

N°50

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 3 novembre 2004

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur les **prélèvements obligatoires et leur évolution,***

Par M. Alain VASSELLE,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Nicolas About, *président* ; MM. Alain Gournac, Louis Souvet, Gérard Dériot, Jean-Pierre Godefroy, Mmes Claire-Lise Campion, Valérie Létard, MM. Roland Muzeau, Bernard Seillier, *vice-présidents* ; MM. François Autain, Paul Blanc, Jean-Marc Juilhard, Mmes Anne-Marie Payet, Gisèle Printz, *secrétaires* ; Mme Jacqueline Alquier, MM. Henri d'Attilio, Gilbert Barbier, Daniel Bernardet, Claude Bertaud, Mme Brigitte Bout, MM. Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Mmes Isabelle Debré, Christiane Demontes, M. Gérard Dériot, Mme Sylvie Desmarescaux, M. Claude Domeizel, Mme Bernadette Dupont, MM. Michel Esneu, Jean-Claude Étienne, Guy Fischer, Jacques Gillot, Jean-Pierre Godefroy, Mmes Françoise Henneron, Marie-Thérèse Hermange, Christiane Kammermann, M. André Lardeux, Mme Raymonde Le Texier, MM. Dominique Leclerc, Marcel Lesbros, Roger Madec, Jean-Pierre Michel, Alain Milon, Georges Mouly, Jackie Pierre, Mmes Catherine Procaccia, Janine Rozier, Michèle San Vicente, Patricia Schillinger, Esther Sittler, MM. Jean-Marie Vanlerenberghe, Alain Vassel, Paul Vergès, André Vézinhel.

---

Sécurité sociale.

Mesdames, Messieurs,

La situation des prélèvements obligatoires en 2004 traduit l'impuissance des pouvoirs publics à maîtriser, depuis vingt ans, l'irrésistible ascension des dépenses sociales.

En 2005, les Français acquitteront pas moins de trois impôts nouveaux pour financer de nouveaux droits, dont la préservation de l'autonomie des personnes âgées et handicapées. Mais, dans le même temps, ils continueront d'acquitter le prix de la dérive des dépenses de santé.

Avec 340 milliards d'euros affectés à la protection sociale, nul ne peut raisonnablement soutenir que notre pays n'assume pas le coût d'un système de santé, de retraite ou d'aide aux familles digne d'un grand État développé.

Pour autant, les débats organisés autour de la réforme de l'assurance maladie mettent en évidence que la lutte contre les gaspillages, par un changement des comportements, permettrait de réduire nos déficits et de financer les priorités sociales nouvelles.

Dans ce contexte, la résurgence des débats autour d'une « *assiette miracle* » sur laquelle asseoir nos finances sociales apparaît quelque peu en décalage. Quelle que soit la qualité des ingénieries financières ici et là proposées, votre commission reste, pour sa part, persuadée que la créativité doit désormais être mise au service de la maîtrise des comptes publics plutôt que de céder à la tentation permanente d'accroître la rentabilité de l'impôt.

Encore faut-il pour cela disposer des instruments adéquats ! Cinquante ans après la création de la sécurité sociale, le Gouvernement a engagé cette dernière dans un vaste *aggiornamento* dont les réformes des retraites et de l'assurance maladie constituent les premières traductions concrètes et qui seront prochainement complétées par la révision du cadre organique applicable aux lois de financement de la sécurité sociale, que votre Commission appelle de ses vœux depuis 1999.

## **I. DIX ANS DE RÉFORME DES COTISATIONS SOCIALES PATRONALES**

### ***A. LES PRÉLEVEMENTS SOCIAUX EN 2004 : LES ARBRES PEUVENT-ILS MONTER JUSQU'AU CIEL ?***

#### **1. Des prélèvements massifs**

Au fil des années, les prélèvements obligatoires effectués au bénéfice des organismes de sécurité sociale se sont considérablement accrus. Alors qu'ils représentaient moins de 18 % du produit intérieur brut (PIB) à l'aube des années 80, ils atteignent 22 % en 2003.

En valeur absolue, ces chiffres semblent encore plus considérables puisqu'il s'agit de 340 milliards d'euros absorbés par la sphère sociale, à travers des cotisations (74 %) ou des impôts (26 %).

#### **2. Des prélèvements sous-évalués**

Ces chiffres, déjà considérables, sont de surcroît sous-évalués car ils ne prennent pas en compte certaines données.

Ils n'intègrent pas les déficits réalisés chaque année par la sécurité sociale ou l'assurance-chômage. A titre d'exemple, pour l'année 2003, le régime général a accusé un déficit de 10,5 milliards d'euros, soit 3 % du total des prélèvements obligatoires affectés aux organismes sociaux. Or, tout déficit réalisé a pour contrepartie, dans le futur, le prélèvement d'une somme équivalente sur la richesse nationale.

Ils ne tiennent pas davantage compte du coût de l'amortissement des déficits passés par la caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES). Au 17 août 2004, la dette totale reprise par cet organisme s'élevait à 103,8 milliards d'euros. Alors que les comptes de l'État ou des collectivités locales font apparaître les charges d'intérêt dues au titre des emprunts par eux contractés, l'amortissement de la dette sociale et les recettes qui la financent<sup>1</sup> sont inscrits au sein d'un autre agrégat comptable, celui des organismes divers d'administration centrale (ODAC).

L'intégration de ces deux éléments porterait le poids des prélèvements sociaux à environ 25 % du PIB.

---

<sup>1</sup> Soit la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS), dont le produit s'élève à 4,7 milliards d'euros en 2003.

### 3. Des prélèvements croissants

Ce constat ne peut en outre être tempéré par des perspectives à court et moyen termes plus optimistes.

A compter de 2005, les mesures législatives récemment adoptées contribueront à accroître la pression fiscalo-sociale de 6,5 milliards d'euros :

- la loi du 1<sup>er</sup> juillet 2004, relative à la solidarité pour les personnes âgées et handicapées, a créé une contribution spécifique assise sur la suppression d'un jour férié avec, pour contrepartie, une cotisation additionnelle à la taxe de 2 % sur les revenus du capital. Ces deux recettes permettent de financer la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) à hauteur de 1 milliard d'euros ;

- la loi du 9 août 2004, relative aux industries électriques et gazières, dans son volet consacré au régime spécial de retraite, a prévu qu'une soulte soit versée en contrepartie de l'adossement du régime EGF au régime général. Celui-ci se traduit notamment par un reclassement de cotisations autrefois comptabilisées dans les prélèvements versés aux administrations publiques qui entraînera, en 2005, une augmentation du volume des prélèvements sociaux de 700 millions d'euros ;

- la loi du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie a modifié l'assiette de la contribution sociale généralisée (CSG) et élargi la contribution sociale de solidarité sur les sociétés (CSSS) afin de doter les régimes de 3 milliards d'euros supplémentaires en 2005 ;

- la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites a prévu la création d'un régime complémentaire pour les fonctionnaires, dont le financement, effectué par cotisations, repose sur 1 milliard d'euros de prélèvements sociaux nouveaux ;

Enfin, le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2005 propose la création d'une contribution des entreprises au fonds de cessation d'activité pour les travailleurs de l'amiante, dont le produit attendu s'élève à 200 millions d'euros.

A ces mesures, il convient d'ajouter les hausses de cotisations décidées par les partenaires sociaux - qui s'élèvent à 510 millions d'euros pour 2005 - dans le cadre des régimes obligatoires dont ils sont les gestionnaires.

Pourtant, malgré l'apport global de ces recettes nouvelles, le régime général de sécurité sociale devrait accuser, en 2005, un déficit prévisionnel de 10,5 milliards d'euros.

Ce tableau, malheureusement réaliste, illustre combien il est difficile d'inverser trois tendances constatées depuis près de vingt ans.

**La première tendance est celle de l'augmentation des prélèvements obligatoires dans leur ensemble.** En 2005, les prélèvements sociaux nouveaux réduiront à la portion congrue tous les efforts réalisés par le Gouvernement pour réduire les impôts. Les marges de manœuvre dégagées seront absorbées par le financement des priorités sociales nouvelles ou celui de l'assurance maladie, comme le montre le tableau suivant :

**Les principales mesures nouvelles et leur incidence sur les niveaux des prélèvements obligatoires en 2005 vues par le ministère des finances**

*(en millions d'euros)*

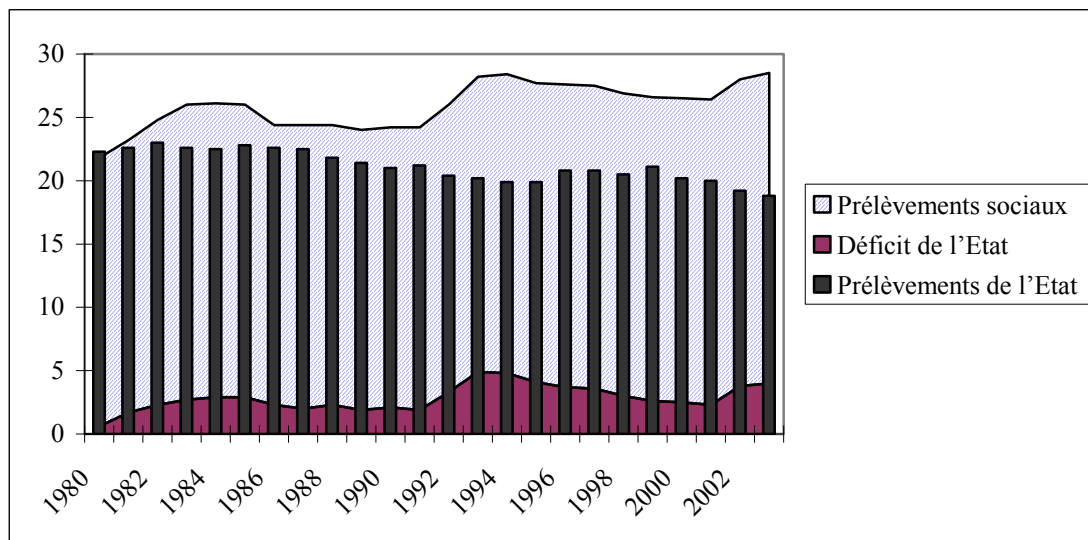
<b>Sécurité sociale, y compris le centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA) et l'organisation autonome nationale de l'industrie et du commerce (ORGANIC) (1)</b>	<b>6.495</b>
Contribution amiante des entreprises	200
Réforme de l'assurance maladie	3.020
Régime complémentaire des fonctionnaires	1.050
Hausses de cotisations décidées par les partenaires sociaux	510
Cotisation retraite EDF	700
Loi vieillissement et solidarité	1.015
<b>État (2)</b>	<b>- 5885</b>
Projet de loi de finances 2005	- 1955
Loi de finances initiale 2004	- 1100
Loi pour le soutien à la consommation	- 290
Diverses lois 2003	- 890
Allègements de charges	- 1650
<b>Total (1) – (2)</b>	<b>610</b>

*Tableau établi à partir du rapport sur les prélèvements obligatoires et leur évolution –  
Projet de loi de finances pour 2005 – p. 19*

**La deuxième tendance est celle du renforcement des prélèvements sociaux en même temps que s'allègent les prélèvements de l'État.** Cette évolution traduit une réorientation progressive de l'action publique, mais également un manque chronique de ressources dont témoigne l'ampleur du déficit du budget général.

### Evolution respective des prélèvements sociaux, de l'État et du déficit budgétaire

(en points de PIB)



Ce graphique montre en effet que l'augmentation des prélèvements sociaux n'a pas tant suscité la diminution des prélèvements de l'État que leur intervention sous forme différée, par le biais d'une augmentation du déficit.

**La dernière tendance est celle de l'augmentation de la fiscalisation des prélèvements sociaux**, dont participe finalement la politique d'exonération de charges puisqu'elle est compensée par des ressources d'origine fiscale.

La pression exercée par ces prélèvements étant devenue de moins en moins supportable pour les seuls salariés, une modification de l'assise de leur contribution est intervenue qui a basculé progressivement les cotisations d'assurance maladie et d'allocations familiales sur la CSG.

En revanche, aucune des réformes des cotisations sociales patronales elles-mêmes qui ont été proposées au cours de la décennie passée ne semble avoir finalement abouti.

## ***B. LES POLITIQUES D'ALLÈGEMENT DE COTISATIONS : RÉFORME « DE FAIT » DES COTISATIONS PATRONALES ?***

### **1. 1994-2004 : réformes ou débats ?**

Depuis le début des années 1990, la France a multiplié les politiques d'exonération de charges, au point qu'aujourd'hui celles-ci s'élèvent désormais à 9 % du total des cotisations perçues par les URSSAF. Cette évolution est le résultat du pragmatisme avec lequel les différents gouvernements ont abordé la question de l'emploi peu qualifié.

- En 1994, le gouvernement commandait au Commissariat général du plan un rapport sur les perspectives de financement de la protection sociale, avec l'idée qu'y soit étudiée la proposition d'une large réforme de l'assiette des cotisations patronales. Ce n'est finalement pas l'approche qui a été retenue.

Ce rapport dressa tout d'abord l'inventaire des difficultés qu'affrontaient les régimes sociaux au début des années 90 : crise financière, croissance des prélèvements qui pèsent sur la compétitivité des entreprises et sur l'emploi, inadaptation de la logique initiale d'un financement professionnel et impossibilité de répondre aux nouveaux besoins. Après avoir étudié les différentes alternatives et avoir conclu qu'il n'existait pas « d'assiette miracle », il formula un ensemble de propositions concrètes.

Il mit en premier lieu l'accent sur la maîtrise des dépenses, comme préalable à toute réflexion sur la question des ressources. Puis il proposa de clarifier le lien entre prestations et cotisations, d'élargir l'assiette du financement, de taxer les comportements à risques et, enfin, d'alléger la charge pesant sur le travail faiblement rémunéré.

Avec dix ans de recul, on peut finalement constater que, dans leur ensemble, les réformes mises en œuvre au cours de la décennie passée ont répondu à ces objectifs :

- le financement du non-contributif par la solidarité nationale a permis de clarifier le lien entre prestations et cotisations ;

- la hausse des taux de CSG a élargi l'assiette du financement de la protection sociale ;

- l'augmentation massive de la fiscalité du tabac participe de la taxation des comportements à risques ;

- les programmes d'exonérations ciblées de cotisations sociales ont permis d'alléger le coût du travail des personnes les moins qualifiées.

Au total, seul l'objectif de maîtrise des dépenses sociales demeure insatisfait.

- Un an plus tard, dans la perspective d'un nouvel élargissement de la part patronale du financement de la protection sociale, le plan Juppé proposait d'étudier la piste d'un élargissement de l'assiette des cotisations à la valeur ajoutée produite par l'entreprise.

Le rapport rédigé par Jean-François Chadelat répondit à cette préoccupation avec un double objectif : soulager les secteurs à forts coefficients de main-d'œuvre, en sollicitant davantage les secteurs plus capitalisés, et élargir l'assiette des cotisations à une base plus large que la masse salariale (la valeur ajoutée).

- Après les élections législatives de 1997, le nouveau gouvernement demandait à son tour un complément d'expertise à Edmond Malinvaud, dont le rapport se traduisit par une mise en garde.

Il indiquait ainsi que l'augmentation théorique de l'assiette risquait de se révéler finalement contre-productive en raison du caractère manipulable de la valeur ajoutée. Ce basculement (masse salariale sur valeur ajoutée) pourrait en outre provoquer d'importants transferts de charges entre les différents secteurs d'activité. Enfin, l'évolution du partage de la valeur ajoutée entre la rémunération du capital et celle du travail étant stable sur une longue période, un changement d'assiette des cotisations patronales ne remplacerait pas la masse salariale par une base plus dynamique.

La question de la réflexion théorique sur ce point ne fut pas tranchée, et aucune réforme ne fut engagée, si ce n'est de manière caricaturale au travers du FOREC<sup>1</sup> - destiné à compenser, d'ailleurs imparfaitement, les allègements de cotisations patronales par des recettes de natures diverses.

En revanche, durant cette période, les mesures d'exonérations et d'allègements de charges furent multipliées au point de passer de 2,5 % du total des cotisations patronales en 1993 à 9 % en 2003.

#### Évolution des exonérations de cotisations patronales et leur compensation

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Cotisations exonérées (en milliards d'euros)	3,4	4,7	6,2	9,8	11,5	11,1	11,8	15,6	18,2	19,4	19,5
<i>Part des montants compensés (en %)</i>	58,2	59,8	69,7	80,1	82,4	80,6	79,2	84,9	87,3	88,2	88,9
Cotisations perçues par les URSSAF (en milliards d'euros)	136,3	141,6	145,2	151	157,4	164,9	172	178,5	188,6	195	200,7
<i>Part des exonérations (en %)</i>	2,4	3,2	4,1	6,1	6,8	6,3	6,4	8,1	8,8	9	8,9

Source : ACOSS

<sup>1</sup> Le fonds de financement pour la réforme des cotisations patronales devait compenser aux organismes sociaux le coût des exonérations de cotisations sociales. Par son nom, il laissait accroire que la réforme des cotisations sociales avait eu lieu alors que celle-ci avait été ajournée – Cf. rapport de M. Alain Vasselle, n° 44, 2003-2004, p. 29-32.



## 2. Bilan des exonérations de cotisations sociales

Les programmes d'exonérations relèvent de quatre catégories selon l'objectif que leur assignent les pouvoirs publics.

**La catégorie la plus importante – près de 80 % du total – rassemble les mesures générales d'encouragement à la création d'emplois et à la réduction du temps de travail. Il s'agit des dispositifs pris en charge par le FOREC, aujourd'hui regroupés dans le dispositif « Fillon », ainsi que quatre autres mesures non compensées à la sécurité sociale car créées antérieurement à la loi du 25 juillet 1994.**

### **Le dispositif « Fillon » : une tentative de simplification des dispositifs d'exonération générale de cotisation sociale**

La loi n° 2003-47 du 17 janvier 2003 relative aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi a mis en place une réduction de cotisations patronales applicable aux cotisations dues au titre des gains et rémunérations versés à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2003. Elle est accessible à tous les employeurs, sans condition de durée du temps de travail. Cette réduction s'accompagne d'une forte revalorisation du SMIC dans le cadre de l'harmonisation des différents niveaux du salaire minimum entre le 1<sup>er</sup> juillet 2003 et le 1<sup>er</sup> juillet 2005. Calculée en fonction de la rémunération horaire, elle remplace les allègements « Aubry 2 » ainsi que la réduction dégressive des cotisations sur les bas salaires. Pendant une période transitoire, comprise entre le 1<sup>er</sup> juillet 2003 et le 30 juin 2005, les modalités de calcul de la réduction sont différentes selon qu'au 30 juin 2003 l'employeur occupait ou non des salariés ouvrant droit à l'allègement « Aubry 2 ».

Pour les entreprises ouvrant droit au 30 juin 2003 à un allègement « Aubry 2 », le nouveau dispositif est dégressif jusqu'à 1,7 fois la garantie mensuelle de rémunération de référence (dite GMR2, appliquée dans les entreprises passées aux 35 heures entre le 1<sup>er</sup> juillet 1999 et le 30 juin 2000). Le taux maximum de la réduction est de 26 % pour un salaire au niveau de la GMR. Les majorations accordées pour certaines zones géographiques ont été supprimées, à l'exception de celle organisée par la loi sur la Corse du 22 janvier 2002 et celle concernant le transport routier.

Pour les autres entreprises, en 2003, l'allègement s'applique jusqu'à 1,5 fois le SMIC horaire et le taux maximum de réduction est de 20,8% au niveau du SMIC. Il est prévu qu'ensuite l'allègement converge vers celui octroyé aux premières entreprises.

*D'après l'ACOSS, bilan des cotisations exonérées*

Viennent ensuite **les mesures en faveur de publics particuliers**, éloignés de l'emploi, dont l'État ou la sécurité sociale subventionne l'embauche dans les secteurs marchand et non marchand (contrats aidés de type contrats emplois consolidés ou emplois solidarité).

Il existe également des mesures prises en faveur de l'emploi dans des zones géographiques déterminées, départements et territoires d'outre-mer, zones franches urbaines, zones de revitalisation rurale ou redynamisation urbaine.

On trouve enfin des mesures anciennes en faveur de l'emploi à domicile.

### Evolution des différentes mesures d'allégement

(en millions d'euros)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<b>Mesures générales d'encouragement à la création d'emploi et à la RTT</b>	3.526	6.748	8.080	7.500	7.980	11.831	14.080	15.174	15.500
	57,01%	68,57%	70,14%	67,63%	67,75%	75,68%	77,41%	78,36%	79,37%
<b>Mesures en faveur des publics particuliers (dont contrats aidés)</b>	2.271	2.608	2.801	2.779	2.779	2.668	2.589	2.415	2.083
	36,72%	26,50%	24,31%	25,06%	23,59%	17,07%	14,23%	12,47%	10,67%
<b>Mesures en faveur de l'emploi dans certaines zones géographiques</b>	100	131	235	377	440	493	799	952	958
	1,62%	1,33%	2,04%	3,40%	3,74%	3,15%	4,39%	4,92%	4,91%
<b>Mesures en faveur de l'emploi à domicile</b>	288	355	403	432	578	640	721	825	986
	4,66%	3,61%	3,50%	3,90%	4,91%	4,09%	3,96%	4,26%	5,05%
<b>Total des mesures</b>	<b>6.185</b>	<b>9.841</b>	<b>11.520</b>	<b>11.089</b>	<b>11.778</b>	<b>15.632</b>	<b>18.189</b>	<b>19.365</b>	<b>19.528</b>

Source : ACOSS

La nature même des exonérations de cotisations sociales a été profondément modifiée au fil du temps par les exonérations. A l'origine, les cotisations étaient par construction dégressives car plafonnées. Leur déplafonnement, à la fin des années 1960, a constitué une première étape de réforme en les rendant proportionnelles aux revenus. La mise en place d'allègements sur les bas salaires a parachevé cette évolution en les rendant progressives.

L'impact favorable de ces exonérations sur l'emploi n'est plus contesté même s'il reste difficile d'en mesurer l'ampleur. Une étude de l'INSEE de mars 2002 a conclu à 460.000 emplois créés ou sauvegardés entre 1994 et 1997. Ce bilan est vraisemblablement optimiste, mais les économistes s'accordent sur le rôle joué par les allègements de cotisations dans « l'enrichissement » de la croissance en emplois peu qualifiés. Il est en outre difficile d'isoler désormais les mesures visant proprement les employés les moins qualifiés de celles relevant des subventions accompagnant la mise en place de la réduction du temps de travail.

**Mais finalement, les pouvoirs publics ont atteint, par un processus de sédimentation, les objectifs initialement fixés à une réforme des cotisations sociales patronales : asseoir une fraction du financement de la protection sociale sur une base progressive et améliorer l'emploi des moins qualifiés.**

Il faut en effet retenir l'idée que les allègements de cotisations ne constituent un moyen de conserver l'attractivité de la main-d'œuvre française peu qualifiée que vis-à-vis d'autres pays se trouvant dans une situation économique comparable. Le SMIC, même exonéré de toute cotisation, restera quoiqu'il arrive supérieur aux salaires pratiqués dans les pays en voie de développement.

Pourtant, la médiatisation de certains plans de licenciement, ou de délocalisation, a jeté le doute sur l'efficacité de ce dispositif et a fait renaître une proposition alternative pourtant écartée par le passé : le remplacement des cotisations patronales par une TVA dite « sociale ».

## II. EN FINIR AVEC LE MYTHE DE « L'ASSIETTE MIRACLE »

### A. LES LIMITES ET LES RISQUES DE LA TVA SOCIALE

#### 1. L'origine de la proposition

La proposition d'un financement, au moins partiel, de la protection sociale par des impôts sur la consommation ne constitue pas, à proprement parler, une nouveauté. Elle avait notamment été abordée, pour être écartée, dans le cadre du rapport du commissariat du plan précité. Selon ce rapport, il n'était guère question d'envisager le basculement des cotisations sociales patronales vers la TVA, mais plutôt de solliciter cette dernière comme un complément de financement pour les besoins futurs de la sécurité sociale. Cette hypothèse est désormais promue par une centrale syndicale, la CFE-CGC.

Deux commissions permanentes du Sénat, la commission des finances et celle des affaires économiques, ont également jugé utile d'inscrire le recours à la TVA comme une substitution aux cotisations sociales, dans l'objectif de transformer un mode de financement des dépenses sociales peu favorable à la compétitivité des produits français en instruments de compétitivité.

#### • La commission des Finances propose un basculement mixte de cotisations sociales patronales et salariales :

*« La TVA nette devrait rapporter 109 milliards d'euros au budget de l'État en 2003 et 113 milliards d'euros, à structure constante, en 2004. Si l'on prend comme référence le seul taux normal de 19,6 %, un point de TVA représente donc en moyenne 5,7 milliards d'euros.*

*« En 2004, les cotisations sociales effectives, versées par les employeurs et les salariés, devraient représenter 188 milliards d'euros. A titre d'illustration, une augmentation de deux points de TVA correspondrait donc à une diminution de 6 % du montant total des charges patronales et salariales.*

*« Cette augmentation pourrait être répartie pour moitié entre les charges patronales et les charges pesant sur les salariés, de manière à ce que, outre les effets sur la consommation des créations d'emplois, les augmentations de salaire net qui résulteraient de cette baisse des charges compensent l'impact sur la consommation de l'augmentation de la TVA.*

*« Si on prend cette hypothèse, la hausse du taux de TVA de deux points permettrait de diminuer de 11,7 % le montant des cotisations salariales et de 4,1 % le montant des cotisations patronales<sup>1</sup> ».*

Il s'agit donc d'organiser un basculement partiel de cotisations patronales et salariales sur la TVA. Les références sont en pourcentage du montant des taxes et non en taux pour les cotisations sociales.

---

<sup>1</sup> Rapport n° 55 (2003-2004) de Philippe Marini, rapporteur général de la commission des finances.

En l'absence de précisions sur les périmètres retenus, notamment celui des cotisations visées (il ne peut s'agir de l'ensemble des cotisations recensées par les comptes de la protection sociales)<sup>1</sup> – ou celui des taux de TVA qui doivent être relevés (vise-t-on le taux normal ou le taux réduit ?), votre commission ne peut apprécier les effets concrets de la proposition formulée par la commission des finances qui reste, à ce stade, au niveau de l'affirmation des principes.

**• La commission des Affaires économiques propose un basculement des cotisations sociales patronales d'assurance maladie, de prestations familiales ou de logement.**

*« Si le financement par l'activité professionnelle des dépenses sociales qui lui sont liées (chômage, retraite, accidents du travail, formation professionnelle) ne soulève aucune question de principe, il n'en est pas de même de l'assurance maladie, des prestations familiales ou encore du logement.*

*« Ces charges sont loin d'être négligeables. On observe, par exemple, qu'en ce qui concerne les salariés relevant du régime général de sécurité sociale, elles représentent plus du quart du salaire brut : 12,8 % de cotisations patronales d'assurance maladie, maternité, invalidité, décès, 0,75 % de cotisations salariales pour ce risque, 5,4 % pour les allocations familiales, 0,2 % pour le veuvage, 0,1 % ou 0,5 % selon les entreprises pour le fonds national d'aide au logement (FNAL), 0,45 % pour la participation des entreprises de dix salariés au moins à la construction, 5,25 % pour la part de la contribution sociale généralisée (CSG) affectée au régime d'assurance maladie, et enfin 0,5 % au titre de la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS). Naturellement, même si leur nombre, leur structuration ou leurs taux diffèrent, des prélèvements similaires sont opérés sur les revenus des travailleurs non salariés.*

*« La réforme suggérée par votre commission consisterait dès lors dans le basculement de ces prélèvements sur une taxe assise sur la consommation, c'est-à-dire une taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Pour assurer la neutralité comptable du transfert, le niveau de cette taxe devrait être calculé de manière à garantir la collecte d'un produit au moins identique au montant actuel des cotisations concernées<sup>2</sup>. »*

A l'appui de cette suggestion, la commission des Affaires économiques met en avant plusieurs avantages, dont votre commission retient les deux suivants :

- assurerait le rétablissement de l'équité en matière de formation des prix, en favorisant le facteur travail au détriment du facteur capital ;
- améliorerait la compétitivité de la production nationale sur les marchés intérieurs et extérieurs.

Le débat organisé par le Gouvernement sur les prélèvements obligatoires et leur évolution<sup>3</sup> constitue l'occasion d'étudier, dans le cadre du présent rapport, la pertinence de cette analyse.

---

<sup>1</sup> Les comptes de la protection sociale pour 2003 fixent le montant des cotisations effectives à 259,714 milliards d'euros (Cf. infra, p. ...).

<sup>2</sup> Rapport de M. Francis Grignon n° 374, 2003-2004.

<sup>3</sup> Séance publique fixée au 10 novembre 2004.

## **2. Les contraintes du droit européen**

Il n'est pas inutile de rappeler que le droit communautaire encadre strictement la fiscalité pesant sur les prix des produits, plusieurs directives régissant la TVA elle-même.

Ainsi, la directive du 19 octobre 1992 fixe un taux plancher et un taux plafond pour trois catégories de produits, selon qu'ils sont soumis à la TVA normale, réduite, très réduite. Le plafond est à 25 % ; les planchers sont à 15 % pour le taux normal et à 5 % pour le taux réduit, le taux super réduit se situant en deçà.

La France applique, pour sa part, trois taux en fonction de la nature des produits : 19,6 %, 5,5 % et 2,1 %. En poussant le raisonnement à l'extrême, elle pourrait, sans contrevenir aux règles de droit européen, porter l'ensemble de ces taux à 25 %.

En revanche, elle ne dispose pas de la faculté de créer, sauf à disposer d'une dérogation communautaire expresse, une taxe sur la consommation reposant sur un mécanisme de cascade qui correspondrait à une « TVA additionnelle » spécifiquement affectée aux régimes sociaux. Sur cet aspect, la direction générale des impôts écarte clairement la possibilité pour la France de faire valoir la jurisprudence relative aux taxes sur le chiffre d'affaires dont elle a pu bénéficier dans le cas de la contribution sociale de solidarité - contribution non fiscale au bénéfice d'un organisme de sécurité sociale - pour contourner la rigidité de cette règle et créer une nouvelle taxe portant le taux de TVA effective au-delà de 25 %.

Au total, la comparaison avec les pays scandinaves - dont le Danemark notamment - qui financent une fraction significative de leur protection sociale par l'impôt n'est pertinente que si l'on admet qu'elle a pour contrepartie un taux de TVA portée au plafond communautaire : un taux unique de 25 %.

## **3. Comparaison des enjeux financiers**

Il est, à ce stade, nécessaire de confronter les masses représentées par ces différents prélèvements afin de préciser les enjeux financiers d'un tel basculement.

Le compte de la protection sociale en 2003 précise que le total des cotisations effectives s'élève à 280,7 milliards d'euros. Ce périmètre peut toutefois être réduit en prenant en compte les seules cotisations patronales ou les seules cotisations affectées au régime général de sécurité sociale. Ainsi, le total des cotisations patronales, tous régimes confondus, représente 178,5 milliards d'euros.

### Cotisations effectives prélevées dans le champ de la protection sociale

(en milliards d'euros)

	(1) Sécurité sociale (y compris régimes complémentaires)	(2) Assurances sociales (1 + indemnisation du chômage)	Protection sociale (2 + régimes d'employeurs, mutualité, intervention sociale)
Cotisations employeurs	161,2	176,5	178,5
Cotisations salariés	56,7	66,3	83,6
Autres cotisations effectives	16,9	16,9	18,6
Total	234,8	259,7	280,7

Source : Tableau établi d'après les comptes de la protection sociale.

Tel qu'estimé par l'annexe 4 du rapport sur les prélèvements obligatoires et leur évolution, le produit de la taxe sur la valeur ajoutée atteint 109,7 milliards d'euros en 2003.

Un premier constat peut être tiré de la confrontation de ces données : les montants de cotisations effectives représentant entre le double et le triple du produit de la TVA, un basculement total des cotisations ou même des seules cotisations patronales paraît impraticable.

Envisager la suppression des cotisations d'assurance maladie et des cotisations d'allocations familiales - respectivement 62,8 milliards et 28,4 milliards d'euros en 2004, soit un total de plus de 91 milliards d'euros - semble déjà en soi d'une ampleur considérable.

Pour l'appréhender, votre commission a, en quelque sorte, raisonné « par l'absurde », c'est-à-dire en calculant les marges de manœuvre théorique qu'offrirait le passage à 25 % de l'ensemble des taux de la TVA.

### Produit théorique d'un passage à 25% des trois taux de TVA

*En millions d'euros...et en théorie*

Taux	Taux normal	Taux réduit	Taux super-réduit	Total
3			386,1	386,1
4			815,1	815,1
5			1.244,1	1.244,1
6		1.096,5	1.673,1	2.769,6
7		3.289,5	2.102,1	5.391,6
8		5.482,5	2.531,1	8.013,6
9		7.675,5	2.960,1	10.635,6
10		9.868,5	3.389,1	13.257,6
11		12.061,5	3.818,1	15.879,6
12		14.254,5	4.247,1	18.501,6
13		16.447,5	4.676,1	21.123,6
14		18.640,5	5.105,1	23.745,6
15		20.833,5	5.534,1	26.367,6
16		23.026,5	5.963,1	28.989,6
17		25.219,5	6.392,1	31.611,6
18		27.412,5	6.821,1	34.233,6
19		29.605,5	7.250,1	36.855,6
20	2.195,6	31.798,5	7.679,1	41.673,2
21	7.684,6	33.991,5	8.108,1	49.784,2
22	13.173,6	36.184,5	8.537,1	57.895,2
23	18.662,6	38.377,5	8.966,1	66.006,2
24	24.151,6	40.570,5	9.395,1	74.117,2
25	29.640,6	42.763,5	9.824,1	82.228,2

*Lire ainsi : l'augmentation du taux normal à 20% entraînerait, en cas de non-déformation de l'assiette, une hausse du produit de la TVA de 2,195 milliards d'euros*

Cette démarche constitue, en elle-même, un non-sens économique car il est déraisonnable de supposer qu'une telle augmentation des taux laissera intacte l'assiette. Celle-ci se déformant nécessairement, le produit d'une TVA à 25 % ne pourra être mathématiquement d'un rendement proportionnel équivalent à celui d'une TVA à 5,5 % pour le taux réduit et à 19,6 % pour le taux normal. Pour autant, elle permet de mesurer, en termes de taux, l'ampleur du basculement nécessaire pour faire disparaître des feuilles de paie des salariés les seules cotisations patronales d'assurance maladie et de cotisations familiales.

#### 4. Les conditions d'ajustement

Les risques induits par la déformation de l'assiette conduisent nécessairement votre commission à poser la question des conditions de l'ajustement économique d'un tel basculement. Celles-ci sont d'une grande complexité et, de surcroît, échappent totalement aux pouvoirs publics.



- Le **scénario vertueux** suppose une répercussion intégrale, ou très forte à tout le moins, de la suppression des cotisations patronales sur les prix hors taxes.

Dans ce contexte, l'effet inflationniste du basculement serait contenu car la diminution des prix hors taxes compensera l'augmentation du taux, maintenant ainsi le prix TTC à son niveau initial. Mais l'assiette se trouvant réduite par cette répercussion, l'augmentation du taux devra être significative pour préserver le rendement de l'impôt.

- Un **scénario non vertueux** où les entreprises répercuteraient peu ou pas la suppression des cotisations ne présenterait pas ce désavantage, l'assiette se trouvant peu modifiée. Mais elle provoquerait, en contrepartie, une augmentation des prix TTC égale à l'augmentation du taux.

La situation des produits importés est équivalente : soit les producteurs diminuent leurs marges pour répercuter la suppression d'une baisse de charges au bénéfice de leurs concurrents - cette mesure diminue le risque d'inflation sur les produits importés mais limite l'intérêt du basculement en termes de compétitivité vis-à-vis des produits extérieurs - soit ils maintiennent leurs prix hors taxes inchangés et ceux ci, frappés d'une taxe au taux majoré, entraînent une inflation du prix des produits concernés.

La première incertitude du basculement se situe sur cette question : dans quelle mesure les entreprises préfèrent-elles accroître leur marge plutôt que de diminuer leurs prix hors taxes, c'est-à-dire renforcer leur compétitivité ?

La deuxième incertitude tient à la capacité des pouvoirs publics à négocier avec les organisations syndicales que l'augmentation des prix à la consommation, au moins celle des produits importés, ne se traduise pas par des revendications salariales pour permettre le rattrapage du rapport prix/salaires. Les traditions sociales de certains pays qui cultivent le consensus social, notamment en Scandinavie, ne rendent pas la conclusion d'un tel accord improbable. Mais le dialogue social en France présente des caractéristiques bien différentes et rend peu vraisemblable la conclusion de tels engagements entre les partenaires sociaux.

## **5. Les perdants potentiels**

Au-delà des incertitudes et des risques que présente l'ajustement économique d'une substitution de la TVA aux cotisations sociales, les pouvoirs publics devront prévoir des mesures d'accompagnement pour les futurs perdants de ce basculement.

**Il s'agit, en premier lieu, des bénéficiaires d'allègements de cotisations.** Ces derniers perdent un avantage comparatif parfois décisif - comme dans le cas des zones franches urbaines. Le basculement pèsera également sur la situation des industries de main-d'oeuvre peu qualifiée qui ne trouveront pas, dans cette mesure, d'avantage dynamique par rapport à leurs concurrents extérieurs : par définition, elles ne peuvent répercuter la suppression d'une cotisation dont elles sont aujourd'hui exonérées. Au total, elles verront simplement leurs prix augmenter, sauf à réduire leurs marges dans des proportions équivalentes à celles de leurs concurrents. Mais, toutes choses égales par ailleurs, une augmentation des prix due à la fiscalité réduira également leurs volumes vendus et, en conséquence, leur chiffre d'affaires.

**Il s'agit, en second lieu, de la question des zones frontalières.** Votre commission, compétente au fond sur la question de la fiscalité du tabac, connaît les difficultés d'une stratégie fiscale autonome dans un contexte international non convergeant. Actuellement, la France se situe, pour ses taux de TVA, dans la moyenne communautaire, mais elle se trouve géographiquement à proximité de pays pratiquant des taux bas : le taux normal en Allemagne, en Espagne ou au Luxembourg est de 15 ou 16 %. L'augmentation du taux normal français, par exemple de deux points comme le suggère la commission des finances, porterait l'écart nominal de TVA à cinq ou six points avec ces pays. On risque potentiellement d'assister à des détournements de consommation, le consommateur français frontalier trouvant dans ces pays un produit moins cher à l'exportation que sur le territoire national.

Quelle qu'en soit leur ampleur, les pouvoirs publics devront donc prendre en compte l'existence de ces situations et trouver les compensations appropriées, dans l'hypothèse où ils retiendraient une telle proposition.

## **6. Reformuler la proposition ?**

Au total, votre commission éprouve un sentiment de scepticisme sur la faisabilité d'un basculement de grande ampleur, mais l'hypothèse d'une petite substitution pourrait être envisagée. Cette proposition présente-t-elle un intérêt suffisant pour justifier d'entreprendre l'opération ?

On pourrait tout d'abord considérer que, dans le contexte de la fiscalisation des ressources de la protection sociale, la TVA pourrait servir de substitut à une augmentation d'une autre ressource fiscale affectée à la sécurité sociale, comme par exemple la CSG. Il s'agit là d'un choix, celui de faire peser le financement de la protection sociale davantage sur la consommation que sur le revenu. Mais votre commission est réservée sur l'accroissement et la diversification des prélèvements sociaux dans un contexte de dérapages des dépenses.

Aussi, elle en revient aux objectifs éventuellement visés par cette substitution : s'agit-il d'améliorer le pouvoir d'achat des salariés (proposition de diminution des cotisations salariales) ? S'agit-il d'améliorer la compétitivité des entreprises ? S'agit-il encore de favoriser l'emploi des salariés les moins qualifiés ? S'agit-il enfin de résoudre d'éventuelles distorsions des cotisations sociales patronales telles qu'elles justifient qu'il leur soit trouvé progressivement un substitut ?

• **Améliorer le pouvoir d'achat des salariés**

Votre commission considère que l'amélioration du pouvoir d'achat des salariés passe avant tout par la maîtrise des prélèvements obligatoires qui n'est possible que dans le cadre de la maîtrise des dépenses publiques. La substitution de la TVA aux cotisations sociales s'inspire finalement de la philosophie ayant justifié le basculement de ces cotisations sur la CSG, à savoir l'élargissement du prélèvement à une assiette plus large. La création de la CSG a, en effet, permis d'assujettir des personnes physiques jusque-là peu sollicitées par le financement de la protection sociale, notamment les retraités. Mais le bilan de la CSG montre qu'au terme de ce processus, l'ensemble des personnes physiques - salariés et retraités - ont vu augmenter le montant des prélèvements à acquitter.

• **Améliorer l'emploi des moins qualifiés et la compétitivité des entreprises**

La proposition de substitution a, dans l'esprit de ses initiateurs, le mérite de limiter la surcharge que constituent les cotisations sur le coût du travail. Aussi son remplacement par une taxe déconnectée de cette assiette améliorerait, semble-t-il, la compétitivité des entreprises et, par ce biais, l'emploi des moins qualifiés.

Ce raisonnement souffre deux critiques importantes :

- il n'appréhende que partiellement la question du coût du travail qui, en elle-même complexe à évaluer, dépasse la seule question des délocalisations. Il faut garder à l'esprit que, chaque année, 10 % des emplois disparaissent pour être recréés sous d'autres formes : l'important est de sortir un solde positif de cette confrontation. Les comparaisons internationales sont utiles pour peu qu'elles soient établies avec des pays en situation comparable. Des ajustements sont peut-être nécessaires ici et là : le Conseil des impôts évoque, dans son rapport 2004, certains enjeux liés au revenu élevé pour la localisation des sièges sociaux et des entreprises à forte valeur ajoutée. Mais, dans l'absolu, il convient d'avoir des instruments adaptés pour améliorer l'attractivité nationale. C'est la politique du Gouvernement qui prévoit de consacrer, en 2005, plus de 2,1 milliards d'euros de mesures fiscales en ce sens. En général, les instruments conçus pour ne servir qu'un objectif sont plus efficaces ;

- il ne tient, en second lieu, pas compte de l'effet induit par les exonérations de cotisations sociales sur les bas salaires qui procurent aux

salariés relevant de ces catégories un avantage significatif, une sorte de « discrimination positive », que la suppression des cotisations patronales rendrait impossible, tout du moins sous cette forme.

**• Résoudre d'hypothétiques distorsions fiscales causées par les cotisations patronales**

Votre commission n'estime pas que cet argument puisse être valablement avancé, comme il aurait pu l'être au début des années 90 sur la question de l'employabilité des salariés peu qualifiés. Elle considère en revanche légitime que la question puisse être posée pour d'autres prélèvements situés hors de son champ d'appréciation, la taxe professionnelle par exemple.

La substitution de la TVA à des cotisations sociales aboutirait à accroître la complexité des relations financières entre l'État et la sécurité sociale, en allongeant la liste déjà bien trop longue, des impositions partagées. Le Gouvernement souhaite-t-il se livrer à un tel partage entre budget général et loi de financement ?

***B. LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION : STABILITÉ ET STABILISATION DES PRÉLÈVEMENTS SOCIAUX***

**1. Maîtriser la dépense publique**

L'examen de l'ensemble des prélèvements fiscaux, dont l'affectation au financement de la protection sociale est concevable, aboutit toujours au même résultat : il n'existe pas d'assiette miracle susceptible de financer, sur le long terme, un taux de croissance des dépenses sociales équivalent à celui constaté en moyenne depuis quinze ans.

Pour autant, votre commission n'en conclut pas qu'il faut organiser le rationnement des soins et des prestations mais plutôt la prise en considération, par tous, que la protection sociale constitue un bien commun dont nul ne peut impunément abuser sans en saper les fondements.

**Elle estime que le talent créatif des pouvoirs publics devrait davantage s'attacher à élaborer de nouveaux instruments de maîtrise des dépenses et d'élimination des gaspillages plutôt que des dispositifs fiscaux visant à améliorer la rentabilité des prélèvements obligatoires.**

Au total, s'il fallait ne retenir qu'un argument pour s'opposer à l'institution d'une TVA sociale, elle reprendrait à son compte le constat déjà formulé en 1995 par le rapport du commissariat du plan : *« les partenaires sociaux et les assurés pourraient avoir le sentiment que les problèmes de financement de la sécurité sociale peuvent être facilement résolus grâce à un impôt relativement indolore et que la maîtrise des dépenses est donc moins nécessaire ».*

Un tel signal déresponsabilisant constituerait, pour votre commission, un contresens majeur, quelques mois après le vote d'une réforme de l'assurance maladie exposant avant tout sur la modification profonde des comportements individuels et collectifs.

## **2. Limiter la création de prélèvements nouveaux**

Dans ce contexte, il lui semble important de réitérer le souhait, déjà formulé à plusieurs reprises, d'éviter la création de nouveaux prélèvements spécifiques et complexes comme ce fut souvent le cas par le passé.

L'histoire récente ne dément d'ailleurs pas cette habitude. La cotisation sur le jour férié, prévue par la loi relative à la solidarité pour l'autonomie est certes incontestable dans sa philosophie : financer l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées par une journée de travail supplémentaire. Pour autant constitue-t-elle un prélèvement lisible pour le monde du travail, aisé à calculer, à liquider et à recouvrer ? La même analyse peut être formulée pour la contribution exigée des employeurs dont il est établi qu'ils ont mis leurs salariés au contact de l'amiante et que le projet de loi de financement de sécurité sociale pour 2005 propose de créer : il reste à savoir comment sera établi ce lien de causalité.

## **3. Promouvoir la stabilité et la simplicité du cadre des finances sociales**

Enfin, votre commission insiste sur l'importance d'assurer la stabilité et la simplicité du cadre des finances sociales.

Les règles relatives à la gestion des exonérations de cotisations sociales sont d'une grande complexité. Lors du vote de la loi du 17 janvier 2003 relative aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi, il avait été proposé aux entreprises un pacte durable de simplification des dispositifs d'allègement de cotisations sociales autour d'un plafond de référence fixée à 1,7 SMIC.

Or, les engagements pris par le Gouvernement lors du vote de cette loi ont été déjà retouchés par le projet de loi de finances pour 2005, qui ramène à 1,6 SMIC le montant maximal de l'exonération. Votre commission ne peut que déplorer cette situation : les entreprises ont besoin de visibilité pour embaucher ; elles réclament, à ce titre, des mesures d'accompagnement durable sur lequel elles puissent construire une stratégie à moyen ou plus long terme.

Certes des progrès louables ont été réalisés en matière de sécurité juridique. Les dispositions proposées lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2004, où prises dans le cadre des projets de loi de simplification I et II, notamment l'introduction du « rescrit social », constituent autant d'instruments destinés à rassurer les employeurs

qu'ils ne seront pas victimes d'un « arbitraire social ». Mais elles ne sont pas en elles-mêmes des outils de clarification.

Aussi votre commission propose que soit mise à l'étude **la fusion des règles relatives aux exonérations de cotisations sociales dans un dispositif général**, qui pourrait être le dispositif Fillon accompagné, le cas échéant, d'une prime modulée en fonction des objectifs supplémentaires poursuivis par les pouvoirs publics.

\*

\*        \*

**Telles sont les principales observations formulées par votre commission sur le rapport du Gouvernement relatif aux prélèvements obligatoires et leur évolution.**

## TRAVAUX DE COMMISSION

*Réunie le **mercredi 3 novembre 2004** sous la **présidence de M Nicolas About, président**, la commission a entendu **M. Alain Vasselle** sur le rapport du Gouvernement sur les **prélèvements obligatoires** et leur évolution (article 52 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de financement).*

***M. Alain Vasselle** a rappelé, en préambule, l'historique du débat relatif aux prélèvements obligatoires : à l'initiative de MM. Philippe Marini et Charles Descours, le Sénat avait adopté un amendement à la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001, imposant au Gouvernement le dépôt d'un rapport sur les prélèvements obligatoires et prévoyant, de manière facultative, la tenue d'un débat. Le Sénat a ainsi organisé ce débat en 2002 et*

2003 et il y procédera à nouveau en 2004, à quelques jours de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale.

Il s'est félicité que cette discussion constitue l'occasion de mettre en perspective certaines caractéristiques de l'évolution des prélèvements sociaux, dont la situation est, à bien des égards, préoccupante.

**M. Alain Vasselle** a indiqué qu'en 2003, le périmètre des prélèvements obligatoires affectés aux administrations de sécurité sociale avoisine les 340 milliards d'euros, soit la moitié des prélèvements obligatoires supportés par la France et le cinquième de sa richesse. Ce chiffre, considérable, n'est en outre que partiel, car il ne prend pas en compte certaines données comme les déficits réalisés chaque année par la sécurité sociale et le coût de l'amortissement de sa dette par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES).

Il a déploré que ce constat ne puisse être tempéré par des perspectives à court et moyen termes plus optimistes : en effet, à compter de 2005, les mesures prises dans le cadre de diverses lois - réforme de l'assurance maladie, solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et handicapées, industries électriques et gazières, réforme des retraites ou loi de financement de la sécurité sociale - contribueront à accroître la pression fiscal-social de 6,5 milliards d'euros sans combler, en contrepartie, le déficit du régime général qui atteindra encore 10,5 milliards d'euros.

Il en a conclu que l'objectif de réduire les prélèvements obligatoires dans leur ensemble, de limiter la progression des prélèvements sociaux face aux prélèvements de l'État sans creuser le déficit du budget général ou de contrôler l'évolution de la fiscalisation des prélèvements sociaux se révélait être un exercice d'une extrême difficulté.

**M. Alain Vasselle** a constaté que la pression accrue exercée par ces prélèvements s'était accompagnée d'une modification de la base de la contribution des salariés qui s'est traduite par le basculement progressif des cotisations d'assurance maladie sur la contribution sociale généralisée (CSG), mais qu'en revanche, aucune réforme d'ampleur des cotisations sociales patronales n'avait été décidée.

Il a cependant observé que les objectifs qui auraient pu être assignés à une telle réforme peuvent être considérés de facto comme atteints, en raison de la mise en place de politiques d'allègements ciblés de cotisations : désormais, le volume global des exonérations de charges correspond à 9 % du total des cotisations. Pourtant, dès 1994, le Gouvernement avait commandé au Commissariat général du plan un rapport sur les perspectives de financement de la protection sociale, lequel, après avoir évoqué différentes alternatives et conclu qu'il n'existait pas d'« assiette miracle », avait formulé des propositions concrètes. Celles-ci mettaient en premier lieu l'accent sur la maîtrise des dépenses, puis sur la nécessité de clarifier le lien entre prestations et cotisations, d'élargir l'assiette des financements, de taxer les

*comportements à risques et enfin d'alléger la charge pesant sur le travail faiblement rémunéré.*

*Il a estimé qu'au total, l'ensemble des réformes mises en œuvre au cours de la décennie passée ont servi ces objectifs, qu'il s'agisse du financement du non contributif par la solidarité nationale, de l'augmentation de la fiscalité du tabac et de la CSG et, enfin, des allègements de cotisations pesant sur les bas salaires. Seule la maîtrise des dépenses demeure à ce stade encore hors de portée.*

*M. Alain Vasselle a rappelé que, dans la perspective d'une augmentation de la part patronale du financement de la protection sociale, le plan Juppé avait proposé d'explorer la piste d'un élargissement de l'assiette des cotisations à la valeur ajoutée produite par l'entreprise, avec pour double objectif de soulager les secteurs à fort coefficient de main-d'œuvre et d'élargir l'assiette de cotisations à une base plus large que la masse salariale. Ces conclusions furent toutefois remises en cause par une étude postérieure selon laquelle l'augmentation théorique de l'assiette risquait de se révéler finalement contre-productive en raison du caractère manipulable de la notion de valeur ajoutée et des transferts de charges entre les différents secteurs d'activité qu'occasionnerait un basculement sur cette assiette.*

*En conclusion, il a constaté que, simultanément à la tenue de ces débats théoriques, les mesures d'exonérations et d'allègements de charges furent multipliées. Cette tendance a profondément modifié le caractère des cotisations sociales. En effet, à l'origine, les cotisations étaient dégressives, car plafonnées ; leur déplafonnement a constitué une première étape de réforme en les rendant proportionnelles aux revenus, puis l'instauration d'allègements sur les bas salaires a parachevé cette évolution en les rendant progressives. L'impact positif sur l'emploi des exonérations de cotisations n'est d'ailleurs plus contesté, même si l'ampleur de cet effet reste complexe à mesurer.*

*Abordant la question du coût de la main-d'œuvre, M. Alain Vasselle a déploré que la médiatisation de certains plans de licenciement ou de délocalisation ait jeté le doute sur l'efficacité des allègements de charges sociales et fait resurgir la proposition, pourtant écartée par le passé, de substituer la TVA aux cotisations patronales familiales et d'assurance maladie. Les promoteurs de cette démarche font valoir que cette substitution assurerait le rétablissement de l'équité en matière de formation des prix et améliorerait la compétitivité de la production nationale sur les marchés intérieurs et extérieurs. Cette analyse mérite d'être explorée plus avant.*

*M. Alain Vasselle a ainsi rappelé que le droit communautaire encadre strictement la fiscalité pesant sur les prix des produits, notamment la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). La France pratique, pour sa part, trois taux fixes, selon les produits, à 19,6 %, 5,5 % et 2,1 %. Elle pourrait, sans contrevenir aux directives européennes, porter ces taux à 25 %, mais il lui est impossible de créer, sauf à disposer d'une dérogation communautaire*



*expresse, une « TVA additionnelle », même en se prévalant de la jurisprudence relative aux taxes sur le chiffre d'affaires, dont elle a pu bénéficier pour la contribution sociale de solidarité sur les sociétés.*

*Il a noté également que le basculement total des cotisations sociales employeurs est totalement impraticable en raison des volumes financiers en cause, 178 milliards d'euros pour les cotisations patronales, contre 110 milliards constituant actuellement l'ensemble du produit de la TVA. Même en se limitant aux 90 milliards d'euros des seules cotisations d'assurance maladie et cotisations familiales, soit 80 % du produit actuel de la TVA, il en résulterait une hausse du taux de cette taxe d'une ampleur considérable.*

*Il s'est préoccupé ensuite des conditions d'ajustement de ce dispositif qui, outre leur complexité, échappent totalement à la maîtrise des pouvoirs publics. En effet, le scénario vertueux de la mesure suppose une répercussion intégrale sur les prix hors taxes de la suppression des cotisations patronales. Dans l'hypothèse inverse, il n'y aurait pas d'amélioration de la compétitivité des entreprises, mais un renforcement de leurs marges et une augmentation de l'inflation. Or, la réalisation de ce scénario repose sur l'attitude des entreprises et sur la réussite d'une négociation avec les organisations syndicales pour que l'augmentation des prix à la consommation, notamment des produits importés, ne se traduise pas par des revendications salariales. Il a estimé que les traditions sociales françaises, différentes de celles des pays à fort consensus social, comme c'est le cas en Scandinavie, rendent un tel accord improbable.*

*M. Alain Vasselle s'est inquiété enfin des futurs perdants d'une telle substitution. Il s'agit, en premier lieu, des bénéficiaires d'allègements de cotisations, dont les industries de main-d'œuvre peu qualifiées pour lesquelles la substitution de la TVA aux cotisations sociales ne procurera pas un avantage - car elles ne peuvent répercuter la suppression d'une cotisation dont elles sont exonérées - mais produira seulement une augmentation de leurs prix. Il s'agit ensuite des commerçants implantés en zones frontalières : si la France présente des taux de TVA situés dans la moyenne communautaire, elle est voisine de pays à taux bas dont l'Allemagne, l'Espagne ou le Luxembourg. L'augmentation du taux normal français ne manquera pas de favoriser des détournements de consommation au profit de ces pays frontaliers.*

*Au total, il a fait part de son scepticisme sur cette proposition dont les conditions requises rendent peu vraisemblable un basculement massif de cotisations sociales même si, dans un contexte de fiscalisation et de diversification des ressources de la protection sociale, l'affectation de TVA aux régimes sociaux pourrait être préférée à la hausse de la CSG. Cette substitution devra toutefois être envisagée avec précaution et pour de petits montants, notamment en raison du caractère indolore de cette taxe qui n'est guère favorable à la maîtrise des dépenses.*

*Il a ensuite insisté sur le caractère complexe de la question du coût du travail. Chaque année, 10 % des emplois disparaissent pour être recréés sous d'autres formes. Il convient donc de disposer des instruments adaptés pour améliorer l'attractivité française comme le fait le Gouvernement en prévoyant, en 2005, plus de 2,1 milliards d'euros de mesures fiscales en ce sens. En conclusion, il lui a semblé préférable de formuler des propositions visant à favoriser la stabilité et la stabilisation des prélèvements sociaux.*

*En premier lieu, **M. Alain Vasselle** a rappelé que la maîtrise des dépenses sociales doit constituer un préalable à toute réflexion sur les recettes, car aucune assiette n'est, en elle-même, susceptible de croître aussi rapidement que l'évolution des dépenses constatée au cours de ces dernières années. Ce rappel fait, il a insisté sur l'importance d'assurer la stabilité du cadre des finances sociales. Or, les règles relatives à la gestion des exonérations de cotisations sociales sont d'une grande complexité et leur stabilité est souvent remise en cause par des retouches successives : le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2005 modifie, par exemple, la loi Fillon relative aux salaires, au temps de travail et à l'emploi. Il faut permettre aux entreprises, qui ont besoin de visibilité pour embaucher, de construire une stratégie à moyen ou plus long terme.*

*Il a reconnu que des progrès ont été réalisés en matière de sécurité juridique, notamment par l'introduction du « rescrit social », mais qu'ils ne constituent pas en eux-mêmes des outils de clarification. Aussi a-t-il appelé de ses vœux la fusion des règles relatives aux exonérations de cotisations sociales dans un dispositif général, qui pourrait être le dispositif Fillon, le cas échéant accompagné d'une prime en fonction des objectifs supplémentaires visés par les pouvoirs publics.*

*Enfin, il a souhaité que soit, à l'avenir, évitée la création de nouveaux prélèvements spécifiques et complexes, comme la cotisation sur le jour férié prévue par la loi relative à la solidarité pour l'autonomie ou la cotisation « amiante » proposée par le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2005 qui, bien qu'indiscutable dans sa finalité, paraît difficile à gérer.*

***M. Louis Souvet** s'est interrogé sur la probabilité de voir un jour comblés les déficits de la sécurité sociale et s'est inquiété de la persistance de gaspillage dans la gestion des investissements hospitaliers.*

***M. François Autain** a regretté que le rapporteur n'ait pas dressé une étude comparative de la situation des prélèvements obligatoires en France par rapport aux autres pays européens et a estimé que les pertes de compétitivité pourraient être opportunément compensées par des mesures de protection. En revanche, il a déclaré partager le scepticisme du rapporteur sur l'opportunité de créer une TVA sociale.*

***M. Guy Fischer** s'est inquiété du fait que l'évolution des prélèvements obligatoires traduit une augmentation de la pression sur les ménages et une diminution de celle pesant sur les entreprises.*

**M. André Lardeux** a estimé que les finances de la protection sociale en France sont proches d'une situation de faillite et que l'opposition entre prélèvements pesant sur les ménages et sur les entreprises constitue un faux débat en raison de la stabilité du partage, sur le long terme, de la valeur ajoutée. Il a affirmé que la croissance de l'économie française resterait limitée à l'avenir en raison des caractéristiques de la démographie nationale. Enfin, il a jugé nécessaire de distinguer clairement les risques devant relever de la solidarité nationale, familiale ou de l'assurance.

**Mme Marie-Thérèse Hermange** s'est associée aux interrogations formulées par M. Louis Souvet sur la gestion hospitalière et a estimé que l'échec des réformes dans ce secteur est imputable, pour partie, aux effets pervers de l'indice synthétique d'activité, le point ISA.

**M. Dominique Leclerc** s'est inquiété des structures hospitalières, entraînant des doublons qui accroissent les coûts.

**M. Paul Blanc** a déploré que les objectifs de la réforme de 1996 n'aient pas été complètement atteints. Il a insisté pour qu'à côté d'une responsabilisation des assurés et des professionnels, une réforme hospitalière d'ampleur soit conduite.

**M. Alain Vasselle** a partagé le sentiment des différents intervenants sur le fait que le plan hôpital 2007 ne pouvait constituer l'unique réponse aux difficultés rencontrées par l'hôpital. Il s'est engagé à mener cette réflexion, notamment dans le cadre de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2005.

**La commission a donné acte au rapporteur de sa communication et en a autorisé la publication sous la forme d'un rapport d'information.**

### **Prélèvements sociaux : quelles voies pour la stabilité ?**

En 2004, notre pays aura consacré plus de 340 milliards d'euros au financement de sa protection sociale...

En 2005, les Français acquitteront pas moins de trois impôts nouveaux pour financer de nouveaux droits, dont la préservation de l'autonomie des personnes âgées et handicapées. Dans le même temps, ils continueront de payer le prix de la dérive des dépenses de santé.

Dans ce contexte, les pouvoirs publics n'ont d'autre choix que d'exercer leur créativité au service de la maîtrise des comptes sociaux plutôt que de céder à la tentation d'accroître la rentabilité de l'impôt.

Le débat sur les prélèvements obligatoires et leur évolution est né en 2001 de la volonté du Sénat de sacraliser un espace de dialogue annuel entre finances sociales et finances de l'État, en préambule à l'examen de la loi de finances et de la loi de financement de la sécurité sociale.

A cette occasion, Alain Vasselle, rapporteur des lois de financement, fait le point sur l'évolution des prélèvements sociaux et explore des pistes pour parvenir à leur nécessaire stabilité.