sup>181</sup>**

*En %*

	Salariés de droit commun au régime général	Titulaire FPE	Titulaire FPT/FPH	Indépendants	Exploitants agricoles
Taux d'effort contributif moyen	12,3	12,5	14,0	<9,9	<13,0
Taux d'effort moyen y compris CSG	18,7	18,9	20,4	<16,9	<19,7

*\*calculé en rapportant les cotisations maladies (hors IJ et invalidité) au revenu net de cotisations maladie, famille et CSG.*

*Source : calculs Cour des comptes.*

180. Compte non tenu des sous-déclarations d'assiette par certains non-salariés et de l'impact de la détermination sur une base forfaitaire du revenu fiscal d'une partie des exploitants agricoles.

181. *Idem.*



### *b) Les cotisations vieillesse*

Le caractère majoritairement contributif des régimes de retraite, qui lie cotisations et prestations, conduit à ce que les considérations d'équité entre assurés passent avant tout par la comparaison des rendements offerts par chaque régime, plus que par l'effort contributif. Toutefois, entre régimes dont les modalités de calcul des pensions sont identiques, à revenus équivalents, la comparaison des rendements équivaut à la comparaison des efforts contributifs associés aux cotisations. C'est ainsi le cas entre le régime général des salariés et les régimes alignés sur ce dernier (salariés agricoles, artisans et commerçants relevant du régime social des indépendants). S'agissant en outre désormais de régimes intégrés financièrement au régime général, la comparaison des efforts contributifs revêt un véritable enjeu d'équité.

Cette comparaison met avant tout en évidence l'impact des allègements généraux de charges patronales, qui réduit de 15 % (soit -1,7 point de cotisations) l'effort contributif moyen relatif aux salariés du secteur privé, tandis que la faiblesse de la part de cotisation déplafonnée au RSI réduit de près d'un point l'effort contributif des artisans et commerçants au-delà de deux fois le plafond de la sécurité sociale par rapport aux salariés. Pour un taux de cotisation identique jusqu'au plafond, le taux de la cotisation déplafonnée ne sera encore en 2017 que de 0,7 % au RSI, contre 2,3 % au régime général.

## **2 - Les voies d'amélioration possibles**

### *a) Des taux de cotisations maladie et vieillesse des travailleurs indépendants à rapprocher de ceux des salariés*

Les branches maladie et vieillesse de base du RSI étant désormais intégrées financièrement au régime général, un rapprochement entre les efforts contributifs des travailleurs indépendants, à niveau de revenu d'activité égal et ceux des salariés du secteur privé apparaît indispensable. Ce rapprochement appelle une augmentation progressive du taux de cotisations maladie des indépendants de l'ordre de deux points après le

déplafonnement intervenu en 2013 et celle du taux de cotisation vieillesse déplafonnée<sup>182</sup>.

Comme la Cour l'a déjà souligné, la modification fondamentale du modèle de financement du RSI que représente la suppression sur trois ans de la contribution sociale de solidarité, qui équilibrait jusque-là les branches maladie et vieillesse de ce régime et l'intégration financière complète de ces dernières au régime général rendent impérative la poursuite de l'augmentation d'un effort contributif qui reste inférieur à celui des salariés, sauf à laisser à la charge du régime général et donc de ces derniers les déficits structurels que connaît le RSI.

Par ailleurs, ces rapprochements de taux ne réduiront qu'en partie les écarts d'efforts contributifs entre salariés et non-salariés tant que des phénomènes de sous-déclaration d'assiette perdureront pour les non-salariés, comme la Cour l'a déjà souligné<sup>183</sup>.

*b) L'intérêt désormais limité d'un réexamen de l'assiette spécifique des cotisations maladie et famille de la fonction publique*

La limitation de l'assiette des cotisations maladie et famille aux seuls traitements pour les titulaires des trois fonctions publiques engendre de moindres cotisations pour près de 4,5 Md€, compte non tenu par ailleurs des différences de taux avec le régime général pour ce qui est de la cotisation maladie. La Cour avait recommandé en 2007<sup>184</sup> d'aligner les assiettes et les taux des cotisations patronales famille et maladie sur ceux du secteur privé.

---

182. Voir sur ce point la recommandation formulée par la Cour des comptes dans son *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2014*, chapitre XVI : les retraites des artisans et des commerçants : une soutenabilité menacée, un poids croissant pour la collectivité nationale, p. 467-490, septembre 2014, la Documentation française, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

183. Cour des comptes, *Rapports sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2013*, chapitre XV : les retraites des exploitants agricoles, p. 423-450, septembre 2013 ; *pour 2014*, chapitre XVI : les retraites des artisans et commerçants : une soutenabilité menacée, un poids croissant pour la collectivité nationale, p. 467-490, septembre 2014, la Documentation française, disponibles sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

184. Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2007*, chapitre VI : l'assiette des prélèvements sociaux finançant le régime général p. 166, septembre 2007, la Documentation française, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

Cependant, les allègements de cotisations sociales en faveur de l'emploi des moins qualifiés placent désormais l'effort contributif moyen des salariés du secteur privé à un niveau équivalent à celui du secteur public. Dès lors, l'alignement des assiettes et des taux des cotisations des employeurs publics sur ceux du secteur privé, à périmètre de prestations identique, conduirait à un effort contributif moyen supérieur pour le secteur public.

## **B - Rétablir la simplicité et la lisibilité du prélèvement sur le facteur travail lié aux cotisations sociales**

### **1 - L'affichage de prélèvements supérieurs à leur réalité, à défaut d'une intégration des allègements généraux dans le barème des cotisations**

Au sein de chaque régime et de chaque branche, le principe d'un prélèvement proportionnel aux revenus d'activité par application d'un taux fixe de droit commun semble garantir la simplicité et la lisibilité des cotisations sociales, aux règles de plafonnement et de cotisations minimales près. En réalité, de très nombreuses dérogations s'appliquent, notamment pour les cotisations dues au régime général.

Principale dérogation au droit commun par leur montant (20,7 Md€ en 2013), les allègements généraux conduisent à afficher, pour plus de 10 millions de salariés, des taux de cotisations et de contributions sociales patronales en déconnexion de plus en plus forte, du fait des exonérations supplémentaires mises en œuvre dans le cadre du pacte de compétitivité, avec les charges réellement supportées par les employeurs.

**Tableau n° 56 : niveau des taux de cotisations patronales du barème et des taux effectifs selon le niveau de salaire en 2016**

En %

Entreprises de plus de 20 salariés	1 SMIC	1,3 SMIC	>1,6 SMIC
<b>Taux de cotisations/contributions des barèmes*</b>	<b>28,45</b>	<b>28,45</b>	<b>28,45</b>
<i>dont maladie au régime général</i>	12,80	12,80	12,80
<i>dont vieillesse au régime général</i>	10,40	10,40	10,40
<i>dont famille au régime général</i>	3,45	3,45	3,45
<i>dont AT-MP mutualisé</i>	1,00	1,00	1,00
<i>dont CSA</i>	0,30	0,30	0,30
<i>dont FNAL</i>	0,50	0,50	0,50
<b>Taux de cotisation effectif après allègement</b>	-	<b>17,51</b>	<b>28,45</b>
<i>dont maladie au régime général</i>	-	7,70	12,80
<i>dont vieillesse au régime général</i>	-	6,25	10,40
<i>dont famille au régime général</i>	-	2,07	3,45
<i>dont AT-MP mutualisé</i>	-	1,00	1,00
<i>dont CSA</i>	-	0,18	0,30
<i>dont FNAL</i>	-	0,30	0,50

\* la réduction de 1,8 point de cotisation famille applicable jusqu'à 3,5 SMIC est considérée ici comme intégrée au barème.

Source : Cour des comptes d'après LFRSS 2014.

Comme l'a déjà souligné la Cour en 2011 dans son rapport sur les prélèvements fiscaux et sociaux en France et en Allemagne<sup>185</sup>, ce décalage entre les taux de prélèvement effectifs et les taux réglementaires nuit à la transparence des coûts du travail. À ce titre, il risque de fausser l'appréciation portée par les acteurs économiques, en particulier étrangers, sur l'attractivité du territoire français. L'intégration des allègements généraux dans le barème des cotisations sociales mettrait un terme à ce décalage et obligerait les pouvoirs publics à redéfinir et donc à réexaminer, la plupart des exonérations ciblées. La Cour a ainsi déjà recommandé à plusieurs reprises une telle « barémisation »<sup>186</sup> depuis le changement de modalités de compensation par l'État de ces allègements généraux introduit par la loi de financement pour 2011, avec l'affectation pérenne de ressources fiscales à la sécurité sociale, sans plus tenir compte, comme par le passé, de l'évolution annuelle de leur coût effectif.

185. Cour des comptes, *Rapport public thématique, Les prélèvements sociaux et fiscaux en France et en Allemagne*, mars 2011, la Documentation française, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

186. Cour des comptes, *Rapports sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2012*, chapitre V : le financement de la sécurité sociale par l'impôt, p. 136-163, septembre 2012 ; *pour 2013*, chapitre V : la maîtrise des niches sociales, un enjeu toujours majeur, p. 143-171, septembre 2013, la Documentation française, disponibles sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

## **2 - Une illisibilité accrue du coût du travail du fait du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi**

La « barémisation » des allègements généraux actuels ne rétablirait toutefois que partiellement la lisibilité des charges supportées par les entreprises sur les salaires. Celle-ci est en effet affectée également par la mise en place du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en 2013.

Le CICE consiste en une réduction d'impôt sur les sociétés égale, à partir de 2015, à 6 % de la masse des salaires inférieurs à 2,5 fois le SMIC (soit un coût de 20 Md€ en régime de croisière équivalent à 4,5 % de la masse salariale totale des entreprises éligibles). Même s'il poursuit des objectifs en partie distincts de ceux des allègements, puisqu'il vise aussi à améliorer la compétitivité des entreprises exportatrices<sup>187</sup>, il contribue comme les allègements généraux à réduire le coût du travail. L'impact cumulatif du CICE et des allègements généraux de cotisations représente de fait une réduction du coût du travail pour un salarié rémunéré au SMIC de 35,75 points pour les entreprises de moins de 20 salariés et de 36,15 points pour celles de 20 salariés et plus en 2015<sup>188</sup>.

La coexistence de deux dispositifs de soutien public proportionnels aux salaires, l'un fiscal et l'autre social, accentue l'illisibilité du coût effectif du travail pour les entreprises ainsi que la Cour l'a déjà mis en évidence<sup>189</sup>. Les pouvoirs publics ont annoncé leur intention de procéder à horizon 2017 à la transformation du CICE en allègements généraux supplémentaires de charges.

Cette évolution souhaitable en termes de lisibilité et de simplification offre l'opportunité de redéfinir un barème de cotisations qui soit en cohérence avec les logiques de financement des différents risques et régimes de sécurité sociale, aujourd'hui compromises du fait de l'imputation des allègements généraux. Les travaux complémentaires souhaités par les ministres chargés des finances, des affaires sociales et

---

187. Le CICE doit contribuer à augmenter le taux de marge des entreprises et à diminuer la part du coût du travail dans la valeur ajoutée.

188. En prenant en compte la réduction de 1,8 point de la cotisation famille jusqu'à 1,6 SMIC, l'exonération maximale des cotisations patronales renforcée au 1<sup>er</sup> janvier 2015 et les 6 points de CICE.

189. Cour des comptes, *Communications à la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale*, Le financement de la branche famille, novembre 2012 et mai 2013, la Documentation française, disponibles sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

du travail, en réponse à un référé récent de la Cour<sup>190</sup>, sur certaines incidences de l'intégration des allègements généraux dans le barème (différenciation des barèmes par risque et disparition des conditionnalités aujourd'hui attachées aux allègements<sup>191</sup>), pourraient ainsi s'inscrire dans le cadre plus large des réformes en cours (nouvelles étapes d'allègement de charges, évolution du CICE notamment).

### **C - Tenir compte du caractère contributif ou assurantiel de certains risques pour la redéfinition d'un nouveau barème de cotisations**

#### **Des logiques de financement distinctes selon les risques couverts**

S'agissant de l'assurance maladie et de la branche famille, pour lesquelles la part des dépenses purement contributives est aujourd'hui inférieure à 10 %, le financement par cotisations se justifie moins, au regard du principe de contributivité, que pour les risques vieillesse et accidents du travail - maladies professionnelles (AT-MP).

La part des cotisations sociales dans les recettes de l'ensemble des régimes de retraite, tenant compte des allègements existants, était en 2013 globalement cohérente avec la part de leurs dépenses encore proportionnelles aux montants de cotisations acquittées. Pour le régime général notamment, la part des prestations contributives (63 %) était de fait sensiblement égale à la part des cotisations sociales prélevées sous le plafond de la sécurité sociale dans le total des ressources de la CNAVTS (64 %). Les régimes complémentaires demeurent les plus contributifs car ils appliquent un nombre limité de dispositifs de solidarité (liés essentiellement à la validation des périodes de chômage ou de maladie) et ont conservé une part élevée de financement par cotisations (85 % en moyenne), en ne connaissant que des mesures marginales d'exonération de cotisations<sup>192</sup>.

190. Référé sur le pilotage et le suivi des allègements généraux de cotisations sociales patronales sur les bas salaires en tant qu'instrument de politique de l'emploi, rendu public le 21 avril 2015, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

191. Conditionnalités relatives au respect de la législation sociale et du droit du travail.

192. Seules les cotisations à l'ARRCO sur les rémunérations des apprentis font l'objet d'une mesure d'exonération.

Le risque accidents du travail et maladies professionnelles a conservé depuis l'origine un caractère assurantiel, qui appelle un financement par des cotisations exclusivement patronales ajustées au niveau des dépenses, afin d'inciter les entreprises à la prévention de ces risques.

### 1 - Un renforcement des allègements généraux de nature à fragiliser les logiques de financement des risques vieillesse et AT-MP

En 2013, avant la mise en œuvre des mesures du pacte de responsabilité, les allègements généraux représentaient une réduction de cotisations de 20,7 Md€, répartie comme suit entre les régimes et les différentes branches du régime général concernés :

**Tableau n° 57 : répartition du coût des allègements généraux entre régimes pour l'année 2013**

*En M€*

	Montant des allègements généraux	Rapportés à la masse salariale concernée	Rapportés à la masse théorique des cotisations concernées
Régime général			
CNAMTS Maladie	9 096	1,9 %	15 %
CNAF	3 859	0,8 %	15 %
CNAVTS	6 821	1,7 %	15 %
MSA salariés (maladie + vieillesse)	909	4,8 %	21 %
Autres	48	< 1 %	n.d
<b>Total</b>	<b>20 733</b>		

Source : Cour des comptes d'après données CCSS et PLFSS 2015.

Les mesures du pacte de responsabilité, mises en œuvre par la loi de financement rectificative d'août 2014, prévoient un renforcement des allègements généraux au niveau du SMIC : quelle que soit la taille de l'entreprise, ces allègements représentent désormais la totalité des points de cotisations patronales dues aux branches maladie, famille et vieillesse du régime général, ainsi qu'un point de cotisation AT-MP<sup>193</sup>.

193. Toutes les entreprises cotisent à un taux AT-MP net d'au moins 1 %, en raison des majorations et points de cotisations « mutualisés ». Le renforcement des allègements porte également sur les contributions de solidarité autonomie (CSA) et FNAL, dont le niveau varie selon la taille de l'entreprise.

Toutes choses égales par ailleurs, le renforcement des allègements généraux au niveau du SMIC conduira à réduire encore la part des cotisations sociales dans les ressources de la branche vieillesse, au risque que cette part devienne inférieure à celle des prestations de la branche à caractère contributif.

Même si la loi<sup>194</sup> prévoit que les cotisations AT-MP ne seront concernées que dans la mesure où le niveau global de l'allègement le nécessitera, c'est-à-dire à proximité immédiate du SMIC, cette extension des allègements au risque AT-MP va à l'encontre du principe assurantiel qui fonde le mode de financement de la branche AT-MP par la voie de cotisations à la charge des employeurs de salariés.

## **2 - Les enjeux de la transformation du CICE en allègements généraux supplémentaires de cotisations**

Dans l'hypothèse d'une transformation totale du CICE en allègements, à paramètres constants, c'est-à-dire à niveau de soutien inchangé au long de l'échelle des salaires par rapport au cumul actuel des deux dispositifs, les taux d'allègement de cotisations seraient, à chaque niveau de salaire, augmentés d'au moins 7,5 points<sup>195</sup>.

Or, les allègements actuels conduisent déjà à supprimer au niveau du SMIC la totalité des cotisations patronales dues aux régimes obligatoires de base de sécurité sociale. Dès lors, au niveau du SMIC, l'essentiel des 7,5 points supplémentaires devrait être imputé sur les cotisations patronales aux régimes conventionnels de retraites complémentaires (AGIRC-ARRCO) et d'assurance chômage (Unédic). Les cotisations versées à ces régimes et à l'assurance chômage seraient alors amputées d'environ 1,5 Md€. Une telle évolution, qui nécessiterait en tout état de cause un accord des partenaires sociaux qui en ont la responsabilité directe, entraînerait une transformation structurelle très profonde de la logique de financement de ces régimes.

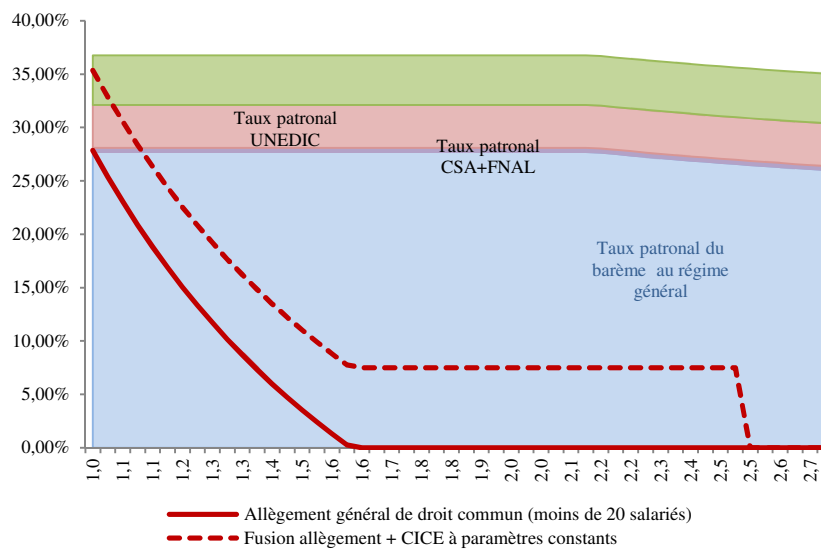
---

194. Article L. 241-13 du code de la sécurité sociale dans sa rédaction actuelle issue de la loi de financement rectificative pour 2014.

195. Dans la mesure où, à montant brut égal, un allègement de cotisations induit un surcroît d'IS (de l'ordre de 20 à 25 % selon la direction du Budget) contrairement à un crédit d'impôt, cette hypothèse suppose que les 20 Md€ de CICE soient transformés en quelques 24 à 25 Md€ d'allègements supplémentaires, soit, sur la même plage de rémunération que le CICE (de 1 à 2,5 SMIC) non pas 6 points d'allègement de cotisations, mais au moins 7,5 points.



**Graphique n° 15 : effets possibles de la transformation du CICE en allègements généraux supplémentaires de cotisations patronales à paramètres constants**



*Note de lecture :*

- les aires de couleur figurent les niveaux de taux de cotisations selon les barèmes applicables aux différents régimes ou organismes auxquels cotisent de façon cumulative les employeurs de salariés du secteur privé ;
- les courbes figurent le niveau d'allègement avant et après transformation du CICE en allègements supplémentaires de cotisations. Après transformation, la courbe du nouvel allègement, en pointillé, dépasse, à proximité du SMIC, le niveau du barème des cotisations au régime général. En effet, elle traverse la zone des barèmes de cotisations aux régimes AGIRC-ARRCO et à l'Unédic, ce qui indique que l'allègement supplémentaire s'imputerait pour partie sur ces cotisations.

Source : calculs Cour des comptes.

La fusion des deux dispositifs pourrait en revanche être l'occasion pour les pouvoirs publics, à travers un réexamen des niveaux de soutien public au long de l'échelle des salaires, de clarifier les objectifs poursuivis, entre soutien à l'emploi des salariés les moins qualifiés et soutien à la compétitivité.

Plusieurs combinaisons sont naturellement envisageables en fonction des objectifs qui seraient jugés souhaitables. À titre purement illustratif, la Cour a cherché à en analyser les effets en construisant trois scénarios en fonction de choix contrastés.

**Illustration de quelques scénarios possibles d'évolution du soutien public au long de l'échelle des salaires**

Si les pouvoirs publics souhaitaient, à l'occasion de la transformation du dispositif fiscal du CICE en une réduction de cotisations sociales, modifier l'équilibre actuel des objectifs économiques poursuivis, de nombreuses options seraient alors possibles. À titre d'illustration, sous l'hypothèse d'un maintien du niveau global de soutien public par rapport à une transformation du CICE à périmètre constant (soit 40 Md€ au total), trois types de scénarios sont ici esquissés.

Le premier (scénario S1) correspond à une réorientation du soutien vers les bas salaires, en partant du taux d'allègement assuré par l'addition des deux dispositifs au niveau du SMIC et avec un point de sortie de l'allègement ramené à 2,2 SMIC. Le volume d'aide entre 1 et 1,6 SMIC serait alors augmenté de 4 Md€, ce qui conduirait notamment à accroître les allègements de cotisations pour les régimes conventionnels par rapport à une transformation à périmètres constants.

Le deuxième (scénario S2) correspond à une réorientation de l'effort public vers les salaires entre 2 et 3,5 SMIC, en limitant le soutien proche du SMIC au niveau permis par les seuls allègements actuels, ce qui éviterait ainsi de toucher aux cotisations des régimes conventionnels. La dégressivité de l'allègement s'arrêterait au taux de 8,5 % à partir de 1,6 SMIC et jusqu'à 3,2 SMIC. Elle reprendrait entre 3,2 et 3,6 SMIC. Le volume d'aide sous 1,6 SMIC serait réduit de 4,5 Md€ au bénéfice des salaires supérieurs à ce seuil. Ce scénario cible davantage les secteurs les plus exposés à la concurrence internationale<sup>196</sup>, dans un objectif de compétitivité-prix, avec le risque toutefois qu'au-delà de 2,5 SMIC, une partie des allègements se dissipe dans des augmentations du salaire net.

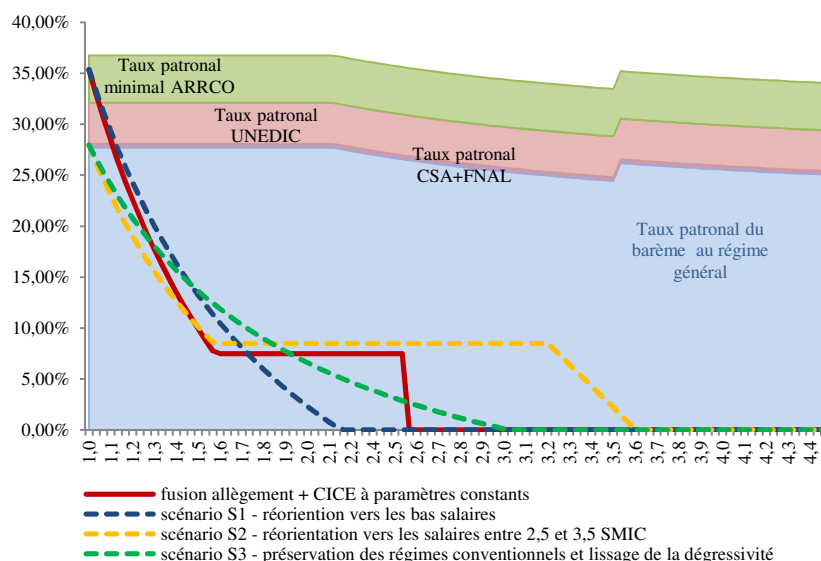
Le troisième (scénario S3) correspond au choix d'un profil plus régulier de dégressivité depuis le niveau de soutien des allègements généraux actuels pour un salarié au SMIC, ce qui éviterait de toucher les régimes conventionnels, mais porterait le seuil de sortie à près de 3 SMIC. Le soutien public serait réduit sur les salaires jusqu'à 1,3 SMIC pour un montant total de plus de 2,5 Md€, mais ce sont surtout les salaires intermédiaires (entre 1,4 et 1,9 SMIC) qui bénéficieraient d'une augmentation de l'aide publique.

---

196. Le rapport Gallois *Pacte pour la compétitivité de l'industrie française* (novembre 2012) préconisait une réduction de charges sur une plage de salaires étendue allant jusqu'à 3,5 SMIC afin de viser directement les secteurs exportateurs. C'est au demeurant en cohérence avec cette préconisation qu'il est prévu d'élargir en 2016 aux salaires situés entre 1,6 et 3,5 SMIC l'exonération de cotisations patronales familiales de 1,8 point dont ont bénéficié en 2015 les rémunérations jusqu'à un plafond de 1,6 SMIC.

Le graphique ci-après présente ces différents scénarios de transformation totale du CICE en allègements généraux supplémentaires de cotisations sociales.

**Graphique n° 16 : illustration de différents scénarii de transformation totale du CICE en allègements généraux supplémentaires de cotisations patronales en 2017**



Source : Cour des comptes.

En cas de transformation totale du CICE en allègements généraux supplémentaires, un arbitrage devrait intervenir entre la préservation de la logique contributive de financement des régimes conventionnels, qui est au fondement même de leur fonctionnement et le maintien du niveau actuel du soutien public au niveau du SMIC.

Respecter pleinement cette logique contributive essentielle, c'est-à-dire ne pas faire porter d'allègements sur les cotisations des régimes conventionnels, nécessiterait soit de conserver une partie du CICE sous une forme fiscale, pour les salaires qui seraient concernés par un niveau d'allègement supérieur au niveau maximum de l'allègement actuel<sup>197</sup>, soit de réduire le niveau global du soutien public dont bénéficient actuellement les entreprises au titre de salaires compris entre 1 et

197. Soit entre 1 et 1,1 SMIC en cas de fusion sans réorientation du soutien public le long de l'échelle des salaires. Le crédit d'impôt résiduel représenterait alors environ 1,5 Md€.

1,1 SMIC du fait du cumul des allègements généraux de cotisations et du CICE.

### CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

*Depuis les années 1980, la part des cotisations dans le total des ressources de la sécurité sociale a diminué de près de 20 points au profit de la CSG et des impôts et taxes affectés, même si elle reste encore prépondérante.*

*Cette évolution traduit la volonté des pouvoirs publics, à partir de la fin des années 1980, de diversifier les ressources de la sécurité sociale dans un double objectif : d'une part, élargir l'assiette des prélèvements sociaux au-delà des revenus d'activité afin de financer de façon plus équitable la croissance rapide des dépenses et, d'autre part, limiter le poids des prélèvements sociaux sur le coût du travail par une politique de plus en plus marquée d'allègements généraux pour soutenir l'emploi et la compétitivité des entreprises. Par de nombreux aspects, cette évolution a aussi tiré les conséquences de l'universalisation des prestations familiales et de la réduction progressive du caractère contributif de la plupart des prestations, notamment d'assurance maladie.*

*Il en résulte un mode de financement de plus en plus brouillé et instable d'autant que la mise en œuvre du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi, qui poursuit les mêmes objectifs que les allègements généraux, renforce la complexité et accroît la déconnection entre les taux affichés et les prélèvements effectifs.*

*Sauf à compromettre la légitimité d'un type de prélèvement qui est au fondement même non seulement du financement, mais de l'organisation de la sécurité sociale, puisqu'il demeure la condition de l'affiliation et de l'ouverture de la plupart des droits à prestations, il importe que soient mises plus clairement en évidence pour les assurés les conditions de la solidarité financière qui les unit en termes de taux d'effort contributif et pour les employeurs la réalité du prélèvement effectif au regard des barèmes affichés.*

*À ce titre, l'intégration financière des branches maladie et vieillesse du RSI au régime général en 2015 soulève de manière pressante la question de l'harmonisation des efforts contributifs entre travailleurs indépendants et salariés, dès lors que la suppression de leur mécanisme d'équilibrage par la contribution sociale de solidarité risque de laisser supporter au régime général et par là même aux salariés, la charge des déficits structurels du RSI.*

*La transformation du CICE en allègements généraux supplémentaires de cotisations annoncée à l'horizon 2017 par les pouvoirs publics offre l'opportunité qui ne doit pas être manquée de redéfinir le barème des cotisations sociales en fonction des prélèvements effectifs et non de ceux affichés en trompe l'œil comme aujourd'hui. Elle procure aussi l'occasion de remodeler le barème en cohérence avec les logiques de financement des risques et régimes, aujourd'hui affectées, en particulier par l'extension des allègements aux cotisations AT-MP et par la part de plus en plus importante des cotisations d'assurance vieillesse prises en charge sur financements publics alors qu'il s'agit de salaires différés et que le lien entre cotisations et pension reste marqué par une forte logique de contributivité.*

*La fusion des dispositifs devrait plus généralement être mise à profit par les pouvoirs publics pour clarifier, à travers un réexamen des niveaux de soutien public au long de l'échelle des salaires, les objectifs poursuivis, entre soutien à l'emploi des salariés les moins qualifiés et soutien à la compétitivité.*

*Les scénarios construits et analysés par la Cour à titre illustratif mettent en évidence à cet égard la nécessité de choix essentiels sur l'orientation des efforts d'allègements. En particulier, à paramètres constants au niveau du SMIC, la transformation totale du CICE en allègements de charges supposerait que l'essentiel des allègements supplémentaires soit imputé sur les cotisations patronales aux régimes conventionnels de retraite complémentaires (AGIRC-ARRCO) et d'assurance chômage (Unédic), dans la mesure où d'ores et déjà les allègements actuels ont pour effet de supprimer pour un salarié rémunéré au SMIC l'ensemble des cotisations patronales aux régimes de base. Une telle évolution, qui nécessiterait en tout état de cause un accord des partenaires sociaux qui ont la responsabilité directe de ces régimes, entraînerait une transformation structurelle très profonde de la logique contributive de financement qui fonde leur fonctionnement.*

*Respecter pleinement cette logique contributive essentielle apparaît souhaitable, mais nécessitera de conserver une partie du CICE sous une forme fiscale, sauf à réduire le niveau global du soutien public dont bénéficient actuellement les entreprises au titre des salaires au niveau du SMIC et légèrement supérieurs à ce dernier.*

*La Cour formule ainsi les recommandations suivantes :*

*14. harmoniser progressivement les efforts contributifs entre les cotisants au régime général et ceux aux régimes qui lui sont financièrement intégrés ;*

*15. redéfinir à l'occasion de la transformation du CICE en allègements généraux de charges le barème des cotisations sociales, de manière à supprimer toute déconnexion entre taux affichés et cotisations effectives ;*

*16. prendre en considération, à l'occasion de la transformation du CICE en allègements généraux de charges, la logique contributive de financement des régimes de retraites complémentaires et d'assurance chômage et celle, de nature assurantielle, de financement du risque AT-MP.*

---