

N° 566

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 30 mai 2014

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

PRÉSENTÉE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 34-1 DE LA CONSTITUTION

*relative au **financement** de la **protection sociale** et à l'**allègement** des **charges des entreprises**,*

Par MM. Serge DASSAULT, Gérard LONGUET, René BEAUMONT, Claude BELOT, Jean BIZET, Pierre BORDIER, François-Noël BUFFET, Jean-Noël CARDOUX, Gérard CÉSAR, Pierre CHARON, Jean-Pierre CHAUVEAU, Christian COINTAT, Henri de RAINCOURT, Mme Isabelle DEBRÉ, MM. Robert del PICCHIA, Francis DELATTRE, Mmes Catherine DEROCHE, Marie-Hélène DES ESGAULX, MM. Éric DOLIGÉ, Philippe DOMINATI, Louis DUVERNOIS, André FERRAND, Bernard FOURNIER, Jacques GAUTIER, Mme Colette GIUDICELLI, MM. Francis GRIGNON, François GROSDIDIER, Charles GUENÉ, Michel HOUEL, Alain HOUPERT, Marc LAMÉNIE, Michel MAGRAS, Alain MILON, Hugues PORTELLI, Mme Sophie PRIMAS, M. Bruno RETAILLEAU, Mmes Esther SITTLER, Catherine TROENDLÉ, MM. Jean-Pierre VIAL, Marcel-Pierre CLÉACH, Alain GOURNAC, Mmes Caroline CAYEUX, Jacqueline FARREYROL, Françoise BOOG, MM. René-Paul SAVARY, Roland du LUART, Bernard SAUGEY, Raymond COUDERC, Jean-Paul FOURNIER, Robert LAUFOAULU, Bernard FOURNIER, Mmes Marie-Annick DUCHÊNE et Marie-Thérèse BRUGUIÈRE,

Sénateurs

EXPOSÉ DES MOTIFS

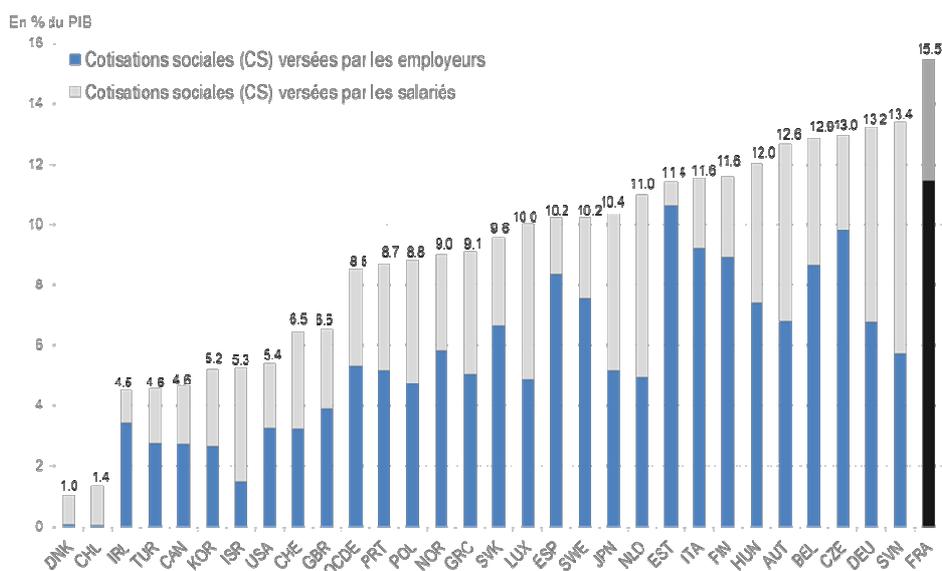
Mesdames, Messieurs,

Depuis 1945, le financement du système de protection sociale français est majoritairement assuré par des cotisations sociales assises sur les revenus professionnels. Si une partie de ces cotisations sont payées par les employeurs et d'autres par les salariés, les économistes s'accordent à dire que cette distinction n'est pas pertinente à long terme. Ces cotisations sont finalement toutes supportées par l'entreprise et renchérisse le coût du travail.

On constate également que l'augmentation des prestations sociales a largement pesé sur l'équilibre financier des comptes sociaux, alors que l'explosion du chômage est venue réduire l'assiette des prélèvements.

En 2010, plus de 56 % des ressources de la protection sociale provenaient des cotisations sociales versées par les entreprises, pour un coût total de 354 milliards d'euros. Les prélèvements pesant sur le travail représentent 15,5 % du PIB. À elles seules, les cotisations patronales pèsent pour 11 % du PIB, soit le niveau le plus élevé des pays de l'OCDE.

Cotisations sociales en pourcentage du PIB dans les pays de l'OCDE



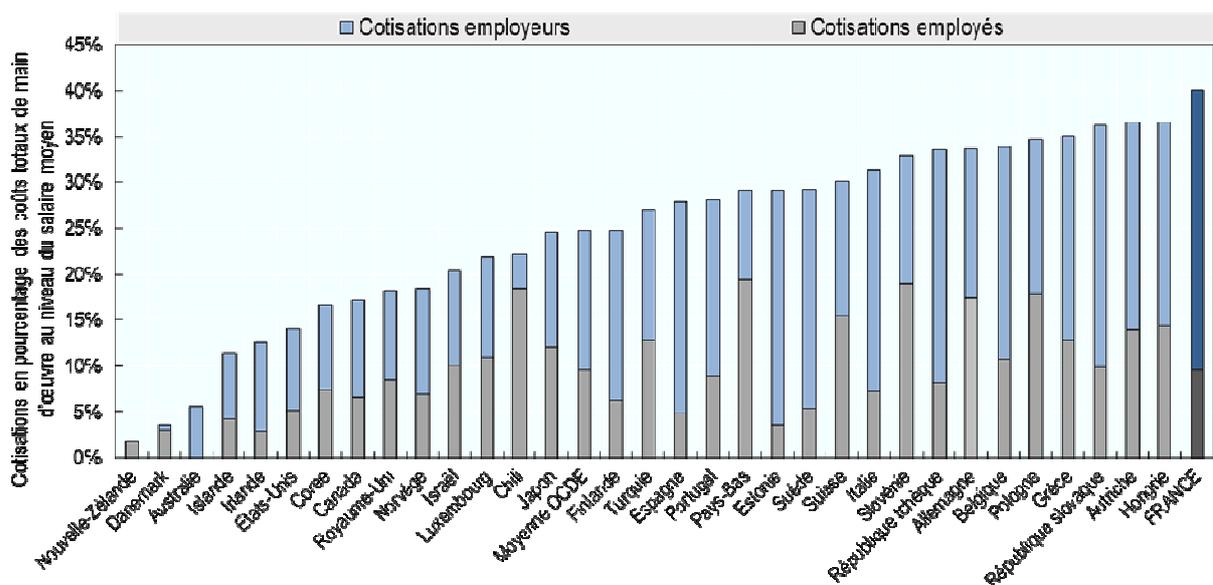
Source OCDE, données 2010

Ce mode de financement constitue aujourd'hui un lourd handicap pour notre économie, qui évolue dans un environnement mondialisé extrêmement compétitif :

- renchérisant excessivement les coûts de production des entreprises, il nuit à leur compétitivité. Or, depuis le début des années 2 000, la France n'a cessé de perdre des parts de marché à l'exportation, alors que, dans le même temps, l'Allemagne, grâce à une politique ambitieuse de réforme du marché du travail et de modération des coûts salariaux, dégagait des excédents commerciaux considérables.

- il favorise la substitution du travail par le capital, pénalise l'emploi des salariés les moins qualifiés et incite aux délocalisations.

Cotisations en pourcentage des coûts totaux de main d'œuvre au niveau du salaire moyen dans les pays de l'OCDE



Source OCDE, données 2012

À ces difficultés économiques majeures s'ajoute un problème de légitimité politique : quelles sont les dépenses qui doivent être prises en charge par les entreprises – via les cotisations sociales – et celles qui doivent être prises en charge par la solidarité nationale ?

Pour répondre à cette question, il convient de distinguer deux grands types de dépenses sociales :

- Les dépenses sociales assurantielles, aussi qualifiées de « *contributives* », et dont le montant est directement corrélé aux cotisations versées par celui qui les perçoit. Il s'agit en particulier des pensions de retraite, qui constituent un « salaire différé » et de l'assurance chômage. Ces dépenses ont vocation à être financées par les entreprises via des cotisations, car elles sont directement liées au travail des salariés. La branche accidents du travail – maladie professionnelle doit elle aussi être prise en charge par les entreprises, car il est légitime de faire payer par l'employeur les risques générés par une activité économique qui lui profite. Il en va de même pour la formation professionnelle.

- Les dépenses sociales universelles, qui ne sont pas ou peu « *contributives* » et qui relèvent de la politique sociale du gouvernement, dont le financement doit être pris en charge par l'État ou par la solidarité nationale. Ces dépenses sont essentiellement les dépenses de la branche maladie et celles de la branche famille.

Depuis le début des années 1990, les pouvoirs publics ont pris progressivement conscience des difficultés liées à un financement de la protection sociale reposant à l'excès sur le travail et l'ont fait évoluer sur la fiscalité de l'État ainsi que sur l'ensemble des revenus. La fiscalité locale est aussi sollicitée pour financer les dépenses sociales des collectivités territoriales.

Ils ont créé la contribution sociale généralisée (CSG), qui représentait 13 % des ressources de la protection sociale en 2010.

Ils ont mis en place des exonérations générales de cotisations sociales pour les bas salaires dont le montant s'élève à plus de 20 milliards d'euros chaque année, pour un total d'emplois créés ou sauvegardés estimés généralement à 800 000 environ.

Dans le cadre du Pacte de responsabilité et de solidarité annoncé par le Gouvernement, 10 milliards d'euros supplémentaires d'allègements de cotisations sociales patronales devraient être mis en place. Si cette mesure est indispensable, elle est très loin de constituer, tout comme la mise en place du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) avant elle, la réforme structurelle dont notre pays a aujourd'hui besoin pour retrouver son dynamisme économique.

Une véritable politique de l'offre en faveur de la croissance et de l'emploi devrait en effet reposer sur une réduction beaucoup plus importante du coût du travail, afin que nos entreprises puissent restaurer leurs marges qui sont à leurs plus bas niveaux depuis 1985, gagner des parts de marché, investir, embaucher et ainsi améliorer leur compétitivité.

C'est pourquoi la réforme du financement de la protection sociale doit constituer un chantier prioritaire pour les pouvoirs publics français.

On ne peut également espérer inverser la tendance au déséquilibre sans un changement d'assiette des prélèvements sociaux. Cette assiette doit être repensée en fonction de la nature des dépenses à couvrir. Le premier enjeu est de mieux marquer la différence entre les dépenses assurantielles liées au travail et celles qui relèvent de la solidarité nationale. Seules les dépenses assurantielles doivent être prises en charge par les entreprises.

Pour financer les dépenses des branches maladie et famille de la sécurité sociale, il est par conséquent nécessaire d'envisager de nouvelles assiettes telles que :

- Le chiffre d'affaires diminué de la masse salariale, avec un coefficient d'activité qui permettrait de diminuer le coût du travail pour les entreprises de main d'œuvre et favoriserait les embauches et les augmentations de salaires en France.

De la sorte, pour un même chiffre d'affaires, plus l'entreprise aura de salariés en France, moins elle contribuera aux dépenses de solidarité.

En revanche, cette assiette défavorisera les entreprises réalisant un chiffre d'affaires élevé avec peu de masse salariale, ce qui est le cas notamment des entreprises qui sous-traitent largement à l'étranger ou qui importent massivement.

Enfin, ce nouveau système permettra de maintenir un financement par les entreprises car le budget de l'État ne permet pas de financer à lui seul ces dépenses sociales.

- La consommation.

- L'ensemble des revenus des ménages par la fiscalité.

Avec cette résolution, nous souhaitons que le Sénat se prononce en faveur du principe d'une réforme d'ampleur du financement de notre protection sociale, afin qu'il puisse enfin être concilié avec l'emploi et la compétitivité des entreprises.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 34-1 de la Constitution,
- ③ Vu les articles 1^{er} à 6 de la loi organique n°2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et de la Constitution,
- ④ Vu le chapitre VIII *bis* du Règlement du Sénat,
- ⑤ Considérant que le financement du système de protection sociale français repose excessivement sur le travail, pénalisant l'emploi et la compétitivité de nos entreprises,
- ⑥ Considérant que les entreprises ont vocation à financer les dépenses d'assurance vieillesse, d'assurance chômage ainsi que les dépenses de la branche accidents du travail – maladie professionnelle de la sécurité sociale qui ont un lien direct avec son activité et dont le caractère est essentiellement contributif,
- ⑦ Considérant qu'elles n'ont *a contrario* pas vocation à financer les dépenses de la branche maladie et de la branche famille de la sécurité sociale dont le caractère largement universel relève de la solidarité nationale,
- ⑧ Plaide pour qu'au sein des dépenses de protection sociale, la différence entre dépenses assurantielles, qui doivent être financées par les entreprises, et dépenses universelles, qui relèvent de la politique sociale du gouvernement et qui doivent être financées par l'État ou par la solidarité nationale, soit mieux prise en compte,
- ⑨ Considère que le coût du travail trop élevé en France s'explique en grande partie par le poids des charges sociales payées par les entreprises,
- ⑩ Estime que la diversification des ressources de la protection sociale, entamée au début des années 1990 avec la création de la contribution sociale généralisée, est encore très largement insuffisante,
- ⑪ Souhaite que les pouvoirs publics étudient les différentes assiettes qui pourraient être envisagées pour financer les dépenses de la branche maladie et de la branche famille de la sécurité sociale, notamment le chiffre d'affaires diminué de la masse salariale, la consommation ou bien encore les revenus des ménages.