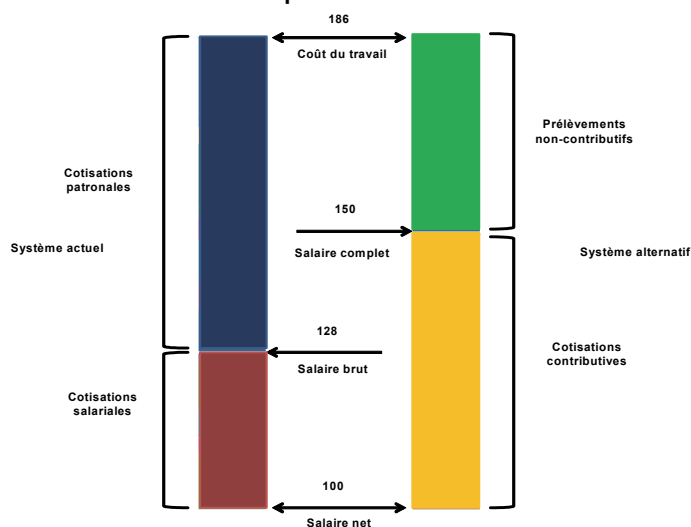


## Pour une clarification de la contributivité de la protection sociale

- En France, le niveau élevé de la dépense publique (57,3 % du PIB en 2014) s'explique en grande partie par l'importance des régimes publics de protection sociale. Les prestations versées par ces régimes représentent en effet la moitié de la dépense publique (630 Md€ en 2014 soit 29,4 % de PIB), principalement sous la forme de pensions de retraite et de remboursements d'assurance maladie.
- Ces régimes sont majoritairement contributifs (pour 57 % des montants versés soit 16,7 pts de PIB), ce qui signifie que le montant des prestations dépend des cotisations préalablement payées par l'assuré. Les régimes de retraite et l'assurance chômage sont les principaux régimes contributifs tandis que l'assurance maladie et les prestations familiales sont largement universelles.
- Un niveau élevé de dépense publique conduit mécaniquement à un niveau élevé de prélèvements obligatoires, mais l'on peut penser que les prélèvements affectés au financement des régimes contributifs peuvent être moins défavorables à l'activité et l'emploi. En effet, les cotisations contributives financent des prestations directement rattachées au cotisant et peuvent ainsi être perçues comme un revenu différé ou une assurance obligatoire plutôt que comme un impôt. À l'inverse, les prélèvements finançant des régimes non-contributifs (cotisation maladie ou famille) ne diffèrent pas économiquement d'un impôt sur les salaires.
- Malheureusement, en raison de la complexité de la fiche de paye et du manque de lisibilité du financement de la protection sociale, il est actuellement difficile pour les salariés de distinguer les parts contributives et non-contributives des cotisations sociales.
- Une réforme de la fiche de paye aurait dès lors le double intérêt de clarifier le rôle des différents régimes versant les prestations et de donner de meilleures incitations économiques, ce qui pourrait venir soutenir l'offre de travail. Il s'agirait de remplacer sur la fiche de paye la traditionnelle distinction juridique entre les cotisations employeurs et salariés au profit d'une distinction plus économique entre les prélèvements contributifs et non-contributifs et de clarifier l'affectation des cotisations sociales au financement des risques contributifs.
- À terme, cela devrait favoriser un changement dans la négociation salariale, qui ne porterait plus sur le salaire brut (y compris cotisations salariales mais hors cotisations employeurs, soit environ 130 % du salaire net), mais sur un « salaire complet » (salaire net et cotisations contributives, soit environ 150 % du salaire net), plus représentatif de la véritable rémunération du salarié.

### Proposition de système alternatif de financement de la protection sociale



Source : DG Trésor, cas d'une entreprise de plus de 20 salariés, à Paris.

## 1. Le système français de protection sociale est majoritairement contributif

### 1.1 Plusieurs degrés de contributivité peuvent être identifiés au sein de la protection sociale

La contributivité d'un système de protection sociale est définie par l'existence d'un lien positif entre les cotisations versées et les prestations reçues. La contributivité est caractéristique d'un régime social assurantiel dans lequel les cotisations sont vues comme une prime d'assurance qui ouvre des droits à des prestations pour les cotisants dans le cas de la réalisation du risque. Le plus souvent, la prestation versée dépend du montant des cotisations versées, même si ce principe n'est pas systématique (*cf. infra*). Cette logique assurantielle se distingue d'une logique de solidarité de la protection sociale dans laquelle les prestations sont versées à tous ou à certains publics, sous des conditions de résidence mais sans aucune condition de versement préalable de cotisation.

Cette opposition entre les deux logiques précitées renvoie à celle, traditionnelle, entre le modèle de protection sociale bismarckien (contributif et financé par les cotisations sociales) et le modèle béveridgien (prestations versées dans une logique de solidarité et financées par l'impôt). En pratique néanmoins, contributivité et solidarité coexistent dans nos régimes publics de protection sociale : il n'existe ainsi aucun exemple de « pure » contributivité dans lequel les prestations seraient strictement proportionnelles aux cotisations versées (cas limite d'un système obligatoire d'épargne retraite). Nos régimes contributifs sont systématiquement associés à des mécanismes redistributifs plus ou moins importants. Ainsi, les prestations contributives versées pour un risque qui concerne peu d'assurés (accidents du travail par exemple) contiennent aussi une certaine dimension de solidarité.

Le degré de contributivité de chacune des prestations sociales versées par les administrations publiques en 2014 peut être évalué à l'aide de la typologie synthétique suivante, allant du plus redistributif au plus contributif :

- **Degré 1 : les prestations non-contributives versées sous conditions de ressources.**

Ces prestations, accessibles aux seuls individus ou ménages aux revenus inférieurs à un seuil d'éligibilité, expriment la solidarité nationale en faveur des plus démunis et visent à corriger certaines inégalités et à lutter contre la pauvreté.

Cette catégorie regroupe notamment les minima sociaux (RSA, minimum vieillesse, AAH), les prestations familiales sous conditions de ressources (allocation de rentrée scolaire (ARS), complément familial, prime de naissance et allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant), les remboursements au

titre de la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-c) et les aides au logement.

- **Degré 2 : les prestations non-contributives universelles.**

Cette catégorie regroupe surtout les remboursements d'assurance maladie obligatoire et les soins de santé délivrés par les hôpitaux. Certes, l'assurance maladie de base n'est véritablement universelle que depuis 2016 et la mise en place de la protection universelle maladie (PUMA), mais auparavant de nombreux mécanismes permettaient déjà aux non-cotisants de bénéficier d'une couverture santé. Si, à partir de 1999, la CMU de base a permis l'affiliation de toute personne résidant en France depuis plus de trois mois de manière stable et régulière, avec ou sans domicile fixe, auparavant, l'assurance personnelle ainsi que l'aide médicale départementale ou étatique permettait déjà une affiliation quasi-universelle à l'assurance maladie.

La très grande majorité des prestations familiales constitue l'autre grande composante de cette catégorie. Seules les prestations accessibles sous conditions de ressources, détaillées dans la catégorie précédente, et les indemnités journalières et supplément familial de traitement (*cf. infra*) n'y figurent pas. Le chiffrage réalisé portant sur les données de l'année 2014, les allocations familiales, modulées selon les revenus seulement à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2015, sont rangées dans cette catégorie. Pour un chiffrage portant sur les données de l'année 2015, il pourrait être envisagé de créer une sixième catégorie regroupant les prestations non contributives universelles mais modulées selon les revenus. Les allocations familiales mais également d'autres prestations comme le complément du mode de garde de la PAJE et l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) figureraient par exemple dans cette catégorie.

- **Degré 3 : les prestations contributives versées conditionnellement à la réalisation d'un risque.**

Les prestations de cette catégorie hybride répondent à une logique assurantielle et contributive mais avec une forte dimension de solidarité en faveur des cotisants qui sont affectés par le risque couvert. Elle regroupe des prestations versées aux cotisants touchés par la réalisation d'un risque et dont le montant dépend, le plus souvent, directement des cotisations versées. C'est actuellement le cas de l'indemnisation du chômage, des pensions d'invalidité, des rentes d'accidents du travail, des indemnités journalières en cas de maladie ou de maternité. Parfois l'indemnisation peut être forfaitaire (indemnités journalières des exploitants agricoles, capital décès depuis 2015, allocation minimale d'indemnisation du chômage).

Les majorations de pensions de retraite pour enfant ainsi que les pensions de réversion sont intégrées à cette catégorie. En effet, les pensions de réversion sont fondamentalement contributives, puisqu'elles dépendent directement des cotisations versées, mais comportent une forte dimension de solidarité en faveur du conjoint survivant qui verrait en leur absence ses ressources diminuer après le décès de son conjoint. Cette dimension de solidarité s'exprime également par l'existence de conditions de ressources auxquelles elles sont soumises dans la plupart des régimes (régime général, RSI, exploitants agricoles). De même, les majorations pour enfant sont proportionnelles à la pension et donc en lien direct avec les cotisations mais comportent une dimension de solidarité des régimes de retraite en faveur des assurés ayant eu au moins 3 enfants.

- **Degré 4 : les pensions de retraite versées par les régimes en annuités.**

En France, l'essentiel des régimes de retraite de base fonctionne en annuités (régime général et régime alignés, régimes de base des fonctionnaires), c'est-à-dire que le montant des pensions versées dépend de la durée d'assurance et d'un salaire de référence selon une formule du type :

$$\text{Pension} = \text{taux de liquidation} \times \text{salaire de référence} \times (\text{durée d'assurance}) / (\text{durée d'assurance requise})$$

Ces régimes sont fortement contributifs car le niveau de pension dépend directement des salaires passés et de la durée d'assurance et donc des cotisations versées. En revanche, de nombreuses règles de calcul et dispositifs de solidarité atténuent ce caractère contributif, notamment :

- une part des cotisations d'assurance vieillesse est « déplafonnée » (prélevée même au-delà du plafond de sécurité sociale), alors que le salaire de référence est plafonné (calculé sur la fraction des salaires sous le plafond de sécurité sociale) ;
- les différents dispositifs d'exonération de cotisations comme les allègements généraux sur les bas salaires peuvent s'appliquer aux cotisations d'assurance vieillesse sans effet sur les droits à pension ;
- le salaire de référence n'est calculé que sur une fraction de la carrière (25 meilleures années au régime général, dernier traitement indiciaire détenu depuis

6 mois pour la fonction publique) et ne reflète donc pas l'ensemble des cotisations versées ;

- la validation gratuite de trimestres de cotisation (notamment en cas de chômage, arrêts maladie, service militaire) accroît les droits sans versement de cotisations ;
- l'existence de cotisations non génératrices de droits dans le cas du cumul emploi retraite systématisées par la réforme des retraites de 2014.

Par ailleurs, le système de retraite réalise naturellement une redistribution en faveur des assurés qui atteignent l'âge de la retraite et, parmi ceux-ci, vers ceux qui vivent le plus longtemps.

- **Degré 5 : Les pensions de retraite versées par les régimes par points.**

Certains régimes de retraite fonctionnent par points comme les régimes complémentaires des salariés du privé (AGIRC-ARRCO) et des fonctionnaires (RAFP) ou le régime des professions libérales (CNAVPL). Chaque année, les cotisations versées par chaque assuré sont converties en points, en fonction de la valeur d'achat du point en vigueur cette année-là. Au moment de la liquidation, chaque point acquis est traduit en valeur monétaire suivant la valeur de service du point ce qui permet d'obtenir le montant de la pension.

Ces régimes sont plus fortement contributifs que les régimes en annuités, notamment parce qu'ils prennent en compte l'ensemble des cotisations versées au cours de la carrière. Ils sont néanmoins eux-aussi associés à divers mécanismes de solidarité (cotisations supplémentaires non-créatrices de droits<sup>1</sup>, points gratuits au titre du chômage ou des arrêts maladie et maternité, majorations pour enfants à charge).

## 1.2 Évaluation des parts contributives et non-contributives des prestations versées en 2014

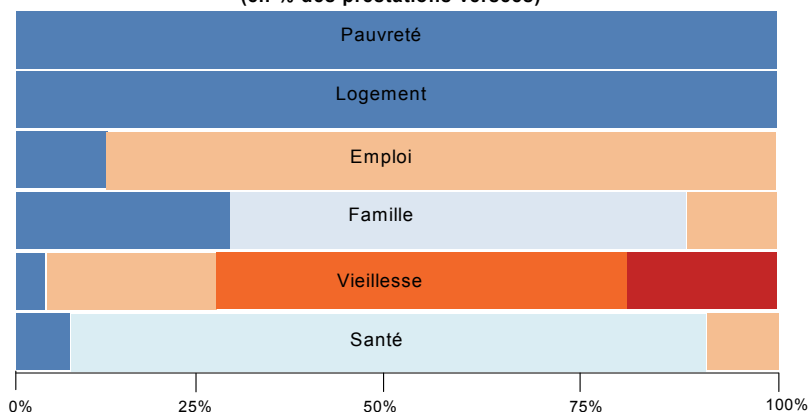
Selon la typologie définie, notre système public de protection sociale est majoritairement contributif. En 2014, les prestations contributives (catégories 3 à 5) représentent 16,7 pts de PIB soit 57 % des prestations sociales versées par les administrations publiques. Les prestations non-contributives (catégories 1 et 2) représentent 12,6 pts de PIB soit 43 % du total des prestations.

(1) Cotisation exceptionnelle temporaire (CET) à l'Agirc et cotisation à Association pour la gestion du Fonds de financement de l'Agirc et de l'Arrco (AGFF).

**Graphique 1 : prestations sociales en 2014 classées par degré de contributivité**

Non-contrib. sous cond. de ressources 76 Md€ (12,1%)	Non-contributif universel 194 Md€ (30,9%)	Contributif conditionnel au risque 125 Md€ (19,8%)	Retraite par annuité 160 Md€ (25,5%)
			Retraite par points 73 Md€ (11,6%)

**Parts des différents degrés de contributivité au sein de chaque risque (en % des prestations versées)**



Sources : Drees, Comptes de la protection sociale 2014 et estimation DG Trésor.

**Encadré 1 : Les prestations versées par les régimes publics de protection sociale représentent la moitié de la dépense publique et couvrent divers risques**

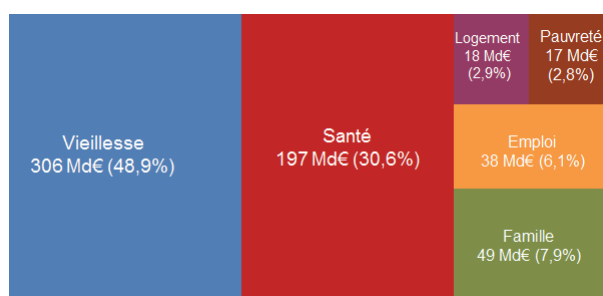
La protection sociale distingue l'ensemble des mécanismes d'assurance collective et de solidarité nationale qui garantissent aux individus et aux ménages une protection contre la réalisation de certains risques sociaux. La réalisation de ces risques entraîne le versement d'une prestation sociale qui compense tout ou partie de la perte de ressource ou du surcroît de charges associé à la réalisation du risque. On distingue traditionnellement six grandes catégories de risques sociaux :

- le **risque santé** : la détérioration de l'état de santé d'un individu peut donner lieu à la prise en charge de dépenses de soins de santé (remboursements d'assurance-maladie) ou à la compensation d'une perte de revenus (indemnités journalières). Les prestations d'accidents du travail et de maladies professionnelles ainsi que les prestations d'invalidité<sup>a</sup> sont également intégrées à ce risque.
- le **risque vieillesse** : la fin de l'activité professionnelle à partir d'un certain âge donne droit à un revenu de remplacement, soit directement aux assurés (pensions de droits directs), soit à ses ayant droits (pensions de droits dérivés). Les prestations liées à la dépendance<sup>b</sup> sont également intégrées à cette catégorie.
- le **risque famille** : les prestations familiales peuvent prendre la forme de prestations générales d'entretien des enfants (allocations familiales), d'aides à la garde, d'indemnités journalières pour la maternité ou encore de suppléments de rémunération en faveur des parents (supplément familial de traitement dans la fonction publique par exemple).
- le **risque emploi** recouvre principalement les prestations d'indemnisation du chômage ainsi que de formation et d'insertion professionnelle.

- le **risque logement** prend pour l'essentiel la forme de prestations sous conditions de ressources versées aux locataires<sup>c</sup>, mais aussi d'aides aux accédants à la propriété.
- le **risque pauvreté** regroupe les dispositifs d'assistance sociale en faveur des plus démunis, principalement le RSA socle et activité, la prime pour l'emploi<sup>d</sup> ou encore les prestations d'hébergement pour les personnes en difficulté.

Le champ de cette étude est celui des prestations sociales versées en 2014 par les administrations publiques (sécurité sociale, État, collectivités locales) à partir des Comptes de la protection sociale publiés par la DREES. Sur ce champ, les prestations sociales représentent 627 Md€ soit 29,4 points de PIB en 2014. Les risques vieillesse et santé représentent plus des deux tiers de ces prestations (respectivement 48,9 % et 30,6 %, cf. graphique 1).

**Graphique 2 : prestations sociales versées par les administrations publiques classées par risque**



Source : Drees, Comptes de la protection sociale 2014.

a. Notamment les pensions d'invalidité, l'allocation adulte handicapé (AAH), l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH). Concernant la prestation de compensation du handicap (PCH), seule la part versée aux moins de 60 ans est intégrée au risque santé, le reliquat étant rattaché au risque vieillesse.  
 b. Principalement l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), la prestation de compensation du handicap (PCH) en faveur des plus de 60 ans et les aides à l'hébergement des personnes âgées dépendantes.  
 c. Aide personnalisée au logement (APL), allocation de logement à caractère social (ALS), allocation de logement à caractère familial (ALF).  
 d. Situation en vigueur en 2014, année sur laquelle portent les données exploitées pour cette étude. Depuis le 1er janvier 2016, la prime pour l'emploi et le RSA activité sont remplacés par la prime d'activité. Depuis la mise en œuvre du système européen de comptes (SEC) 2010, les crédits d'impôts restituables sont intégralement comptabilisés en dépense et non en moindres recettes.



**Le risque santé est très majoritairement non-contributif** (88 % des prestations du risque). Les remboursements de l'assurance maladie obligatoire ainsi que les prestations non-marchandes<sup>2</sup> de soins des hôpitaux représentent l'essentiel des prestations du risque et sont universelles (catégorie 2). Certaines prestations non-contributives sont versées sous conditions de ressources (catégorie 1) comme les remboursements de la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-c) et l'aide médicale d'État (AME) ou encore l'allocation adulte handicapé (AAH)<sup>3</sup>. Les prestations contributives du risque santé sont celles qui sont conditionnelles au risque (catégorie 3, principalement les indemnités journalières, les pensions d'invalidité et les rentes AT-MP).

**Le risque vieillesse est, comme attendu, le plus contributif** (96 % des prestations du risque), en lien avec les pensions de retraite des régimes en annuités et par points (catégorie 4 et 5) ainsi que des pensions de droit dérivés et des majorations de pension (catégorie 3). Seuls le minimum vieillesse et les prestations liées à la dépendance ont un caractère non contributif.

**Le risque famille est largement non-contributif** (87 % des prestations du risque). Une part majoritaire des prestations versées par la CNAF sont universelles (catégorie 2), comme les allocations familiales, le

complément du mode de garde de la prestation d'accueil du jeune enfant, le complément de libre choix d'activité (CLCA)<sup>4</sup>. Les prestations d'accueil des jeunes enfants versées par les communes ou encore les crédits d'impôts en faveur des frais de garde d'enfant de moins de 6 ans<sup>5</sup> entrent aussi dans cette catégorie. D'autres prestations sont versées sous conditions de ressources comme l'allocation de base et la prime de naissance de la PAJE, l'allocation de rentrée scolaire (ARS) ou le complément familial (CF). Les prestations familiales contributives sont principalement les indemnités journalières de maternité et le supplément familial de traitement versé par les administrations publiques à leurs agents qui ne supportent certes pas de cotisation préalable mais sont assis sur une base professionnelle et non universelle.

**Le risque emploi est largement contributif** (87 % des prestations versées), la grande majorité des allocations versées par l'Unédic étant directement reliées aux cotisations versées. Les prestations prises en charge par le Fonds de solidarité comme l'allocation de solidarité spécifique (ASS), l'allocation équivalent retraite (AER) ou l'aide aux chômeurs créateurs et repreneurs d'entreprise (ACCRE) sont non-contributives.

Constitués quasi-exclusivement de prestations de solidarité sous conditions de ressources, les risques pauvreté et logement sont exclusivement non-contributifs.

## **2. Une réforme d'ampleur du financement de la protection sociale et de la fiche de paye aurait le double intérêt de clarifier le rôle des différents régimes versant les prestations et de donner de meilleures incitations économiques**

### **2.1 Le financement de la protection sociale n'est toujours pas adapté à la nature des prestations versées**

Lors de la création de la sécurité sociale en 1945, les branches maladie et famille reposaient sur une logique contributive professionnelle ce qui a légitimé la mise en place de cotisations sociales. Aujourd'hui, le maintien de ces cotisations dans leur financement est source de confusion. Les cotisations de la branche famille et d'assurance-maladie<sup>6</sup> ne sont plus reliées aux prestations versées, elles ne diffèrent pas économiquement d'un impôt prélevé sur les salaires qui serait affecté au financement de politiques publiques spécifiques, ici dans le domaine social.

À l'inverse, une cotisation contributive répond à une logique économique différente puisque le fait de cotiser et le montant cotisé ont un impact direct sur les droits de l'assuré. Une cotisation contributive est donc une forme « d'assurance forcée », ici publique, correspondant à un

salaires différé et diffère donc d'un impôt finançant une politique sociale.

La clarification des sources de financement des régimes contributifs et non-contributifs constitue donc un enjeu essentiel de lisibilité de notre système de protection sociale. De nombreuses réformes ont déjà largement contribué à cette clarification, en particulier la création de la CSG (1991) en remplacement de cotisations finançant la branche famille, puis son extension en contrepartie de baisse de cotisations d'assurance maladie en 1997 et 1998. Plus récemment, le Pacte de responsabilité et de solidarité a abaissé le taux de cotisation famille pour les salaires jusqu'à 3,5 SMIC.

Cette clarification reste néanmoins inachevée. En 2014, les cotisations sociales versées aux administrations publiques atteignent 408 Md€<sup>7</sup> (19,2 pts de PIB), soit davantage que l'ensemble des prestations contributives (357 Md€ soit 16,7 pts de PIB). Les branches maladie et famille sont largement universelles, mais reçoivent

(2) Prestations fournies gratuitement ou à des prix qui ne sont pas économiquement significatifs.

(3) L'AAH fait partie du sous risque « invalidité » du risque « santé » dans les comptes de la protection sociale.

(4) Cette prestation a été remplacée au 1<sup>er</sup> janvier 2015 par la Prestation partagée d'éducation de l'enfant (PrePareE).

(5) Depuis la mise en œuvre du système européen de comptes (SEC) 2010, les crédits d'impôts restituables sont intégralement comptabilisés en dépense et non en moindres recettes.

(6) Pour la fraction finançant les prestations en nature.

(7) Y compris cotisations sociales imputées (42,5 Md€), majoritairement dans le cadre du service des retraites de l'État.

respectivement environ 75 Md€ et 35 Md€ de cotisations sociales. À l'inverse, la branche retraite du régime général est très largement financée à partir de cotisations, mais reçoit d'autres financements (par exemple, 22 Md€ de transferts du Fonds de solidarité vieillesse (FSV)). Dans les autres régimes (retraites complémentaires, régime social des indépendants), le poids des cotisations sociales se rapproche de celui des prestations contributives à financer.

## 2.2 Une meilleure identification des cotisations contributives et non contributives aurait des effets potentiellement bénéfiques sur le marché du travail.

Les cotisations sociales contributives et non-contributives peuvent donner des incitations économiques diffé-

rentes si les assurés perçoivent effectivement le lien entre les cotisations versées et les droits ouverts ou prestations reçues. En effet, dans ce cas, si les cotisations contributives étaient perçues comme un revenu différé, même s'il est aléatoire, l'on peut penser que les salariés négocieraient en fait un revenu courant net des cotisations non contributives et de l'impôt sur le revenu<sup>8</sup>, mais y compris cotisations contributives. Sous cette hypothèse, les cotisations sociales contributives n'entreraient pas pleinement dans le coin socio-fiscal (cf. encadré 2), ce qui pourrait conduire les agents à augmenter leur offre de travail, par rapport à la situation dans laquelle les agents ne perçoivent pas l'existence d'une éventuelle récupération partielle de ces versements. Une meilleure perception de ces cotisations contributives pourrait donc être de nature à réduire le chômage structurel.

### Encadré 2 : Les cotisations contributives doivent-elle être intégrées dans le coin socio-fiscal ?

La question de la prise en compte ou non des cotisations sociales contributives dans le coin socio-fiscal est délicate. On peut en effet penser que l'existence d'une contrepartie directe sous forme de droits ou de prestations donne à ces cotisations la forme d'une rémunération complémentaire. Le salarié pourrait alors ne pas négocier un salaire net de toutes cotisations sociales mais un salaire « complet » regroupant le salaire net et les cotisations contributives.

Cette hypothèse suppose néanmoins que les salariés aient une bonne compréhension des mécanismes de la protection sociale, qu'ils connaissent les montants de cotisations contributives versées aux régimes et soient capables d'anticiper les prestations futures associées à ces cotisations. Ainsi, si l'idée d'une plus faible sensibilité de l'offre de travail aux cotisations contributives qu'aux cotisations non-contributives est proposée par Cotis et Loufir<sup>a</sup>, les études empiriques concluent généralement à un lien entre chômage et niveau du coin socio-fiscal y compris cotisations sociales contributives lorsqu'elle ne cherchent pas à distinguer les prélèvements contributifs et non-contributifs<sup>b</sup>. Lorsque la distinction est faite, à partir de données de panel sur les pays de l'OCDE, Disney (2004)<sup>c</sup> trouve que le taux d'activité des femmes est positivement corrélé avec le niveau des cotisations contributives finançant les régimes de retraite sans pouvoir néanmoins étendre ce résultat aux hommes.

- a. Cotis J.P. et Loufir A. (1990), « Formation des salaires, chômage d'équilibre et incidence des cotisations sur le coût du travail ».  
 b. Voir par exemple, sur des données de panel de l'OCDE : Andrea Bassanini et Romain Duval, *Unemployment, institutions, and reform complementarities: re-assessing the aggregate evidence for OECD countries* (2009).  
 c. Disney R., Boeri T. et Jappelli T. (2004), "Are Contributions to Public Pension Programmes a Tax on Employment?", *Economic Policy*, Vol. 19, No. 39, pp. 267-311.

Aujourd'hui, il semble peu probable qu'un grand nombre d'assurés aient une bonne perception du montant de cotisations contributives versé aux organismes de sécurité sociale. En effet, les cotisations et prélèvements sont nombreux sur la fiche de paye et la part contributive n'est pas clairement isolée. Une clarification du financement des régimes sur la fiche de paye pourrait dès lors prendre la forme suivante :

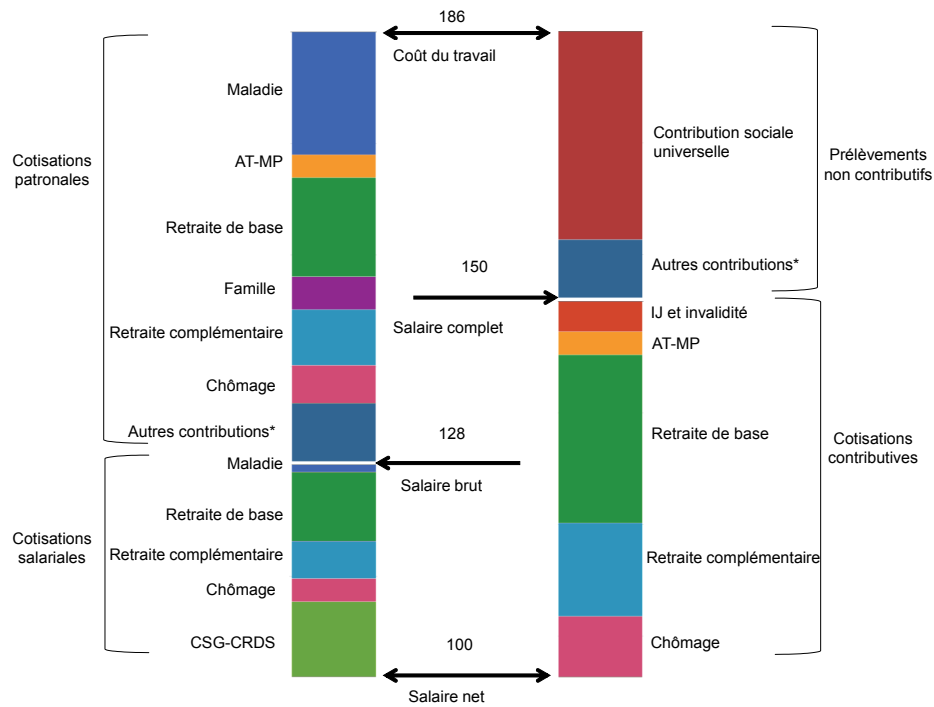
- un rassemblement sur la fiche de paye de l'ensemble des prélèvements non-contributifs (cotisations non-contributives, CSG, CRDS, contribution solidarité autonomie) au sein d'une « contribution sociale universelle ». Ce prélèvement aurait comme la CSG le statut d'impôt finançant des politiques sociales.
- un regroupement des cotisations sociales restantes au sein d'un bloc contributif qui serait dès lors assimilable à un revenu différé, en précisant les montants affectés à la couverture de chaque risque :

vieillesse, chômage, accidents du travail, mais aussi prestations maladie contributives (indemnités journalières de maladie, d'accidents du travail et maladies professionnelles, pensions d'invalidité, décès) et indemnités journalières maternité. La nécessaire scission de l'actuel taux de cotisation d'assurance maladie entre les différents risques qu'il finance (prestations en nature de santé non-contributives, pensions d'invalidité, indemnités journalières, capital décès) requise par ce nouveau mécanisme accroîtrait la transparence du financement de la branche maladie et par la même son acceptabilité.

Dans ce nouveau schéma, les dispositifs d'allègements de cotisations sociales devraient être ciblés prioritairement sur les cotisations universelles (famille, maladie), qui s'apparentent à de véritables impôts sur les salaires, afin de renforcer l'effet de ces allègements sur l'emploi.

(8) En particulier une fois le prélèvement à la source effectif.

**Graphique 3 : proposition de réforme de la fiche de paye**



Source : DG Trésor.

\* Notamment versement transport, contribution solidarité autonomie, cotisation au FNAL, taxe d'apprentissage, formation professionnelle (cas d'une entreprise de plus de 20 salariés, à Paris).

Parallèlement, mettre en avant la notion de « salaire complet » (salaire net et cotisations contributives) devrait conduire à une meilleure perception par les salariés de leur véritable revenu d'activité. À terme, cette notion pourrait ainsi se substituer au salaire brut (salaire net et cotisations salariales) dans la négociation salariale et le contrat de travail, ce qui reviendrait à revenir sur la distinction entre les cotisations salariales et employeur au profit d'une nouvelle distinction plus économique entre cotisations sociales contributives et contributions sociales non-contributives.

En effet, la distinction entre cotisations salariales et patronales n'est pas économiquement pertinente à moyen terme. À court-terme, une hausse de cotisations salariales réduit le salaire net tandis qu'une hausse de cotisations patronales augmente le coût du travail. Mais à moyen-terme, suite à la négociation salariale, l'incidence fiscale (le montant du prélèvement effectivement supporté par chaque partie) est déterminée par les élasticités de l'offre de travail au salaire net et de la demande de travail au coût employeur, et ne dépend donc pas de la définition juridique des cotisations. Ainsi, à l'exception des bas salaires reflétant l'existence d'un salaire minimum, aucune décision économique n'est conditionnée par le salaire brut : l'employeur recherche un coût du travail plus faible, tandis que le salarié recherche un salaire net plus élevé. Associée à la clarification de la part contributive des prélèvements sociaux, la fin de la distinction entre cotisations salariales et employeurs

apporterait une bien meilleure lisibilité du prélèvement social.

Cette évolution de la présentation de la fiche de paye ne semble pas devoir soulever de problèmes techniques particuliers, au-delà d'un accord sur le caractère contributif ou non de chaque cotisation. Si, à terme, la négociation salariale devait se déplacer du salaire brut vers le salaire complet, il conviendrait d'examiner les implications juridiques et techniques d'une telle évolution (définition du SMIC, transition à partir des contrats en cours, gouvernance des régimes sociaux, ...).

### 2.3 La clarification de la part contributive de la protection sociale faciliterait les comparaisons internationales

Enfin, une meilleure connaissance de la part des prélèvements obligatoires affectée au financement des régimes contributifs serait de nature à renforcer l'attractivité du système socio-fiscal français. Dans les comparaisons internationales réalisées par l'OCDE, la France présente l'un des taux de prélèvements obligatoires les plus élevés (45,5 % du PIB en 2014 contre 34,2 % en moyenne dans l'OCDE). Hors financement des prestations contributives, évaluées à 16,7 % de PIB dans cette étude, le niveau des prélèvements obligatoires serait moins éloigné de ceux de pays ne disposant pas de régimes contributifs publics étendus comme le Royaume-Uni (32,1 %) ou les États-Unis (25,9 %).

**Antoine HERLIN**

**Éditeur :**

Ministère de l'Économie  
et des Finances

Direction générale du Trésor  
139, rue de Bercy  
75575 Paris CEDEX 12

**Directeur de la Publication :**

Michel Houdebine

**Rédacteur en chef :**

Jean-Luc Schneider  
(01 44 87 18 51)  
tresor-eco@dgtresor.gouv.fr

**Mise en page :**

Maryse Dos Santos  
ISSN 1777-8050  
eISSN 2417-9620

**Derniers numéros parus****■ Juin 2017**

**n°199.** Quelle politique pour poursuivre la diffusion des médicaments génériques ?  
Daniel Caby, Jean-Denis Zafar

**Mai 2017**

**n°198.** Que peut-on dire des prévisions d'inflation des projets de loi de finances ?  
Romain Faquet

**n°197.** Électricité verte : les avantages d'une approche européenne  
Mathilde Didier, Alexis Loublier, Arthur Souletie

<http://www.tresor.economie.gouv.fr/tresor-eco>

*Ce document a été élaboré sous la responsabilité de la direction générale du Trésor et ne reflète pas nécessairement la position du ministère de l'Économie et des Finances.*