

## SOMMAIRE

Pages

<b>I.- UNE RÉDUCTION DES COTISATIONS SOCIALES PATRONALES POURRAIT CONTRIBUER DANS UNE CERTAINE MESURE À AMÉLIORER LA COMPÉTITIVITE DES ENTREPRISES FRANÇAISES .....</b>	<b>11</b>
<b>A. LE RETARD DE COMPÉTITIVITE ENREGISTRÉ PAR LES ENTREPRISES FRANÇAISES DEPUIS UNE DIZAINE D'ANNÉES POURRAIT ÊTRE PARTIELLEMENT COMBLÉ AU MOYEN D'UNE RÉDUCTION DE COTISATIONS SOCIALES PATRONALES .....</b>	<b>11</b>
1. La part des exportations mondiales de biens et services de la France se contracte de manière significative depuis 2000, reflétant une dégradation de la compétitivité française. ....	11
<i>a) Les performances de la France à l'exportation se sont nettement dégradées depuis 2000.....</i>	<i>11</i>
<i>b) La dégradation des performances à l'exportation de la France s'explique en partie par une évolution défavorable de la compétitivité-coût.....</i>	<i>12</i>
• <i>La compétitivité-prix des entreprises françaises se maintient, grâce notamment à une compression de leurs marges à l'exportation. ....</i>	<i>12</i>
2. Sans être le seul facteur explicatif de l'effritement de la compétitivité des entreprises françaises, l'importance du coin socio-fiscal en France tend à peser sur les entreprises exportatrices .....	14
<i>a) La compétitivité-coût n'est pas le seul facteur explicatif de la dégradation des performances de la France à l'exportation.....</i>	<i>14</i>
<i>b) Pour autant, l'importance du coin socio-fiscal en France a non seulement un impact sur l'emploi, mais pèse également sur les entreprises exportatrices .....</i>	<i>15</i>
<b>B. LES ALLÈGEMENTS ET EXONÉRATIONS DE CHARGES SOCIALES, CIBLÉS JUSQU'À PRÉSENT SUR LES BAS SALAIRES, VISENT AVANT TOUT À FAVORISER L'EMPLOI DES PEU QUALIFIÉS .....</b>	<b>16</b>
1. Les allègements et exonération de charges constituent l'un des principaux outils de la politique en faveur de l'emploi.....	16
2. L'impact positif sur l'emploi des allègements de charge est avéré, quoique difficile à évaluer de manière précise .....	17
<i>a) L'impact des allègements sur l'évolution du coût relatif du travail au niveau du salaire minimum est très net .....</i>	<i>17</i>
<i>b) L'impact des allègements de charge sur l'emploi peu qualifié pourrait aller jusqu'à 800 000 emplois sauvés.....</i>	<i>18</i>

## SOMMAIRE

	Pages
3. Une réduction uniforme des cotisations sociales patronales peut être envisagée sans que soit fondamentalement remis en cause le dispositif d'allègements de charges sociales sur les bas salaires .....	18
a) <i>Compte tenu du niveau actuel des allègements de charges sur les bas salaires, la recherche de gains de compétitivité commanderait plutôt d'opter pour un abaissement uniforme de cotisations sociales.....</i>	18
b) <i>Cet abaissement uniforme de cotisations sociales pourrait s'accompagner, le cas échéant, d'une réduction du « point de sortie » des allègements en vue d'en accentuer le ciblage sur les bas salaires et, ce faisant, d'en réduire le coût pour les finances publiques.....</i>	19
C. UNE BAISSÉ DES COTISATIONS SOCIALES PATRONALES PERMETTRAIT DE RATTRAPER UNE PARTIE DU RETARD DE COMPÉTITIVITÉ DE LA FRANCE .....	20
<b>II.- DANS UNE OPTIQUE D'AMÉLIORATION DE LA COMPÉTITIVITÉ DES ENTREPRISES FRANÇAISES, LA SUPPRESSION D'UNE PARTIE DES COTISATIONS SOCIALES PATRONALES « FAMILLE » POURRAIT SE JUSTIFIER.....</b>	<b>24</b>
A. L'UNIVERSALISATION DES PRESTATIONS ET LA FISCALISATION DU FINANCEMENT DE LA BRANCHE PEUVENT JUSTIFIER QUE LA PART DES COTISATIONS PATRONALES « FAMILLE » SOIT ENCORE RÉDUITE .....	24
1. Les prestations familiales se sont inscrites dans un mouvement d'universalisation .....	24
a) <i>Une complète déconnection entre contributions et prestations familiales .....</i>	24
b) <i>Des dépenses qui relèvent davantage d'une logique de solidarité que d'une pure logique assurancielle .....</i>	24
2. L'évolution des prestations s'est accompagnée d'une fiscalisation croissante du financement de la branche famille .....	27
a) <i>Une progressive fiscalisation du financement de la branche famille depuis le début des années 1990.....</i>	27
b) <i>La fiscalisation des recettes de la branche famille correspond à une corrélation croissante entre les risques relevant d'une logique de solidarité et leur financement par l'impôt et les contributions publiques.....</i>	29
3. L'universalisation des prestations et la fiscalisation du financement de la dépense en faveur des familles peuvent justifier une contraction de la part des cotisations patronales « famille » .....	30
a) <i>Une part encore prépondérante des cotisations patronales dans le financement de la branche famille .....</i>	30

## SOMMAIRE

	Pages
<i>b) La part des cotisations peut apparaître excessive à certains employeurs au regard de la logique de solidarité à l'œuvre dans les dépenses de la branche famille</i> .....	31
<b>B. POUR AUTANT, LES ENTREPRISES NE PEUVENT ETRE EXONÉRÉES DE TOUTE RESPONSABILITÉ DANS LE FINANCEMENT DE LA POLITIQUE FAMILIALE</b> .....	32
1. L'objectif émergent d'une conciliation des vies professionnelle et familiale concerne directement les entreprises .....	32
<i>a) L'objectif d'une meilleure conciliation des vies professionnelle et familiale des salariés répond à une nécessité économique et à un réel besoin social</i> .....	32
<i>b) Les entreprises sont directement concernées par la poursuite de cet objectif</i> .....	33
<i>c) De surcroît, l'objectif de conciliation des vies familiale et professionnelle n'est pas incompatible avec la poursuite d'un objectif nataliste.</i> .....	34
2. Un attachement réaffirmé du monde patronal à la « gouvernance » de la branche famille .....	35
3. Le maintien d'une part résiduelle de contributions sociales patronales « famille » apparaît ainsi justifié .....	35
<b>III.- LA RÉFORME DU FINANCEMENT DE LA BRANCHE FAMILLE POURRAIT S'ACCOMPAGNER D'UN RENFORCEMENT DE L'ÉQUITÉ DE LA DÉPENSE EN FAVEUR DES FAMILLES</b> .....	<b>38</b>
<b>A. LA QUESTION DE L'ÉQUITÉ DE LA DÉPENSE PUBLIQUE EN FAVEUR DES FAMILLES MÉRITE D'ETRE POSÉE</b> .....	<b>38</b>
1. Le montant moyen par enfant des transferts en faveur des familles suit une courbe en « U » .....	38
<i>a) La politique familiale joue un rôle essentiel de lutte contre la pauvreté</i> .....	38
<i>b) Pour autant, la dépense publique en faveur des familles est insuffisamment ciblée sur celles qui en ont le plus besoin.</i> .....	38
<b>B. DES PISTES DE RÉFORME POUR RENDRE PLUS ÉQUITABLE LA POLITIQUE FAMILIALE</b> .....	<b>40</b>
1. Corriger les principales iniquités liées notamment à certaines mesures fiscales .....	41
<i>a) Baisser le plafond du quotient familial de 10 %</i> .....	41
<i>b) Réduire de 1 à ½ la part du quotient familial attribuée au 3ème enfant</i> .....	41
<i>c) Recentrer le bénéfice de la réduction d'impôt pour enfant à charge poursuivant des études.</i> .....	42

## SOMMAIRE

	Pages
<i>d) Rendre plus équitable le bénéfice du complément de libre choix d'activité (CLCA).....</i>	43
<i>e) Fiscaliser les allocations familiales .....</i>	44
2. Réformer le système en profondeur afin de le rendre plus juste.....	45
<b>IV.- LES SCENARIOS DE RÉFORME DU FINANCEMENT DE LA BRANCHE FAMILLE .....</b>	<b>47</b>
<b>A. UN SCÉNARIO DE SUPPRESSION DES COTISATIONS PATRONALES « FAMILLE », NON INTÉGRALEMENT COMPENSÉE PAR L'AFFECTATION D'UNE OU PLUSIEURS RECETTES DE SUBSTITUTION, NI GAGÉE PAR DES ÉCONOMIES, PEUT DIFFICILEMENT ÊTRE RETENU .....</b>	<b>47</b>
1. Un tel scénario a été présenté à la mission sous la forme d'un « investissement pour le futur » .....	47
2. Les scénarios impliquant un creusement du déficit des administrations publiques doivent être écartés .....	48
<b>B. LES RECETTES SUSCEPTIBLES DE SE SUBSTITUER AUX COTISATIONS SOCIALES SONT EN DÉFINITIVE PEU NOMBREUSES .....</b>	<b>48</b>
1. L'examen des avantages et inconvénients respectifs limite le nombre des recettes susceptibles d'être mobilisées en remplacement de cotisations sociales .....	49
<i>a) Parmi les prélèvements qui se traduiraient par des transferts de charges sur les ménages.....</i>	49
<i>b) La mobilisation d'une imposition frappant spécifiquement les entreprises aurait pour effet de neutraliser les gains de compétitivité recherchés.....</i>	55
<i>c) Des impositions nouvelles dont le produit fait d'ores et déjà l'objet d'une « restitution » ou dont l'affectation à la branche famille n'apparaît pas pertinente.....</i>	57
2. Il importe de veiller à une répartition équitable du transfert de charge.....	58
<i>a) Aligner le taux de la CSG frappant les revenus de remplacement sur celui de la CSG frappant les revenus du travail.....</i>	59
<i>b) Augmenter le taux de la CSG sur les revenus de patrimoine et de placement.....</i>	59
<b>C. LES SCÉNARIOS D'ÉVOLUTION DU FINANCEMENT DE LA BRANCHE FAMILLE.....</b>	<b>59</b>
1. Le premier choix concerne la part laissée aux employeurs au titre de la contribution au financement de l'objectif de conciliation des vies professionnelle et familiale.....	60

## SOMMAIRE

	Pages
2. Un deuxième choix porte sur le caractère plus ou moins ambitieux des réformes en matière de prestations familiales.....	61
3. Les scénarios envisageables .....	63
a) <i>Le scénario « volontariste » ou « compétitivité du site France »</i> .....	63
b) <i>Le scénario « compétitivité et économies »</i> .....	64
c) <i>Le scénario « compétitivité raisonnée »</i> .....	65
d) <i>Le scénario « équilibré »</i> .....	65
D. LE TRANSFERT VERS LE BUDGET DE L'ÉTAT DES DÉPENSES DE LA BRANCHE FAMILLE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE POURRAIT CONTRIBUER À SIMPLIFIER LES RELATIONS FINANCIÈRES ENTRE LES DEUX INSTITUTIONS TOUT EN PERMETTANT UNE RÉDUCTION PARTIELLE DE COTISATIONS SOCIALES PATRONALES.....	66
1. Un schéma de budgétisation intégrale des dépenses et recettes de la branche famille de la sécurité sociale .....	66
a) <i>L'économie du schéma pour ce qui est du volet dépenses</i> .....	66
b) <i>Les transferts de recettes</i> .....	67
c) <i>Les conséquences d'un tel scénario ne doivent pas être minimisées</i> .....	69
d) <i>Aucun obstacle juridique majeur ne s'oppose à une éventuelle budgétisation de la branche famille</i> .....	70
2. Un schéma de repli moins ambitieux pourrait également être envisagé .....	72

## SYNTHÈSE

Par une lettre du 24 avril 2009, le Premier ministre a souhaité que soient conduits des travaux de réflexion sur une éventuelle évolution du financement de la politique familiale, compte tenu notamment de la dichotomie entre le poids encore prépondérant des cotisations sociales patronales dédiées au financement de la branche famille de la sécurité sociale et le caractère universel de la plupart des prestations familiales.

1. Partant d'un diagnostic nuancé sur la compétitivité des entreprises françaises aujourd'hui, partagé par les différents instituts et services ministériels sollicités, la mission estime qu'une diminution uniforme de cotisations sociales patronales serait de nature à permettre un rattrapage d'une partie du retard de compétitivité subi par la France depuis la fin des années 1990, tout particulièrement à l'égard de l'Allemagne, sans pour autant remettre en cause les dispositifs d'allègements de charges institués depuis 1993 au profit de l'emploi des salariés faiblement qualifiés.

2. Il est apparu toutefois à la mission qu'en dépit du mouvement de fiscalisation croissante des recettes de la branche famille et d'universalisation des prestations, qui peuvent justifier un abaissement supplémentaire du niveau des cotisations sociales patronales, il n'était pas pour autant souhaitable d'exonérer les entreprises de toute responsabilité en matière de politique familiale, tout particulièrement au regard de l'objectif visant à favoriser une meilleure conciliation entre la vie professionnelle et la vie familiale des salariés.

Sur la base des données chiffrées qui lui ont été communiquées notamment par la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) et la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), et avec l'aide du Centre d'analyse stratégique (CAS), la mission s'est donc efforcée d'évaluer le montant des dépenses de la branche famille de la sécurité sociale susceptibles de se rattacher à l'objectif de conciliation des vies professionnelle et familiale en vue de définir un niveau de financement susceptible de reposer sur les entreprises. Les estimations de la mission se situent à cet égard entre 7,4 Md€ (hypothèse restrictive) et 13,8 Md€ (hypothèse volontariste).

3. À la lumière des travaux auxquels elle a eu accès, des échanges qu'elle a pu avoir lors des auditions, et du contexte de dégradation des finances sociales, la mission a estimé que, dans un souci de plus grande équité et de meilleure répartition de l'effort susceptible d'être demandé, un éventuel abaissement du

niveau des cotisations sociales patronales « famille » pourrait être utilement assorti d'une action sur la dépense, soit en veillant principalement à corriger les effets les plus inéquitables de mesures fiscales à orientation familiale, soit en apportant des innovations au système des prestations et avantages.

Bien plus que d'une recherche d'économies, la mission a principalement été animée à cet égard de la volonté d'améliorer l'équité de la politique familiale sans nuire à son efficience, tout au contraire.

4. Au total, et sur la base des éléments succinctement présentés ci-dessus, la mission s'est efforcée, d'une part, de recenser les recettes de substitution, au demeurant peu nombreuses, susceptibles d'être mobilisées en fonction de leurs avantages et inconvénients respectifs et, d'autre part, de bâtir différents scénarios, plus ou moins ambitieux par leur ampleur et leurs effets, en veillant à informer les pouvoirs publics des risques potentiellement associés de ces scénarios.

En définitive, la mission a élaboré quatre scénarios d'évolution du financement de la branche famille, qui font tous appel à la TVA comme recette d'appoint (majoration du taux normal et du taux réduit) dans des proportions différentes selon la fraction de cotisations sociales laissée à la charge des entreprises en vue de financer les dépenses concourant à l'objectif de meilleure conciliation des vies professionnelle et familiale et selon le niveau d'ambition des réformes concernant les dépenses de la politique familiale.

À l'exception d'une amélioration du rendement de la CSG frappant les revenus de remplacement et d'un doublement du taux de la CSG sur les revenus du patrimoine et de placement au profit de la branche famille, conçus tous deux dans l'optique d'un partage de l'effort de financement et d'un soutien à la compétitivité équitablement réparti, la mission a considéré qu'une augmentation générale de la CSG devait être réservée en priorité au financement de l'assurance maladie.

Ces quatre scénarios, que la mission a qualifiés respectivement de « volontariste – compétitivité du site France », de « compétitivité raisonnée », de « compétitivité et d'économies » et d'« équilibré », sont présentés dans le C- de la partie IV du présent rapport.

5. En méthode, et comme elle y était invitée par le Premier ministre, la mission a procédé à de nombreuses auditions (voir la liste en annexe au présent rapport), en particulier des partenaires sociaux concernés par la politique familiale (représentants des employeurs et syndicats de salariés) et des associations familiales, mais également de l'ensemble des administrations financières et sociales, ainsi que d'instituts d'analyse économique et de personnalités qualifiées à raison de leurs travaux, de leur expérience ou de leur intérêt pour les questions touchant à la politique familiale et à son financement. Ce faisant, la mission a recueilli des contributions écrites de la part de certains partenaires sociaux, ainsi

que des éléments d'analyse d'un grand nombre d'administrations et d'organismes experts, qui lui ont notamment permis de simuler certains effets économiques.

6. Au final, la mission estime que l'amélioration de la compétitivité des entreprises françaises doit, à l'image des efforts consentis en Allemagne ces dernières années, constituer une priorité nationale, qui doit être portée et assumée par tous les Français. Car l'amélioration de la compétitivité du « site France » est aussi le gage d'un niveau de croissance potentielle plus élevé et, par conséquent, d'emplois plus nombreux et de meilleure qualité. L'effort collectif nécessaire, et en particulier l'effort financier, qui découle de cet objectif partagé, doit être réparti de la manière la plus équitable possible entre toutes les composantes du corps social, avec le souci, bien évidemment, de ne pas aggraver la situation des finances publiques.



## **I.- UNE RÉDUCTION DES COTISATIONS SOCIALES PATRONALES POURRAIT CONTRIBUER DANS UNE CERTAINE MESURE À AMÉLIORER LA COMPÉTITIVITE DES ENTREPRISES FRANÇAISES**

### **A. LE RETARD DE COMPÉTITIVITE ENREGISTRÉ PAR LES ENTREPRISES FRANÇAISES DEPUIS UNE DIZAINE D'ANNÉES POURRAIT ÊTRE PARTIELLEMENT COMBLÉ AU MOYEN D'UNE RÉDUCTION DE COTISATIONS SOCIALES PATRONALES**

#### **1. La part des exportations mondiales de biens et services de la France se contracte de manière significative depuis 2000, reflétant une dégradation de la compétitivité française.**

##### *a) Les performances de la France à l'exportation se sont nettement dégradées depuis 2000.*

La part des exportations françaises dans les exportations mondiales de biens et services a sensiblement diminué depuis 1995. Sur la période 1995-2006, la France a perdu des parts de marché, qu'il s'agisse des échanges intra-Union européenne ou vers les marchés tiers, sur les marchés de biens comme sur ceux des services. Ainsi, sur la période considérée, la France a perdu 17 % de sa part de marché mondiale contre une érosion de seulement 2 % pour l'Allemagne <sup>(1)</sup>.

Le constat est similaire à l'échelle de la zone euro : à partir de 1999, les exportations françaises ont progressé en valeur nettement moins vite que les exportations de l'ensemble de la zone euro. De 1999 à 2006, l'économie française a connu la plus faible progression des exportations de marchandises de chacun des pays membres de la zone euro. Depuis fin 2006, la part des exportations françaises de marchandises au sein de la zone euro semble néanmoins se stabiliser <sup>(2)</sup>. Depuis le début de l'année 2007, si la part des exportations françaises à destination de pays situés hors de la zone euro dans les exportations de la zone euro vers ces pays tend à se stabiliser, la part des exportations françaises dans les échanges intra-zone euro a continué de se dégrader dans la première partie de l'année 2008.

Par ailleurs, les pertes de parts de marché de la France sont enregistrées à l'intérieur de ses marchés traditionnels d'exportation. Le recul des exportations françaises n'est donc pas lié à un recul relatif du volume d'activité des marchés sur lesquels la France est implantée, au détriment des marchés les plus dynamiques des pays émergents. Le taux de croissance des marchés vers lesquels sont dirigées les exportations françaises est à peine inférieur, de l'ordre d'un demi-

---

<sup>1</sup> (7) *Performances à l'exportation de la France et de l'Allemagne, CAE, Lionel Fontagné et Guillaume Gaulier, décembre 2008.*

<sup>2</sup> (7) *La compétitivité française en 2008, Document de travail n° 6, COE-REXECODE, janvier 2009.*

point, au taux de croissance des marchés sur lesquels le Royaume-Uni, l'Allemagne ou les États-Unis par exemple tentent d'écouler leurs produits <sup>(1)</sup>.

En 2006, Patrick Artus et Lionel Fontagné <sup>(2)</sup> ont montré que l'effet de structure géographique comme sectorielle sur l'évolution des performances relatives de la France à l'exportation vis-à-vis de ses partenaires était très faible.

Selon eux, la structure géographique des exportations est certes défavorable à la France par rapport à l'Allemagne par exemple, qui bénéficie d'une spécialisation géographique à l'exportation plus orientée vers les PECO et les pays émergents d'Asie. Pour autant, les écarts de poids de ces destinations dans les exportations totales de la France et de l'Allemagne sont trop faibles pour contribuer significativement à la meilleure performance allemande, d'un point de vue global. Au final, selon ces auteurs, l'écart de croissance des exportations entre la France et l'Allemagne s'explique principalement par un effet de performance géographique favorable à l'Allemagne, représentant 94 % de l'écart total.

De la même manière, les structures sectorielles des exportations de la France et de l'Allemagne sont globalement proches et se sont même nettement rapprochées depuis 1988. Entre 1998 et 2003, 9 % seulement de l'écart de croissance entre les exportations allemandes et françaises provenaient de l'effet de structure sectorielle. Si les exportations de la France avaient eu la même structure sectorielle que les exportations de l'Allemagne en 1994 ou en 1998, elles auraient été certes plus élevées en 2005, mais cet écart aurait été marginal par rapport à l'écart observé.

***b) La dégradation des performances à l'exportation de la France s'explique en partie par une évolution défavorable de la compétitivité-coût***

- ***La compétitivité-prix des entreprises françaises se maintient, grâce notamment à une compression de leurs marges à l'exportation.***

La progression des prix à l'exportation des biens et services en France est inférieure à celle observée dans la zone euro : l'indice des prix à la production du secteur industriel (hors énergie et construction) pour les marchés extérieurs a progressé moins vite en France que dans l'ensemble de la zone euro (6,2 % entre 2003 et 2008 contre 8,2 % dans la zone euro), et il a évolué au même rythme en France et en Allemagne durant cette période <sup>(3)</sup>.

Cette évolution favorable de la compétitivité-prix s'est opérée en dépit d'une augmentation plus forte des coûts salariaux en France que dans la zone euro (*cf. supra*). Le recul relatif des prix à l'exportation français combiné à des coûts

---

<sup>1</sup> (7) Cf. rapport « TVA sociale », Éric Besson, septembre 2007.

<sup>2</sup> (7) Évolution récente du commerce extérieur français, Conseil d'analyse économique (CAE), Patrick Artus et Lionel Fontagné, octobre 2006.

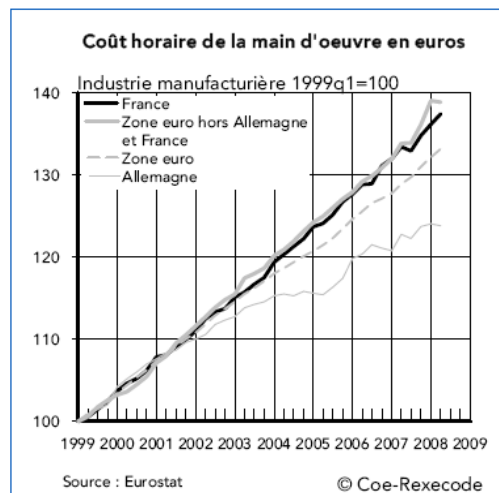
<sup>3</sup> (7) *Idem*.

salariaux horaires qui progressent plus vite en France tient à un effort plus important sur les marges à l'exportation consenti par les entreprises françaises. Le rapport de Lionel Fontagné et Guillaume Gaulier de décembre 2008 <sup>(1)</sup> soulignait ainsi que la dégradation de la compétitivité-coût relative de la France était peu visible dans les indicateurs de compétitivité-prix, l'impact étant limité par la compression des marges des exportateurs français, mais aussi par un effet de sélection qui fait que les entreprises les plus compétitives en prix sont surreprésentées dans les entreprises exportatrices. Ainsi, le taux de marge des entreprises non financières est resté stable sur la période 2000-2007, alors qu'il a gagné 1,8 point dans l'ensemble de la zone euro et 5,2 points en Allemagne <sup>(2)</sup>

● *La compétitivité-coût de la France s'effrite*

La compétitivité coût de l'industrie Française mesurée à travers le coût salarial horaire s'est régulièrement effritée au cours des dernières années. Le coût salarial horaire dans l'industrie française en 2008 dépassait ainsi de 16 % celui de l'ensemble de la zone euro contre 12,9 % en 1999 <sup>(3)</sup>. Néanmoins, sur la période la plus récente, le coût salarial horaire dans l'industrie en France a progressé légèrement moins vite que dans la zone euro.

*Graphique n° 1*



La dégradation de la compétitivité-coût est encore plus sensible à l'échelle de l'ensemble de l'économie, hors services non marchands. Ainsi, le coût horaire de la main d'œuvre dans l'ensemble de l'économie est supérieur d'un peu plus de 20 % au coût moyen de la zone euro. Depuis 1999, la hausse des coûts salariaux a systématiquement été plus forte en France que dans l'ensemble de la zone euro. Sur la période 1999-2008, l'augmentation du coût français s'élève à 34 % contre 29,8 % en moyenne dans la zone euro.

<sup>1</sup> (7) Performances à l'exportation de la France et de l'Allemagne, CAE, déjà cité.

<sup>2</sup> (7) La compétitivité française en 2008, déjà cité.

<sup>3</sup> (7) Voir également le tableau récapitulatif des coûts horaires dans l'Union européenne (UE à 27) in fine.

• *La dégradation de la compétitivité-coût est particulièrement marquée vis-à-vis de l'Allemagne.*

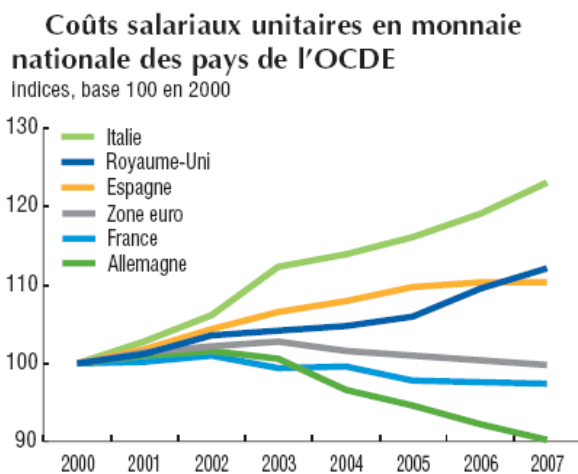
Pour autant, c'est essentiellement vis-à-vis de l'Allemagne que la compétitivité-coût de la France s'est dégradée. Car si, sur la période la plus récente, le coût salarial horaire dans l'industrie en France a progressé légèrement moins vite que dans la zone euro, ce n'est pas le cas vis-à-vis de l'Allemagne. Le coût horaire de la main d'œuvre en France dans l'ensemble de l'économie était inférieur de 2,5 % au coût allemand en 1999, alors qu'il lui est aujourd'hui supérieur de 11,3 %. Au deuxième trimestre 2008, le coût salarial horaire dans l'industrie française est même devenu supérieur à celui de l'industrie allemande, alors qu'il lui était inférieur de 10 % en 1999 <sup>(1)</sup>.

Pour autant, selon la Direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE), consultée par la mission, c'est davantage l'Allemagne qui s'est écartée des autres pays de la zone euro que la France. Ceci résulterait notamment de la politique de modération salariale conduite en Allemagne à partir de 2002, une fois la réunification achevée, laquelle avait conduit à un dérapage des coûts salariaux unitaires et à des pertes de compétitivité dans les années 1990. La baisse des coûts unitaires salariaux en Allemagne entre 2002 et 2006 constituerait donc un rattrapage des pertes de compétitivité enregistrées par ce pays à la suite de la réunification.

• *Les gains de productivité horaires ont néanmoins partiellement compensé les hausses relatives du coût horaire du travail en France*

Les gains de productivité horaires en France sont supérieurs à ceux observés dans la zone euro. Ils ont ainsi compensé en partie les hausses relatives de coût horaire, mais pas avec l'Allemagne.

### Graphique n° 2



Champ : Industrie manufacturière, y compris IAA et hors énergie.  
Source : Bureau of Labor statistics.

Source : Eurostat, juin 2008.

<sup>1</sup> (7) *Idem.*

## **2. Sans être le seul facteur explicatif de l'effritement de la compétitivité des entreprises françaises, l'importance du coin socio-fiscal en France tend à peser sur les entreprises exportatrices**

### *a) La compétitivité-coût n'est pas le seul facteur explicatif de la dégradation des performances de la France à l'exportation.*

L'ensemble des économistes s'accorde sur le fait que les évolutions de la compétitivité sont insuffisantes pour expliquer les différences de performances à l'exportation <sup>(1)</sup> entre les pays. D'autres facteurs explicatifs doivent être pris en considération : positionnement de gamme, réactivité de l'offre face à la demande, participation des petites et moyennes entreprises (PME) à l'exportation, etc. Ce serait donc une erreur de se focaliser uniquement sur le coût du travail et le coin socio-fiscal pour renforcer la compétitivité des entreprises et améliorer leur positionnement sur les marchés internationaux.

### *b) Pour autant, l'importance du coin socio-fiscal en France a non seulement un impact sur l'emploi, mais pèse également sur les entreprises exportatrices*

Au sein de l'Union européenne (UE) et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), la France se caractérise par un taux de charges sociales rapportées aux salaires sensiblement plus élevé que la moyenne. Ceci est vrai pour des niveaux de salaires correspondant au salaire moyen (OCDE) mais également pour les salaires équivalents à 2/3 du salaire moyen, quoique dans une moindre mesure compte tenu des allègements de charges existant à ce niveau <sup>(2)</sup>. Le coin socio-fiscal (ensemble des prélèvements sur la richesse opérés en vue du financement des administrations publiques et sociales) se distingue en outre par une composition atypique : la part des cotisations (essentiellement proportionnelles aux revenus d'activité) est prédominante, alors que l'impôt sur le revenu (de nature progressive) joue un rôle moindre qu'ailleurs.

Le niveau du coin socio-fiscal en France est certes plus important qu'ailleurs. Il trouve néanmoins sa contrepartie dans le niveau de protection sociale, qui est également l'un des plus élevés de l'Union européenne. Ainsi, la part des dépenses de protection sociale en pourcentage de PIB atteint en France 31,1 % <sup>(3)</sup>, pour une moyenne de l'UE à 27 États membres située à 26,9 %. La France se positionne au premier rang, devant la Suède (30,7 %), la Belgique (30,1 %), les Pays-Bas (29,3 %) et le Danemark (29,1 %). La France se situe par ailleurs au 6<sup>ème</sup> rang pour les dépenses de protection sociale par habitant (8 200 € par habitant en standard de pouvoir d'achat). Le maintien de ce niveau élevé de dépenses de

---

<sup>1</sup> (7) Cf. *par exemple* Évolution récente du commerce extérieur français, *Patrick Artus et Lionel Fontagné, CAE, novembre 2006.*

<sup>2</sup> (7) Cf. *Avis de synthèse du Conseil d'analyse stratégique (CAS) sur la réforme du financement de la protection sociale, n°1, septembre 2006.*

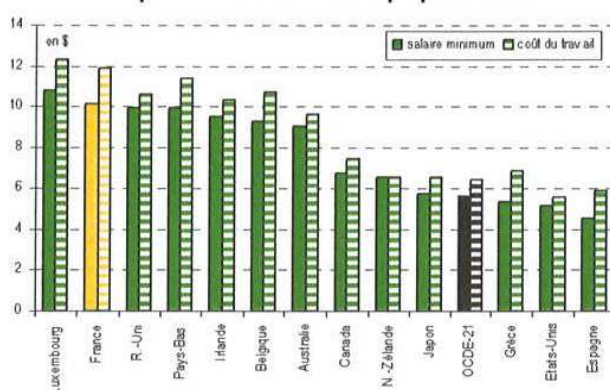
<sup>3</sup> (7) *Eurostat, 2 juin 2009, données de 2006.*

protection sociale s'est traduit, en France, par un recours croissant à l'endettement public.

Si le niveau du salaire minimum en France est proche de celui d'autres pays européens (Royaume-Uni, Pays-Bas), le coût total du travail à ce niveau est plus élevé. Ainsi en 2006, la France arrivait en deuxième position parmi les pays de l'OCDE en termes de salaire minimum horaire et de coût du travail net des exonérations à ce niveau.

### Graphique n° 3

Salaire minimum horaire brut légal et coût du travail à ce niveau pour les salariés à temps plein en 2006



Source : OCDE

Le coût global du travail en France est ainsi supérieur à la moyenne européenne, et cet écart croît avec les niveaux de rémunération<sup>(1)</sup>. En 2004, la France se plaçait au 8ème rang de l'UE à 15 pour le coût du travail annuel à 2/3 du salaire moyen, au 4ème rang au niveau du salaire moyen et à 1,67 fois le salaire moyen (source : OCDE). Or, la quasi-totalité des secteurs exposés à la compétition internationale sont des secteurs intensifs en capital et en travail qualifié<sup>(2)</sup>. **Les entreprises dans ces secteurs ont peu bénéficié des exonérations de charges ciblées sur les bas salaires, ou seulement indirectement, à travers l'intégration dans leurs coûts de services auxquels elles ont recours et pour lesquels les prestataires ont eux-mêmes bénéficié d'allègements de charges.** Leur compétitivité est d'autant plus affectée que les écarts de rémunération avec les autres pays sont importants pour les moyens et hauts salaires.

<sup>1</sup> (7) *Idem.*

<sup>2</sup> (7) Cf. rapport « TVA sociale », Éric Besson, septembre 2007 (déjà cité).

## **B. LES ALLÈGEMENTS ET EXONÉRATIONS DE CHARGES SOCIALES, CIBLÉS JUSQU'À PRESENT SUR LES BAS SALAIRES, VISENT AVANT TOUT À FAVORISER L'EMPLOI DES PEU QUALIFIÉS**

### **1. Les allègements et exonération de charges constituent l'un des principaux outils de la politique en faveur de l'emploi**

Les allègements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires, instaurés en 1993 et progressivement étendus depuis lors, visent à rendre le travail des salariés peu qualifiés économiquement viable, à améliorer la compétitivité des entreprises et à freiner ainsi en partie les délocalisations, dans le contexte d'un chômage massif et touchant particulièrement les personnes peu qualifiées.

La mise en place des allègements de charges s'est également appuyée sur le constat que, de 1970 à 1985, l'écart entre le coût du travail au niveau du SMIC et celui au niveau du salaire moyen s'était fortement réduit<sup>(1)</sup>. De par sa proximité avec le salaire médian, le salaire minimum en France empêchait que le salaire des moins qualifiés ne s'ajuste à leur productivité, induisant ainsi une très forte concentration du sous-emploi chez ces salariés. « Dans ce contexte, l'allègement de cotisations sociales sur les bas salaires, en réduisant le coût du travail sans abaisser le niveau de rémunération du salarié, permet un meilleur ajustement de l'offre à la demande de travail et réduit donc le chômage des peu qualifiés tout en préservant leur pouvoir d'achat. »<sup>(2)</sup> C'est ce qui a conduit à la mise en place progressive d'allègements des cotisations sociales pesant sur le travail non qualifié.

Depuis le 1er janvier 2007, les exonérations prévues par la loi du 17 janvier 2003 (autrement dénommées « allègements Fillon ») sont maximales au niveau du SMIC (26 points pour les entreprises de plus de 20 salariés, 28,1 points dans les entreprises de moins de 20 salariés) et leur montant est décroissant de manière linéaire jusqu'à 1,6 SMIC.

Le coût brut des allègements généraux de charges pour les finances publiques s'est élevé à 21,4 Md€ en 2007, à 22,6 Md€ en 2008 et devrait atteindre 22,3 Md€ en 2009 (source : projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2010) Si l'on ajoute à ces montants, ceux des exonérations des heures supplémentaires et complémentaires votées dans le cadre de la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (dite « loi TEPA »), le total des allègements généraux de charges devrait atteindre 25,3 Md€ en 2009. En outre, près de 55 dispositifs d'exonérations « ciblées » visent des publics particuliers (jeunes et titulaires de minima sociaux par exemple), des secteurs économiques (hôtels, cafés, restaurants, services à la personne, etc.) ou des zones

---

<sup>1</sup> (7) Cf. Les allègements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires en France de 1993 à 2007, Jean Boissinot et Julien Deroyon (DGTPPE), Benoît Heitz et Véronique Rémy (DARES), complément au rapport Salaire minimum et bas revenus : comment concilier justice sociale et efficacité économique, Pierre Cahuc, Gilbert Cette et André Zylberberg, CAE, novembre 2008.

<sup>2</sup> (7) *Idem.*

géographiques (zones de revitalisation rurale ou urbaine, zones franches urbaines, outre-mer). Au total, le montant global des allègements et exonérations de charges devrait s'élever à 31,9 Md€ en 2009 (source : projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2010).

## **2. L'impact positif sur l'emploi des allègements de charge est avéré, quoique difficile à évaluer de manière précise**

### ***a) L'impact des allègements sur l'évolution du coût relatif du travail au niveau du salaire minimum est très net***

La mise en œuvre et l'augmentation des allègements de cotisations sociales employeurs a permis que le coût du travail au niveau du SMIC évolue moins vite que le coût du travail au niveau du salaire médian. Ils ont ainsi permis une réduction du coût relatif du travail peu qualifié pour les employeurs.

Selon la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) et la DGTPE, cette réduction substantielle du coût relatif du travail au niveau du SMIC explique pour l'essentiel la stabilisation de la part de l'emploi non qualifié dans l'emploi total, qui décroissait auparavant tendanciellement. C'est dans les secteurs qui ont le plus bénéficié des allègements de cotisations que la part de l'emploi non qualifié s'est le plus redressée.

### ***b) L'impact des allègements de charge sur l'emploi peu qualifié pourrait aller jusqu'à 800 000 emplois sauvés***

L'efficacité sur l'emploi des mesures d'allègements de cotisations sociales sur les bas salaires est complexe<sup>(1)</sup> à évaluer. En effet, il ne s'agit pas d'une mesure ciblée de politique de l'emploi, puisqu'elles s'appliquent à tous les salariés pour un niveau de salaire donné. En outre, les allègements sont souvent couplés à d'autres mesures (la réduction du temps de travail, la convergence des SMIC), et il est difficile de distinguer leurs effets respectifs. C'est ce qui explique que les résultats des différentes études conduites sur ce sujet soient très contrastés.

En 2008, le Conseil d'orientation pour l'emploi (COE) a estimé à 300 000 le nombre d'emplois créés ou sauvés grâce aux allègements décidés au début des années 1990 et ayant été mis en œuvre avant la réduction du temps de travail.

L'effet sur l'emploi des allègements de charges intervenus depuis 1998 est beaucoup plus difficile à évaluer, précisément parce qu'ils étaient couplés à d'autres mesures, et alors même qu'ils représentent l'essentiel du coût budgétaire de ces mesures. Pour autant, selon la DGTPE et la DARES, l'extrapolation des ordres de grandeur obtenus par les allègements de charges du début des années 1990 permet de considérer que leur suppression totale aujourd'hui pourrait avoir pour effet de détruire environ 800 000 emplois en l'espace de quelques années.

---

<sup>1</sup> (7) *Idem.*



### **3. Une réduction uniforme des cotisations sociales patronales peut être envisagée sans que soit fondamentalement remis en cause le dispositif d'allègements de charges sociales sur les bas salaires**

*a) Compte tenu du niveau actuel des allègements de charges sur les bas salaires, la recherche de gains de compétitivité commanderait plutôt d'opter pour un abaissement uniforme de cotisations sociales*

Dans une logique d'amélioration de la compétitivité des entreprises françaises, ainsi que dans un souci de simplicité, la mission envisage une suppression uniforme de points de cotisations sociales patronales, sans ciblage particulier sur les bas salaires. Consulté par la mission, le Centre d'analyse stratégique (CAS) se prononce lui aussi en faveur d'un allègement uniforme.

En effet, si l'abaissement du coût du travail ciblé sur les bas salaires se révèle efficace pour favoriser l'emploi des peu qualifiés, cette stratégie connaît aujourd'hui ses limites. L'abaissement des cotisations sociales de 26 points au niveau du SMIC ne laisse plus subsister, à ce niveau de rémunération, que les cotisations chômage, retraite et accidents du travail et maladies professionnelles (ATMP), dont la suppression est plus difficilement justifiable. En outre, une protection trop importante des emplois peu qualifiés à bas salaires risquerait finalement de nuire à la création d'emplois plus qualifiés (apparition de phénomènes de trappes à bas salaires dont l'existence n'a pas encore été scientifiquement démontrée en France) mais aussi de renforcer les effets d'aubaine inhérents à ce type de mesure.

La suppression uniforme des cotisations patronales aurait ainsi pour effet d'augmenter le coût relatif du travail des salariés peu qualifiés par rapport au coût du travail au niveau du salaire médian, mais elle n'augmenterait en aucun cas le coût absolu du travail au niveau des bas salaires. De plus, maintenir le différentiel existant impliquerait *de facto* la mise en place d'un système particulièrement complexe de « cotisations négatives » et reviendrait à une prise en charge par la collectivité publique de cotisations chômage, retraite ou ATMP, à rebours de la logique contributive à l'œuvre dans ces régimes.

*b) Cet abaissement uniforme de cotisations sociales pourrait s'accompagner, le cas échéant, d'une réduction du « point de sortie » des allègements en vue d'en accentuer le ciblage sur les bas salaires et, ce faisant, d'en réduire le coût pour les finances publiques*

Sans les remettre en cause, un recentrage des dispositifs d'allègements de charges pourrait être envisagé de manière concomitante à la réduction des cotisations sociales patronales. L'objectif d'un tel recentrage consisterait à mieux cibler ces dispositifs sur les emplois les moins qualifiés et sur les entreprises qui en ont le plus besoin. Il permettrait en outre de limiter le coût des allègements généraux.

Dans la mesure où 90 % du montant des allègements actuels bénéficient à des salariés dont le salaire est inférieur à 1,35 SMIC, la Cour des comptes avait ainsi suggéré d'abaisser le seuil d'exonération de 1,6 à 1,3 SMIC. Les exonérations se concentrant sur les petites entreprises, elle avait aussi proposé d'en limiter le bénéfice aux entreprises de moins de 20 salariés. Le rapport d'information parlementaire de la mission d'information commune sur les exonérations de cotisations sociales, présenté par M. Yves Bur en juin 2008, préconisait également une baisse progressive du seuil de sortie des allègements jusqu'à 1,4 SMIC (proposition n° 1 du rapport).

Si le risque demeure qu'une réduction du point de sortie du dispositif de 1,6 SMIC à 1,3 SMIC fasse apparaître des trappes à bas salaires, ce risque serait néanmoins limité par la réduction uniforme des cotisations sociales patronales.

Le CAS a évalué, pour le compte de la mission, le coût pour les finances publiques d'une réduction totale ou partielle des cotisations patronales destinées au financement de la branche famille en retenant différents scénarios d'évolution du point de sortie des allègements de cotisations sur les bas salaires (en multiple de SMIC). Ces résultats sont retracés dans le tableau ci-dessous.

**Tableau n° 1 :**  
*Estimations du coût d'un abaissement général des cotisations patronales et d'une modification du point de sortie des allègements de cotisations sur les bas salaires (en milliards d'euros)*

Point de sortie	Abaissement général					
	0 point	1 point	2 points	3 points	4 points	5,4 points
<b>1,6 SMIC</b>	Référence	+ 6	+ 11	+ 16	+ 22	+ 29 (Sc.1)
<b>1,4 SMIC</b>	- 6	0 (Sc.4)	+ 5	+ 11	+ 17 (Sc.2)	+ 24
<b>1,3 SMIC</b>	- 9	- 3	+ 3	+ 8	+ 14 (Sc.3)	+ 22

Source : Conseil d'analyse stratégique (CAS).

La situation actuelle (scénario de référence) correspond à un point de sortie de 1,6 SMIC pour un abaissement nul des cotisations sociales patronales « famille », soit un montant total d'allègements de charges patronales de 23 Md€ (chiffres de 2008), dont 4,2 Md€ au titre de la branche famille.

Parmi les scénarios envisagés par le CAS, les scénarios n° 2 (Sc. 2) et n° 3 (Sc. 3) sont tous deux fondés sur une diminution de 4 points des cotisations patronales « famille » (1,4 point resterait donc à la charge des employeurs), mais avec un point de sortie des allègements de cotisations sociales abaissé respectivement à 1,4 SMIC et à 1,3 SMIC. Le coût de cette réforme ressort respectivement à 17 Md€ et 14 Md€.

Une diminution d'un seul point des cotisations sociales patronales « famille » couplée à un abaissement à 1,4 SMIC du point de sortie des allègements de charges (Sc. 4) présenterait l'avantage d'être neutre du point de

vue des finances publiques puisque le montant global des allègements resterait situé aux alentours de 23 Md€.

### **C. UNE BAISSÉ DES COTISATIONS SOCIALES PATRONALES PERMETTRAIT DE RATTRAPER UNE PARTIE DU RETARD DE COMPÉTITIVITÉ DE LA FRANCE**

Comme il a été dit plus haut, malgré les allègements de charges sur les bas salaires, la France se caractérise par un taux de charges sociales rapportées aux salaires sensiblement plus élevé que la moyenne et le coût global du travail en France est supérieur à la moyenne européenne. On peut alors estimer que la suppression de points de cotisations sociales patronales serait de nature à améliorer la compétitivité du « site France ».

Selon l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE)<sup>(1)</sup>, la suppression des 5,4 points de cotisations employeurs destinés au financement de la branche famille induirait une baisse de 4,1 % des coûts salariaux unitaires français et permettrait de compenser environ le tiers des pertes de compétitivité de la France vis-à-vis de l'Allemagne depuis 1999.

Le tableau ci-dessous retrace les principaux impacts macro-économiques d'une baisse simulée de 5,4 points de taux cotisations sociales patronales, qui ne serait compensée par aucune recette de substitution (financement par la dette, l'État compensant à la sécurité sociale les pertes de recettes induites par la suppression de cotisations sociales). Les impacts sont calculés pour les six années qui suivent la mise en œuvre de la mesure.

---

<sup>1</sup> (7) *Contributions de Henri Sterdyniak et Christophe Blot pour la mission.*

**Tableau n° 2 :**  
**Impact d'une suppression simulée de 5,4 points de cotisations sociales patronale non compensée par une ou plusieurs recettes de substitution**

Variante baisse des cotisations sociales employeurs de 5,4 points						
Années	1	2	3	4	5	6
<b>Résumé</b>						
PIB total en volume	0.3	0.7	0.9	0.9	0.9	0.8
<b>Contributions à la croissance</b>						
Importations	-0.1	-0.2	-0.3	-0.3	-0.3	-0.3
Dépenses des ménages	0.1	0.3	0.6	0.7	0.8	0.8
Dépenses des administrations	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Investissement des entreprises	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Exportations	0.1	0.3	0.3	0.3	0.2	0.1
Variations de stocks	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
Demande intérieure	0.3	0.6	0.9	0.9	1.0	1.0
Solde extérieur	0.1	0.1	0.0	0.0	-0.1	-0.2
Prix de la consommation des ménages	-2.0	-3.3	-3.1	-2.6	-2.0	-1.5
Prix export	-2.0	-3.3	-3.2	-2.7	-2.1	-1.5
Prix importation	-0.6	-1.1	-1.0	-0.9	-0.7	-0.5
Salaire nominal	-0.1	-0.3	0.1	0.8	1.5	2.2
Salaire horaire réel	1.9	3.1	3.4	3.5	3.6	3.7
productivité horaire, marchand	0.2	0.4	0.3	0.2	0.1	0.0
Effectifs totaux (en milliers, en moyenne)	0.0	47.5	101.2	119.3	116.1	103.8
Effectifs totaux (en %, en moyenne)	0.0	0.2	0.4	0.5	0.5	0.4
Taux de chômage BIT (en point, en moyenne)	0.0	-0.2	-0.4	-0.4	-0.4	-0.4
<b>Capacité de fin. (niveau en point de PIB)</b>						
Sociétés non financières	0.3	-0.3	-0.2	-0.1	-0.1	0.0
Sociétés financières	0.1	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1
APU	-1.0	-0.8	-0.8	-0.7	-0.6	-0.6
Ménages et EI	0.3	0.4	0.3	0.2	0.1	0.1
ISBLSM	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Extérieur	-0.3	-0.5	-0.6	-0.5	-0.5	-0.4
Taux d'épargne des ménages	0.1	0.4	0.4	0.4	0.3	0.2
EBE / VA SNF	1.2	0.3	0.1	0.1	0.1	0.1
<b>Commerce extérieur.</b>						
Importations en volume	0.2	0.5	0.8	0.9	0.9	1.0
Exportations en volume	0.4	1.0	1.0	0.9	0.7	0.5
Prix des importations	-0.6	-1.1	-1.0	-0.9	-0.7	-0.5
Prix des exportations	-2.0	-3.3	-3.2	-2.7	-2.1	-1.5
Parts de marchés à l'exportation	0.4	0.8	0.8	0.7	0.5	0.4
Compétitivité des exportations	2.0	3.4	3.3	2.8	2.1	1.5

Source : OFCE (modèle e-mod.fr).

Selon cette simulation, la mesure aurait des effets favorables sur la compétitivité-prix des exportations, ce qui stimulerait la croissance et les exportations (parts de marchés).

L'effet sur la croissance d'une suppression de 5,4 points de cotisations patronales serait positif, avec un gain de 0,3 point de PIB la première année, qui augmenterait ensuite progressivement pour atteindre 0,9 point à partir de la troisième.

La mesure stimulerait les exportations (0,1 point en contribution à la croissance du PIB dès la première année, puis 0,3 point) par le biais d'un gain de

compétitivité. Les prix des exportations diminueraient de 2 % la première année, puis de 3,3 % la deuxième. L'accroissement des volumes d'exportations s'accompagnerait de gains de parts de marchés à l'exportation. L'effet le plus favorable serait enregistré les deuxième et troisième années (+ 0,8 point), puis les gains ralentiraient pour s'établir à 0,4 point de parts de marchés la sixième année. Les gains de compétitivité des exportations devraient permettre aux entreprises d'améliorer leur marge.

Toutefois, les gains de compétitivité obtenus s'atténueraient progressivement dans le temps, compensés par une accélération de la demande et une augmentation des importations. Les gains en termes de croissance stimulent l'emploi, et donc à terme les salaires, ce qui réduit progressivement en retour l'effet attendu sur la compétitivité (effet Phillips). Les dépenses des ménages devraient également augmenter progressivement : de 0,1 point de contribution la première année à 0,8 point à partir de la cinquième année. Ces dépenses supplémentaires se reporteraient en partie sur les importations en augmentation, pesant négativement sur la croissance du PIB (- 0,1 point la première année, puis - 0,3 point à partir de la troisième année). Ainsi, la contribution du commerce extérieur à la croissance, d'abord positive, puis nulle, deviendrait négative après cinq ans.

Par ailleurs, l'emploi serait stimulé avec une augmentation des effectifs totaux et un pic de l'ordre de 120 000 emplois la quatrième année, soit une baisse de 0,4 point de taux de chômage. Sur six ans, les créations d'emplois sont estimées à 490 000 environ.

Enfin, la mesure entraînerait une augmentation du déficit budgétaire des administrations publiques (APU) de 1 point de PIB la première année. Ce coût diminuerait par la suite, sous l'effet des gains de croissance, et s'établirait à 0,6 point de PIB au bout de cinq ans.

On doit souligner ici que le gouvernement allemand a lui-même décidé en 2009, dans le cadre du plan de relance de l'économie, une baisse de certaines cotisations sociales, compensée par l'État fédéral sur son budget. Ainsi, le taux de cotisation à l'assurance-chômage devrait être maintenu à 2,8 % en 2010, alors qu'il devait être porté à 3 %. Cette mesure sera compensée par l'État à hauteur de 1 Md€ en 2010 si l'équilibre des comptes de l'Agence fédérale du travail est menacé. En outre, le taux de cotisation à l'assurance-maladie a été ramené de 14,6 % à 14 % le 1er juillet 2009. Cette mesure est compensée par l'État fédéral par des subventions extraordinaires de 3 Md€ fin 2009, et de 6 Md€ en 2010.

Cette réduction de cotisations compensée par l'État est mise en œuvre dans un souci constant d'éviter qu'un coin socio-fiscal trop important n'alourdisse le coût du travail et ne pèse sur la compétitivité des entreprises. D'une manière générale, le montant maximum des taux de cotisation est ainsi fixé de manière implicite à 40 %. Toute augmentation du taux pour un régime doit être compensée par la diminution de celui d'un autre. Lorsque ce jeu de compensations ne suffit pas, des réformes structurelles sont engagées pour rendre plus efficaces les régimes de protection sociale et limiter la contribution financière de l'État dans le souci de préserver l'équilibre des finances publiques.

## **II.- DANS UNE OPTIQUE D'AMÉLIORATION DE LA COMPÉTITIVITÉ DES ENTREPRISES FRANÇAISES, LA SUPPRESSION D'UNE PARTIE DES COTISATIONS SOCIALES PATRONALES « FAMILLE » POURRAIT SE JUSTIFIER**

### **A. L'UNIVERSALISATION DES PRESTATIONS ET LA FISCALISATION DU FINANCEMENT DE LA BRANCHE PEUVENT JUSTIFIER QUE LA PART DES COTISATIONS PATRONALES « FAMILLE » SOIT ENCORE RÉDUITE**

L'évolution des prestations familiales et du financement de la branche famille de la sécurité sociale se caractérise par une universalisation et une fiscalisation croissantes qui peuvent justifier une contraction supplémentaire de la part des cotisations sociales patronales dans ce financement.

#### **1. Les prestations familiales se sont inscrites dans un mouvement d'universalisation**

##### *a) Une complète déconnection entre contributions et prestations familiales*

Originellement conçues comme des « sursalaires » alloués par certains employeurs à leurs salariés, les prestations familiales sont restées subordonnées à l'exercice d'une activité professionnelle jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 1978, date à laquelle ce lien a été supprimé. À compter de cette date, la politique familiale s'est orientée vers une logique de solidarité, qu'elle soit verticale ou horizontale, centrée autour de la famille, dont il convenait d'assurer une certaine protection économique, et de l'enfant, cause première du versement des prestations.

Il y a donc aujourd'hui une déconnection quasi complète entre les contributions et les prestations de la branche famille.

Contrairement aux régimes d'allocation chômage ou de retraite où les cotisations ouvrent droit aux prestations, la plupart des prestations familiales ne sont pas conditionnées par une cotisation préalable. En effet, sur l'ensemble des prestations sociales versées par la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) en 2008, seuls le complément de libre de choix d'activité et le complément de libre choix du mode de garde nécessitent l'exercice d'une activité professionnelle.

##### *b) Des dépenses qui relèvent davantage d'une logique de solidarité que d'une pure logique assurancielle*

Les dépenses de la branche famille ne relèvent plus d'une pure logique assurancielle.

L'action en faveur des familles vulnérables et les dispositifs de lutte contre les exclusions ont acquis à partir des années 1970 une place croissante dans les dépenses de la branche famille. Outre les prestations servies sous conditions de ressources, qui représentent près de 25 % des prestations servies par les caisses d'allocations familiales (CAF), et celles qui sont modulées en fonction du revenu du foyer, la CNAF est chargée de la gestion et du versement de minima sociaux, tels que l'allocation de parent isolé (API)<sup>(1)</sup> ou l'allocation aux adultes handicapés (AAH), et finance une partie des aides au logement.

Ces dépenses, bien que minoritaires au sein de la branche, du fait du poids historique des dépenses d'entretien (allocations familiales, complément familial...), relèvent davantage d'une logique de solidarité que d'une logique assurancielle. Elles répondent d'ailleurs aux attentes d'une majorité de Français. Ainsi, en 2008, à la question de savoir quels doivent être les objectifs prioritaires de la politique familiale dans les années à venir, la lutte contre la pauvreté arrive en tête des réponses recueillies par le CREDOC<sup>(2)</sup> (32 %) devant la correction des inégalités (23 %).

Quant aux dépenses d'entretien, principalement les allocations familiales et le complément familial, elles relèvent moins du principe de couverture d'un « risque » que de celui d'une compensation du coût lié à la charge d'enfant, voire d'égalisation du taux d'effort des familles.

Cette réorientation des dépenses est d'ailleurs inscrite dans le programme de qualité et d'efficience, annexé au projet de loi de financement de la sécurité sociale, qui fixe trois objectifs principaux aux dépenses de la branche famille : contribuer à la compensation financière des charges de famille, aider les familles vulnérables et, enfin, concilier vie familiale et vie professionnelle, étant entendu que certaines prestations peuvent poursuivre plusieurs objectifs.

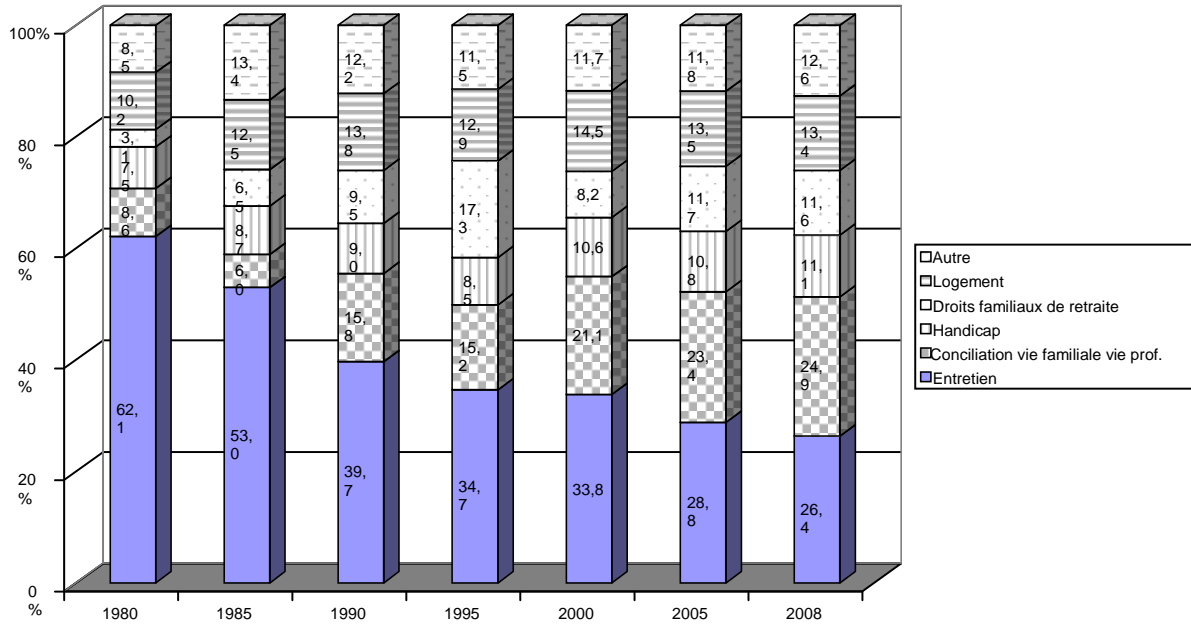
Il faut noter que le Conseil de modernisation des politiques publiques du 4 avril 2008, tenu dans le cadre de la Révision générale des politiques publiques (RGPP), a insisté sur la nécessité de renforcer deux objectifs dans la future évolution de la politique familiale : la lutte contre la pauvreté et la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle.

---

<sup>1</sup> (7) L'API a été intégrée au revenu de solidarité active (RSA) par la loi n° 2008-1249 du 1<sup>er</sup> décembre 2008, généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion. Elle se définit désormais comme une allocation différentielle complétant les revenus du bénéficiaire du RSA. Il en résulte une disparition de l'API des comptes de la CNAF, à compter de 2010. Cependant, d'une part, son caractère « familial » n'a pas disparu puisque subsiste une majoration du RSA pour les parents isolés, et d'autre part, les CAF continueront à en assurer le versement.

<sup>2</sup> (7) CREDOC « Les prestations sociales, familiales et les aides aux familles », *État de l'opinion 2008, Enquête sur les conditions de vie et les aspirations des français, juillet 2008.*

**Graphique n° 4 : Structure des dépenses de la branche famille depuis 1980**





**Tableau n° 3 :**  
**Répartition des prestations familiales suivant leur caractère**  
**universel ou redistributif**

	<b>Prestations versées sans condition de ressources</b>	<b>Prestations versées sous conditions de ressources</b>
Prestations d'entretien		
Allocations familiales	X (sauf 1998)	X (en 1998)
Complément familial		X
Allocation de soutien familial	X	
Allocation de présence parentale	X	
Allocation de rentrée scolaire		X
Prestations spécifiques jeune enfant		
APJE courte	X (jusqu'en 1996)	X (depuis 1996)
APJE longue		X
Allocation d'adoption		X
APE	X	
AFEAMA	X	
AGED	X	
PAJE de base, prime naissance / adoption		X
PAJE CMG	X	
PAJE CLCA	X	
Prestations en faveur du logement		X
Allocation d'éducation spéciale (AES)	X	

*PAJE : prestation d'accueil du jeune enfant ; CLCA : complément de libre choix d'activité ; CMG : complément de libre choix du mode de garde ; APJE : allocation pour jeune enfant ; AGED : allocation de garde d'enfant à domicile ; AFEAMA : aide à l'emploi d'une assistante maternelle agréée.*

*Le champ considéré est tous régimes, métropole et DOM. Les prestations sont celles qui correspondent au périmètre légal des prestations familiales et aux autres prestations auxquelles la branche famille contribue (aide personnalisée au logement et allocation de logement sociale, par l'intermédiaire du FNH et du FNAL). L'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF), les majorations de pensions pour enfants et le congé paternité ne sont pas pris en compte.*

## **2. L'évolution des prestations s'est accompagnée d'une fiscalisation croissante du financement de la branche famille**

### ***a) Une progressive fiscalisation du financement de la branche famille depuis le début des années 1990***

Les recettes de la branche famille de la sécurité sociale sont constituées de quatre sources principales : les cotisations dues par les employeurs et assises sur les revenus professionnels ; les remboursements d'exonérations de cotisations par l'État correspondant notamment aux mesures liées aux bas salaires et aux

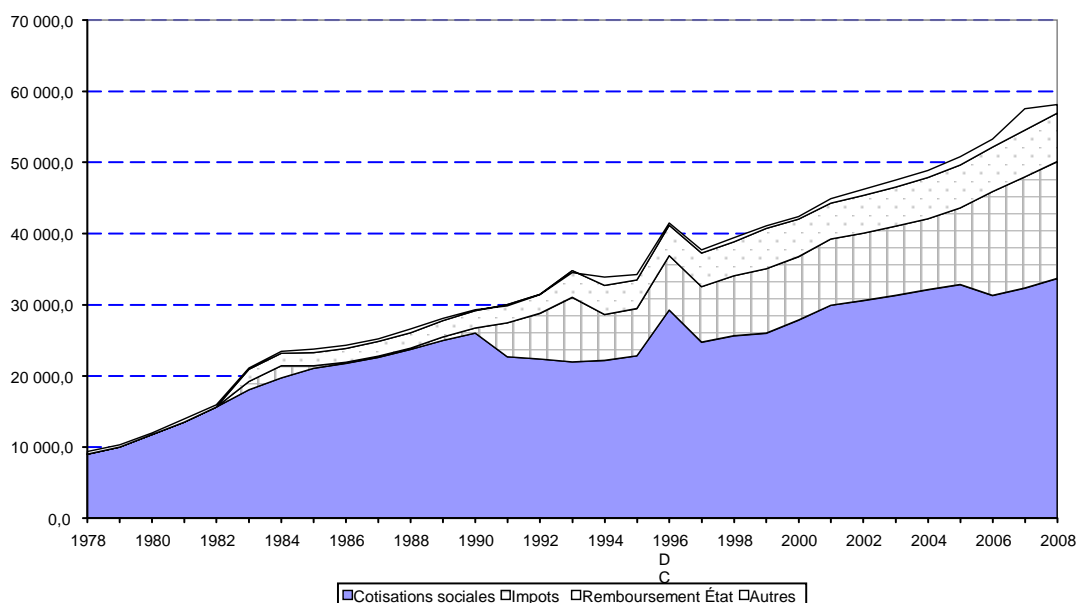
dispositifs d'aide à l'emploi ; la contribution sociale généralisée (CSG) ; les remboursements effectués par l'État au titre de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et de l'allocation de parent isolé (API), prise en charge depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2009 par les conseils généraux.

La branche famille a longtemps été exclusivement financée par des cotisations patronales et des cotisations à la charge des travailleurs indépendants. Cependant, depuis une vingtaine d'années, la création de la contribution sociale généralisée (CSG) et les allègements de cotisations sociales compensés par l'État ont « fiscalisé » le financement de la branche.

En effet, depuis les années 1990, la structure du financement a évolué du fait, d'une part, de la création de la CSG en 1991 <sup>(1)</sup> et de l'affectation à la branche famille, depuis cette date, d'une fraction du produit de cet impôt correspondant au taux de 1,1 % sur les salaires bruts diminués d'un abattement de 5 % pour frais professionnels et, d'autre part, des exonérations de cotisations patronales d'allocations familiales prises en charge par le budget de l'État à partir de la loi n° 93-935 du 27 juillet 1993 relative au développement de l'emploi et de l'apprentissage.

Rappelons que la création de la CSG s'est justifiée en 1990 par la nécessité de trouver un prélèvement plus efficace économiquement et plus équitable socialement. Il apparaissait en effet plus équitable que des dépenses associées à des prestations universelles, que ce soit les prestations maladie ou certaines prestations familiales, auxquelles chacun peut avoir droit, indépendamment de l'exercice d'une activité professionnelle, soient assises sur l'assiette la plus large. En effet, la CSG dont bénéficie la branche famille de la sécurité sociale s'applique aux revenus d'activité, du capital et des jeux et aux revenus de remplacement à un taux de 1,10 %. Ce taux n'a pas varié depuis 1991.

**Graphique n° 5 : Évolution des recettes de la branche famille (en M€ courants)**



<sup>1</sup> (7) Articles 127 à 135 de la loi de finances n° 90-1168 du 29 décembre 1990 pour 1991.

***b) La fiscalisation des recettes de la branche famille correspond à une corrélation croissante entre les risques relevant d'une logique de solidarité et leur financement par l'impôt et les contributions publiques***

Des analyses récentes font apparaître une augmentation de la prise en charge par les ménages du financement des risques sociaux. Une étude réalisée par la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) montre ainsi que, de 1990 à 2006, le financement de la protection sociale a évolué pour presque tous les risques, dans le sens d'une progression de la part des impôts et taxes affectés due principalement au développement de la CSG et aux mesures de compensation des exonérations de charges patronales.

Cependant, l'étude révèle une dichotomie entre les risques vieillesse, chômage et accidents du travail, pour lesquels les cotisations sociales représentent plus de 80 % des recettes, et les risques famille et maladie, qui se caractérisent par la part importante de la CSG, d'autres impôts et taxes affectés et des contributions publiques dans leur financement.

Il y aurait donc une nette corrélation entre les risques relevant d'une logique de solidarité et le financement par l'impôt et les contributions publiques.

**3. L'universalisation des prestations et la fiscalisation du financement de la dépense en faveur des familles peuvent justifier une contraction de la part des cotisations patronales « famille »**

***a) Une part encore prépondérante des cotisations patronales dans le financement de la branche famille***

La structure des recettes de la branche famille de la sécurité sociale fait apparaître, malgré le mouvement de diversification évoqué plus haut, la place encore prépondérante des cotisations patronales (33,7 Md€ en 2008, soit 58 % du total des recettes de la branche), suivies des impôts et taxes affectés (16,4 Md€, soit 28,2 % des recettes) et des contributions publiques (6,8 Md€, soit 11,7 % des recettes).<sup>(1)</sup>

---

<sup>1</sup> (7) Chiffres de la CNAF.

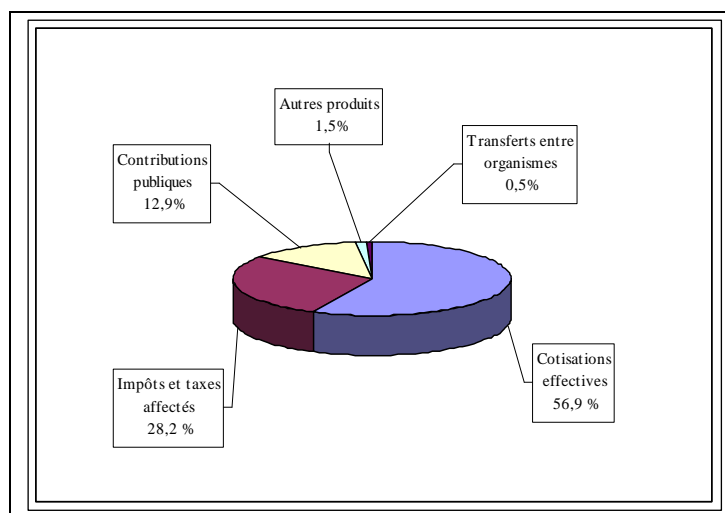
**Tableau n° 4 :**  
**Structure des recettes de la branche famille depuis 2006**

(en milliards d'euros)

	2006	2007	2008	2009
<b>Produits</b>	<b>52,9</b>	<b>54,7</b>	<b>57,1</b>	<b>59,1</b>
Cotisations effectives	30,4	31,3	32,7	33,8
Cotisations fictives d'employeur	0,1	0,1	0,1	0,1
Cotisations prises en charge par l'État	0,6	0,7	0,7	0,7
Cotisations prises en charge par la Sécurité sociale	0,3	0,3	0,3	0,3
Impôts et taxes affectés	14,6	15,4	16,3	16,8
<i>dont CSG</i>	<i>11,1</i>	<i>11,5</i>	<i>12,2</i>	<i>12,4</i>
Contributions publiques	6,4	6,5	6,6	7,0
Transferts entre organismes	0,1	0,0	0,0	0,0
Produits financiers	0,1	0,0	0,1	0,0
Autres produits	0,6	0,3	0,3	0,8

Source : Annexe 4 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2008.

**Graphique n° 6 :**  
**Structure des recettes de la branche famille en 2008**



Source : DSS/ Commission des comptes de la sécurité sociale.

***b) La part des cotisations peut apparaître excessive à certains employeurs au regard de la logique de solidarité à l'œuvre dans les dépenses de la branche famille***

Ces cotisations, comme le précise l'article L. 241-6 du code de la sécurité sociale, sont entièrement à la charge des employeurs. Cet état de fait contraste avec l'évolution des dépenses de la branche famille, qui est passée progressivement d'une logique assurantielle vers une logique de solidarité. De fait, l'article 1<sup>er</sup> du code de la sécurité sociale, tel que modifié par la loi du 2 janvier

1978<sup>(1)</sup>, précise que la sécurité sociale est fondé sur le principe de solidarité nationale et garantit aux non travailleurs la couverture des charges de famille.

L'écart constaté entre les contributions patronales et celle des ménages a conduit certains employeurs à remettre en cause le montant des cotisations patronales d'allocations familiales, au motif qu'un grand nombre de prestations familiales relèveraient aujourd'hui de la solidarité nationale et non d'une logique contributive.

On peut donc considérer qu'une augmentation de la part des impôts dans le financement de la branche famille serait non seulement plus efficace d'un point de vue économique, mais aussi plus légitime puisque les prestations familiales relèvent en majorité d'une logique de solidarité nationale.

On peut d'ailleurs noter qu'une majorité de pays européens financent la politique familiale par l'impôt. Seuls quelques pays, dont la France, s'écartent de ce schéma. En Allemagne par exemple, la politique familiale, qui prend principalement la forme d'aides financières directes et de réductions fiscales, est majoritairement financée par l'impôt, que ce soit sur le budget de l'État ou celui des Länder. Hormis les congés familiaux, le monde patronal est peu impliqué dans le financement ou la gouvernance de la politique familiale. Dans cinq pays de l'Union européenne, les allocations familiales sont financées par un système mixte impôts/cotisations. Il s'agit de la France, de la Belgique, du Luxembourg, de Malte et de l'Autriche. Enfin, seuls deux pays ont recours exclusivement aux cotisations : la Grèce, où la charge est répartie entre employeurs et salariés, et l'Italie, où elle est à la charge unique des employeurs. Dans ce pays, les cotisations employeurs destinées au risque famille ont été ramenées en 2008 de 2,48 % à 0,68 %.

## **B. POUR AUTANT, LES ENTREPRISES NE PEUVENT ETRE EXONÉRÉES DE TOUTE RESPONSABILITÉ DANS LE FINANCEMENT DE LA POLITIQUE FAMILIALE**

### **1. L'objectif émergent d'une conciliation des vies professionnelle et familiale concerne directement les entreprises**

*a) L'objectif d'une meilleure conciliation des vies professionnelle et familiale des salariés répond à une nécessité économique et à un réel besoin social*

Depuis les années 1990, la politique familiale s'est infléchie vers une meilleure prise en compte de la conciliation entre vie familiale et professionnelle des salariés. De nombreuses mesures ont été prises afin de développer l'offre d'accueil des jeunes enfants, de permettre à l'un des parents de cesser

---

<sup>1</sup> (7) La loi n° 78-2 du 2 janvier 1978 relative à la généralisation de la Sécurité sociale a par ailleurs prévu la généralisation des prestations familiales à toutes les familles résidant en France.

temporairement son activité sans compromettre ses chances de retour à l'emploi ou encore de compenser la charge financière supplémentaire que représentent les modes de garde pour les familles.

Cet objectif répond à l'augmentation du taux d'activité des femmes et aux aspirations des couples. Les statistiques montrent que les nouvelles générations de femmes sont plus actives, tous niveaux d'études confondus. La progression de l'activité féminine, qui date du milieu des années 1960, s'est encore poursuivie au cours des années récentes : 76,8 % des femmes en couple étaient actives en 2006 contre 61 % en 1990. En 2004, 60 % des Français considéraient que les femmes devaient pouvoir travailler si elles le désirent.

De ce point de vue, la situation française peut encore être améliorée, notamment au regard du taux d'activité des femmes dans les pays de l'Europe du nord. Ainsi, en 2007, en moyenne sur l'année, plus de 51 % des femmes de 15 ans ou plus sont actives, soit dix points de moins que les hommes<sup>(1)</sup>. Entre 25 et 49 ans, âges où l'activité professionnelle est la plus fréquente, une femme sur cinq n'est pas active. À ces âges, les mères sont moins souvent présentes sur le marché du travail que les autres femmes (80,3 % contre 88,8 %) contrairement aux hommes qui sont plus souvent actifs lorsqu'ils ont des enfants. C'est principalement la présence d'enfants en bas âge qui pèse sur le taux d'activité des femmes. Selon l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)<sup>(2)</sup>, ce taux tombe à 59,8 % pour deux enfants et à 37,5 % pour trois enfants ou plus. Par ailleurs, lorsqu'elles travaillent, la moitié des mères de jeunes enfants le font à temps partiel. Or, selon la DARES, il s'agit d'un retrait contraint pour la plupart des femmes. La moitié des mères ayant des jeunes enfants et ayant cessé de travailler auraient en effet souhaité continuer. Par ailleurs, ce sont les femmes peu qualifiées et aux ressources les plus faibles qui sont le plus souvent écartées du marché du travail.

De plus, la conciliation entre vies familiale et professionnelle répond à un impératif économique. Le vieillissement de la population et l'augmentation des dépenses de retraites qu'il induit, de même que la nécessité de consolider la croissance potentielle du pays requièrent, d'une part, le maintien d'un taux de natalité fort, d'autre part, l'amélioration du taux d'emploi des femmes. C'est dans cette perspective qu'en 2000, la stratégie de Lisbonne a fixé comme objectif au niveau européen un taux d'emploi des femmes supérieur à 60 % à l'horizon 2010. Cet objectif est atteint en France, mais pas pour ce qui est du taux d'emploi (57,6 % en 2005), qui est l'indicateur le plus pertinent en termes économiques et financiers. La poursuite de cet objectif aurait donc des effets positifs conjugués sur le taux d'emploi, le financement des retraites, ainsi que la réduction de la pauvreté des enfants<sup>(3)</sup>.

---

<sup>1</sup> (7) Insee, enquêtes Emploi du 1<sup>er</sup> au 4<sup>ème</sup> trimestre 2007.

<sup>2</sup> (7) Insee, *Femmes et Hommes – Regards sur la parité*, édition 2008.

<sup>3</sup> (7) Gosta Esping-Andersen et Bruno Palier, *Les trois leçons de l'État-providence*, Seuil 2008

L'objectif de conciliation des vies familiale et professionnelle s'inscrit enfin dans une logique d'investissement social visant à prévenir les problèmes futurs de la société en intervenant dès la petite enfance <sup>(1)</sup>. Les conditions de prise en charge dès la petite enfance conditionnent en effet la situation des individus à l'âge adulte. Pour un euro investi dans la petite enfance, la société gagnerait 13 euros <sup>(2)</sup>.

***b) Les entreprises sont directement concernées par la poursuite de cet objectif***

Les représentants des milieux patronaux auditionnés par la mission ont majoritairement convenu qu'ils avaient un rôle à jouer dans la poursuite de l'objectif de conciliation des vies familiale et professionnelle, sans être toujours en mesure d'indiquer la forme de leur(s) contribution(s) (financement de la branche famille, financement direct de structures de garde d'enfants, aménagement des horaires des salariés...). Cette responsabilité a également été soulignée par les syndicats de salariés et les associations familiales.

La mission estime qu'une partie non négligeable des prestations servies par la branche famille et des aides en nature à la garde des enfants bénéficie directement aux employeurs, en favorisant le maintien en activité des pères et surtout des mères de famille.

Sur ce fondement, il apparaît légitime qu'une partie du financement de cette branche soit laissée à la charge des entreprises sous la forme de contributions sociales patronales, dont la mission s'est efforcée de calculer le niveau.

***c) De surcroît, l'objectif de conciliation des vies familiale et professionnelle n'est pas incompatible avec la poursuite d'un objectif nataliste***

L'un des premiers objectifs de la politique familiale, et l'un des principaux arguments avancés en faveur du *statu quo* en la matière, est de favoriser la natalité <sup>(3)</sup>. Cependant, l'impact de la politique familiale sur le taux de fécondité des femmes est difficile à évaluer, en raison de la diversité des instruments de la politique familiale en France, qui poursuivent parfois des objectifs contradictoires. Il faut également rappeler que d'autres politiques (enseignement scolaire, lutte contre la pauvreté) peuvent avoir un impact sur la natalité.

---

<sup>1</sup> (7) Cette approche s'inspire fortement des travaux de J. Heckman qui constate que plus l'on investit tôt dans un individu, plus les externalités positives sont grandes pour la société. Voir également sur ce sujet les travaux de Gosta Esping Andersen et plus récemment l'ouvrage « Investir dans le social », J. Delors et M. Dollé, Odile Jacob 2009.

<sup>2</sup> (7) Calcul effectué par le Centre d'analyse stratégique sur la base d'études nord-américaines où la qualité de prise en charge de l'enfant est inférieure à celle de la France. Si l'investissement dans la petite enfance pourrait s'y trouver moins rentable, il n'en resterait pas moins extrêmement bénéfique pour la société.

<sup>3</sup> (7) Cf. La France dans deux générations : population et société dans le premier tiers du XXIème siècle, Paris, Fayard, 1992.

Selon France Prioux et Laurent Toulemon <sup>(1)</sup>, quelles que soient les méthodes utilisées pour l'apprécier, les analyses relativisent l'impact direct de la politique familiale sur la natalité (cf. annexe n° 6). En se fondant sur des comparaisons internationales, cet impact est estimé, selon les auteurs, entre 0 et 0,2 enfant par femme <sup>(2)</sup>, soit un effet incitatif global des allocations aux familles en France d'environ 10 % des naissances. L'analyse des différences entre les évolutions temporelles observées dans des sous-groupes concernés et non concernés par l'apparition ou la modification de politiques familiales, montre que l'impact direct à court terme mis en évidence est très faible <sup>(3)</sup>. D'autres travaux mettent en évidence des « effets dilués dans le temps » sans que l'on puisse mesurer précisément leur impact par rapport à une situation neutre de référence <sup>(4)</sup>. Selon les démographes, il faudrait d'avantage parler de la création d'un contexte favorable à la réalisation du désir d'enfant que d'un impact mesurable de la politique familiale sur le taux de fécondité des femmes.

Enfin, il semble que le fait de faciliter la conciliation des vies familiale et professionnelle permet d'assurer un taux de natalité élevé, en maintenant en activité des femmes ayant des enfants. En effet, les recherches internationales récentes montrent que, depuis 1996, la corrélation entre les taux de fécondité et le taux d'activité des femmes, négative auparavant, était devenue fortement positive. Depuis les années 1990, les pays de l'OCDE à la plus faible fécondité sont également ceux qui ont les taux d'emploi féminins les plus faibles. Par conséquent, les deux objectifs sont non seulement compatibles mais complémentaires et toute politique familiale qui inciterait les femmes à travailler moins pourrait, contre toute attente, se révéler contre-productive en termes de natalité.

## **2. Un attachement réaffirmé du monde patronal à la « gouvernance » de la branche famille**

Contrairement à la demande unanime qui avait été formulée par les représentants du patronat à l'occasion du sommet social de l'Élysée, le 18 février 2009, aucun des représentants du patronat – à une exception près, et dans le cadre d'une démarche de réflexion individuelle – n'a formulé auprès de la mission un argumentaire élaboré et chiffré visant à justifier et obtenir la suppression intégrale des 5,4 points de cotisations sociales patronales affectés aujourd'hui au financement de la branche famille de la sécurité sociale. À cet égard, la mission a été particulièrement déçue par la pauvreté et le caractère convenu des contributions qui lui ont été remises par les représentants des employeurs,

---

<sup>1</sup> (7) Cf. Le niveau de fécondité en France. Evolutions temporelles, différences sociales et impact des mesures de politique familiale, *France Prioux et Laurent Toulemon, Audition de l'INED par la Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale, mars 2009.*

<sup>2</sup> (7) *Blanchet, Ekert, 1994 ; Gauthier, Hatzius, 1997 ; Gauthier, 2007.*

<sup>3</sup> (7) *Pikety, 2005 ; Landais, 2003.*

<sup>4</sup> (7) *Aglietta et al., 2002 ; Breton, Prioux, 2005.*



lorsqu'elle en a reçu, témoignant d'une certaine impréparation et d'une difficulté à aller au-delà du simple énoncé de la question pour envisager les solutions.

Au demeurant, ces derniers, tout comme les syndicats de salariés, ont fait part à la mission de leur attachement à la « gouvernance » de la branche, qui s'exerce en théorie au sein du conseil d'administration de la CNAF, mais n'est aujourd'hui réellement effective qu'au niveau local, dans la gestion des crédits d'action sociale des CAF. Le Mouvement des entreprises de France (MEDEF) a notamment tenu à souligner le récent « retour » de ses représentants, à la demande expresse de ses membres locaux, au sein des conseils d'administration des CAF, comme un gage de bonne gestion, selon lui, des crédits dont disposent ces caisses.

Dans l'hypothèse d'un désengagement patronal total du financement de la branche, la seule légitimité historique des partenaires sociaux ne suffirait pas à justifier la participation active des représentants des employeurs à la gestion des dépenses du risque famille de la sécurité sociale.

### **3. Le maintien d'une part résiduelle de contributions sociales patronales « famille » apparaît ainsi justifié**

Certes, le contexte historique qui a initialement justifié une participation majoritaire des employeurs au financement de la branche famille a disparu. Cependant, les entreprises ne peuvent s'exonérer de toute responsabilité dans le financement d'une politique familiale dont les nouveaux objectifs les concernent directement. La plupart des représentants des employeurs auditionnés par la mission en sont convenus d'ailleurs assez largement.

Afin de traduire en termes financiers la responsabilité patronale dans le financement de la politique familiale, la mission a pris en compte l'effort financé par la branche famille en faveur de la conciliation des vies familiale et professionnelle, c'est-à-dire, d'une part, l'ensemble des allocations pour la petite enfance et, d'autre part, les ressources du Fonds national d'action sociale (FNAS) consacrées à l'accueil du jeune enfant.

Il faut noter toutefois que le rattachement à l'objectif de conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle de certaines prestations versées par la branche famille aux parents ayant de jeunes enfants peut être sujet à discussion. C'est le cas par exemple de la prime de naissance et de l'allocation de base de la PAJE, qui peuvent aussi bien être rattachées à l'objectif de conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle qu'à l'objectif de redistribution horizontale inhérent à la politique familiale.

Sur la base des informations transmises par la CNAF et la DREES, les calculs effectués par la mission débouchent sur un socle incompressible de dépenses contribuant à la conciliation des vies familiale et professionnelle qui se situerait aux alentours de 7 Md€, soit environ un point de cotisations patronales (*cf.* l'hypothèse basse *infra*). Une option plus volontariste, agrégeant d'autres

prestations légales (notamment l'allocation de base de la PAJE) à l'objectif de conciliation des vies professionnelle et familiale, se situerait autour de 13,8 Md€, soit environ deux points de cotisations sociales patronales (*cf.* l'hypothèse haute *infra*).

**Tableaux n° 5 et 5 bis :**  
**Les dépenses de la branche famille consacrées à la conciliation**  
**entre la vie familiale et la vie professionnelle**

**Hypothèse basse**

	<b>Dépenses en 2008 en M€</b>
<b>Prestations légales*</b>	<b>4 980</b>
<i>Compléments de libre choix d'activité</i>	567
Dont COLCA	18
Dont CLCA taux partiel	549
<i>Compléments de libre choix du mode de garde</i>	4 413
Pour l'emploi d'un assistant maternel	1 428
Pour l'emploi d'un garde à domicile	284
<b>Action sociale</b>	<b>2 366</b>
<i>Crédits d'action sociale destinés à la garde des jeunes enfants</i>	1 996
<b>Total</b>	<b>7 346</b>

Sources : CNAF et DREES.

**Hypothèse haute**

	<b>Dépenses en 2008 en M€</b>
<b>Prestations légales</b>	<b>11 419</b>
<i>Allocation de base de la PAJE et primes</i>	4 750
<i>Compléments de libre choix du mode de garde</i>	4 413
Pour l'emploi d'un assistant maternel	4 128
Pour l'emploi d'un garde à domicile	284
<i>Compléments de libre choix d'activité</i>	2 256
Dont CLCA	2 238
Dont COLCA	18
<b>Action sociale</b>	<b>2 366</b>
<i>Crédits d'action sociale destinés à la garde des jeunes enfants</i>	1 996
<i>Crédits d'action sociale destinés à l'accueil périscolaire (contrats « enfance et jeunesse », champ jeunesse)</i>	370
<b>Total</b>	<b>13 785</b>

Sources :

CNAF

et

DREES.

### **III.- LA RÉFORME DU FINANCEMENT DE LA BRANCHE FAMILLE POURRAIT S'ACCOMPAGNER D'UN RENFORCEMENT DE L'ÉQUITÉ DE LA DÉPENSE EN FAVEUR DES FAMILLES**

#### **A. LA QUESTION DE L'ÉQUITÉ DE LA DÉPENSE PUBLIQUE EN FAVEUR DES FAMILLES MÉRITE D'ÊTRE POSÉE**

##### **1. Le montant moyen par enfant des transferts en faveur des familles suit une courbe en « U »**

###### *a) La politique familiale joue un rôle essentiel de lutte contre la pauvreté*

L'un des grands objectifs de la politique familiale consiste à aider les familles vulnérables et à lutter contre la pauvreté. À ce titre, le caractère redistributif des prestations familiales doit être souligné. Les calculs réalisés par la DRESS et l'INSEE montrent que les prestations familiales contribuent à elles seules, dans l'ensemble de la population, aux deux tiers de l'impact des transferts sociaux sur la pauvreté infantile. Les analyses macro-économiques révèlent que la dimension familiale des prestations sociales contribuerait à hauteur de 32 % à la réduction des inégalités. Les seules prestations familiales y contribueraient à hauteur de plus de 25 % contre 19,4 % pour les aides au logement et 18,4 % pour les minima sociaux.

###### *b) Pour autant, la dépense publique en faveur des familles est insuffisamment ciblée sur celles qui en ont le plus besoin*

La DREES <sup>(1)</sup> a évalué à 2 400 euros en moyenne le surcroît moyen de revenu par enfant et par an en 2005. Ce surcroît de ressources provient :

- pour 63 % des prestations familiales ;
- pour 28 % de la fiscalité ;
- pour 9 % des autres prestations (minima sociaux, aides au logement).

Les allocations familiales apportent le surcroît de revenu le plus important, quel que soit le type de famille (sans conditions de ressources pour les familles ayant au moins deux enfants). Leur montant croît avec le nombre d'enfants, avec une majoration à partir du 3<sup>ème</sup> enfant.

Pour les ménages aux revenus modestes, le surcroît de revenu dont disposent les familles en raison de la présence d'enfants provient de manière importante des minima sociaux et des aides au logement. En revanche, pour les ménages aisés, c'est le mécanisme du quotient familial qui constitue une part

---

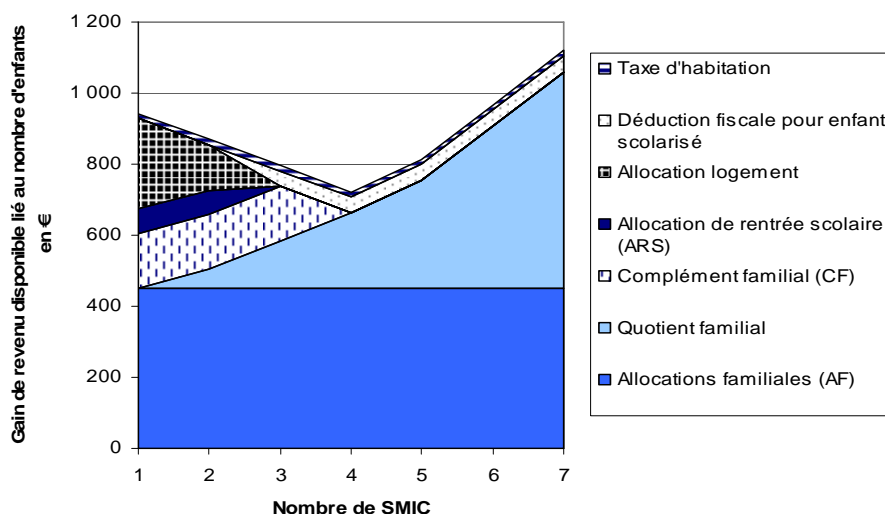
<sup>1</sup> (7) L'incidence du système de prélèvements et de transferts sociaux sur le niveau de vie des familles en 2004 : une approche par microsimulation, *Etudes et Résultats, DREES, n° 408, juin 2005.*

importante de ce surcroît de revenu par enfant. En raison de la progressivité du taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IR), les avantages fiscaux par enfant (plafonnés pour une fraction très faible de familles aisées) sont en moyenne croissants avec le revenu primaire du ménage. Les avantages fiscaux sont en revanche très faibles pour les familles monoparentales avec de jeunes enfants, qui sont en général peu ou pas imposées. Le surcroît de revenu imputable à la prime pour l'emploi (PPE) est très modeste (majorations pour enfant à charge et monoparentalité limitées).

Ainsi, en prenant en compte le quotient familial (QF), le montant moyen des transferts en faveur des familles dessine une courbe en « U » (*cf.* graphique ci-dessous). En effet, les ménages les plus pauvres sont les principaux bénéficiaires des prestations familiales les plus redistributives, telles que les aides au logement, les aides aux parents isolés et les prestations sous condition de ressources. À l'autre extrémité de la courbe, les ménages aisés cumulent l'avantage fiscal le plus important tout en bénéficiant du montant forfaitaire des allocations familiales. En prenant en compte les dispositifs d'aide à la garde individuelle pour les familles ayant au moins un enfant âgé de moins de trois ans, le surcroît de revenu est même légèrement croissant (d'un peu moins de 3 000 euros pour un revenu initial inférieur à 10 000 euros par an jusqu'à près de 4 500 euros pour un revenu initial supérieur à 70 000 euros).

Selon une analyse du Conseil d'analyse stratégique (Grimbert, septembre 2007), pour les ménages ayant plus de 40 % du revenu moyen, les gains liés à l'existence de deux enfants diminuent, atteignent un seuil minimal lorsque les revenus des ménages sont compris entre 60 % et 80 % du revenu moyen. Les gains augmentent ensuite, jusqu'à atteindre pratiquement le même niveau que pour les plus pauvres lorsque les revenus atteignent 200 % du revenu moyen. Cette seconde branche du « U » est encore plus marquée et croît plus rapidement chez les célibataires, dépassant les gains obtenus par les plus pauvres à partir de 160 % du revenu moyen. Ce sont donc les familles à revenus intermédiaires qui bénéficient le moins du système de transferts (bas de la courbe en « U »).

**Graphique n° 6 :**  
**Courbe des suppléments de revenus tirés de la politique familiale pour une famille biactive de 3 enfants de plus de 14 ans, avec 1 à 7 SMIC de revenus mensuels (2007)**



Source : données DGTPE

Note : Le revenu disponible est défini comme la somme des salaires nets perçus auxquels s'ajoutent les transferts sociaux et fiscaux nets des prélèvements sociaux. La prime pour l'emploi et la décote d'impôt sur le revenu ne sont pas représentées.

Ce phénomène de courbe en « U » est une singularité de la France en Europe. En effet, dans la plupart des pays européens, on constate une modulation du montant de l'aide pour charge d'enfant en fonction du revenu. En France et en Belgique en revanche, « l'avantage enfant » a tendance à augmenter avec le niveau de revenu en raison de l'effet imputable à la fiscalité. On retrouve cet effet plus favorable de la fiscalité pour les couples ayant des revenus plus élevés, mais de manière atténuée, en Autriche pour tous les couples, en Allemagne pour les couples avec un ou deux enfants, et aux Pays-Bas pour les couples ayant un enfant. Dans tous les autres pays, l'avantage diminue avec le niveau de revenu, pour se stabiliser à un certain niveau.

## B. DES PISTES DE RÉFORME POUR RENDRE PLUS ÉQUITABLE LA POLITIQUE FAMILIALE

De nombreux travaux ont d'ores et déjà porté sur les moyens d'améliorer l'équité de la dépense publique en faveur des familles en ciblant davantage les publics bénéficiaires pour se concentrer sur ceux qui en ont le plus besoin. Si l'objet premier de la mission portait bien sur le financement de la politique familiale (volet recettes) et non sur une analyse approfondie des dispositifs d'intervention (volet dépenses), les échanges nés des auditions ont mis en évidence qu'il n'était pas pertinent de dissocier complètement les deux volets et que certaines pistes de réforme pouvaient faire l'objet de recommandations, de nature à compléter des propositions d'évolution du financement dans le sens d'une plus grande équité.

Le niveau d'ambition de ces pistes de réforme est inégal. Certaines consistent à corriger ou davantage cibler les dispositifs existants. D'autres, en revanche, visent à un changement plus profond de la politique familiale, afin de la rendre plus juste et de mieux prendre en compte les attentes des familles d'aujourd'hui.

## **1. Corriger les principales iniquités liées notamment à certaines mesures fiscales**

### ***a) Baisser le plafond du quotient familial de 10 %***

Les foyers fiscaux imposables ayant charge d'enfants représentent seulement 30 % des foyers. Le bénéfice du quotient familial est d'ores et déjà plafonné : l'application du quotient familial (QF) ne peut excéder 2 292 euros par demi-part (*cf.* loi de finances pour 2009).

Le quotient familial bénéficie d'autant plus aux contribuables que ceux-ci ont des revenus situés au-delà de la troisième tranche d'imposition. En effet, le plafond du quotient familial n'est atteint qu'à partir de 5,4 SMIC pour un couple marié. En dessous de ce seuil, l'avantage fiscal est décroissant. Une baisse du plafond n'aurait donc un impact qu'à partir de la quatrième tranche d'imposition sur le revenu, et viserait ainsi à renforcer la redistribution verticale de la politique familiale et atténuer la seconde pente de la courbe en « U ».

Avec une réduction de 10 %, le plafond du quotient familial serait ramené de 2 292 € à 2 063 €. Un peu plus de 830 000 foyers fiscaux seraient alors perdants selon les données de la direction générale des finances publiques (DGFIP). Les effets de cette réforme ne se feraient sentir qu'au-delà de 5 SMIC pour un couple marié, mais à partir de 3 SMIC pour une personne célibataire.

Le gain de recettes fiscales d'une telle mesure (augmentation du produit de l'impôt sur le revenu) est estimé par l'administration fiscale à 316 M€.

Texte à modifier : dispositions du 2 du I de l'article 197 du code général des impôts.

### ***b) Réduire de 1 à 1/2 la part du quotient familial attribuée au 3<sup>ème</sup> enfant***

La demi-part supplémentaire à partir du troisième enfant ne bénéficie qu'à un nombre relativement limité de familles : 508 658 foyers fiscaux imposables selon les données de la DGFIP, soit environ la moitié des familles de trois enfants ou plus. En 2007, l'octroi de cette demi-part supplémentaire a entraîné un manque-à-gagner de recettes de 507 M€ et même de 13 Md€ si l'on compte la part entière de quotient familial à partir du 3<sup>ème</sup> enfant.

La légitimité de l'attribution d'une demi-part supplémentaire aux familles composées de trois enfants et plus peut être discutée. En effet, cette dépense

fiscale concerne principalement les ménages les plus aisés – les familles à faibles revenus n'étant pas imposées.

Dans l'hypothèse où ni la mise sous condition de ressources<sup>(1)</sup> ni la fiscalisation des allocations familiales ne seraient envisagées, la suppression de la demi-part supplémentaire à partir du troisième enfant marquerait une inflexion de la politique familiale française dans un sens moins ouvertement favorable aux familles aisées de trois enfants et plus. La mission ne sous-estime pas les freins à une telle réforme. En effet, toutes les familles imposables de trois enfants et plus, y compris celles disposant de revenus moyens, verraient leur imposition sur le revenu augmenter (soit 661 000 foyers fiscaux concernés) et près de 100 000 familles deviendraient imposables du fait de cette réforme.

Le gain de recettes escompté serait de l'ordre 561 M€.

Texte à modifier : dispositions du I de l'article 194 du code général des impôts.

***c) Recentrer le bénéfice de la réduction d'impôt pour enfant à charge poursuivant des études***

Le montant de la réduction d'impôt pour les enfants scolarisés dans l'enseignement secondaire et supérieur s'élève à 61 euros pour un enfant au collège, 152 euros pour un enfant au lycée, 183 euros pour un enfant dans le supérieur. Le coût total pour l'État s'est élevé à 425 M€ en 2008.

Près de 74 % des foyers déclarant des enfants scolarisés dans l'enseignement secondaire ou supérieur bénéficient de cet avantage fiscal. Ce sont les classes moyennes qui en bénéficient majoritairement (pour des revenus compris entre 3 et 6 SMIC).

Cet avantage fiscal fait toutefois doublon avec d'autres dispositifs fiscaux destinés à compenser le coût d'entretien des enfants, notamment les majorations de quotient familial, et ne bénéficie qu'aux ménages imposables. Il intervient donc en contradiction avec l'objectif de ciblage d'autres dispositifs sur les bas salaires (bourse, allocation de rentrée scolaire).

La mission préconise donc de cibler cet avantage sur les revenus inférieurs à 4 SMIC. L'économie qui résulterait d'une telle mesure serait de l'ordre de 100 M€.

Texte à modifier : article 199 quater F du code général des impôts.

---

<sup>1</sup> (7) Qui ne figure pas au nombre des pistes retenues par la mission.

***d) Rendre plus équitable le bénéfice du complément de libre choix d'activité (CLCA)***

Le complément de libre choix d'activité (CLCA) est versé aux parents qui cessent ou réduisent leur activité pour se consacrer à l'éducation de leur enfant, sur une durée de six mois pour le premier enfant et jusqu'à trois ans pour les suivants. Son coût total pour la branche s'élève à 2,25 Md€ en 2008.

Cette prestation est versée sans conditions de ressources, pour un montant situé entre 374 € et 552 € par mois en cas de cessation totale d'activité, et entre 241 € et 419 € en cas d'activité à temps partiel. Ainsi, les ménages les plus aisés interrompant leur activité en bénéficient dans les mêmes proportions que les ménages modestes. En effet, si les ressources du ménage sont supérieures au plafond applicable à l'allocation de base de la PAJE, le CLCA est majoré d'un montant équivalent à cette allocation de base.

Dans une perspective d'amélioration de l'équité du système, il serait logique de soumettre le versement de l'allocation de base aux bénéficiaires du CLCA à conditions de ressources.

En outre, dans la mesure où le CLCA vient compenser une perte de revenus, cette prestation devrait être soumise au même régime d'imposition que les autres revenus de remplacement. Le CLCA serait ainsi assujéti à l'impôt sur le revenu et à la CSG.

Enfin, on observe que les bénéficiaires du CLCA cessent leur activité en moyenne pendant cinq ans, ce qui témoigne de leur difficulté à réintégrer une carrière normale par la suite. Il serait donc souhaitable de laisser aux femmes le choix de s'occuper de leur enfant, tout en évitant leur éloignement durable du marché du travail, en réduisant la durée et en améliorant les conditions de l'indemnisation qui incitent aujourd'hui les femmes au retrait professionnel.

Il pourrait ainsi être envisagé de réduire la durée de versement du CLCA à deux ans, voire un an et d'en ouvrir le droit uniquement à partir du deuxième enfant. Recentré sur les foyers qui en ont le plus besoin, le montant du CLCA pourrait par ailleurs être revalorisé afin de permettre aux femmes (ou aux hommes) qui s'arrêtent momentanément de travailler pour s'occuper de leur enfant de le faire dans de bonnes conditions.

Cette réforme s'inscrirait dans le droit fil des réflexions amorcées par le Haut Conseil de la famille à la demande du Premier ministre sur la réforme du congé parental. Il s'agit en effet d'éviter que le format actuel des congés parentaux ne pénalise ou n'écarte de l'emploi les salariés les moins bien formés et les plus vulnérables, en majorité des femmes.

La mise en œuvre de l'ensemble de ces mesures relatives au CLCA permettrait d'économiser au total un peu plus de 1,1 Md€, décomposé en 330 M€ au titre de la fiscalisation du CLCA et 824 M€ *via* la réduction de la durée du



CLCA, sa mise sous conditions de ressources et la suppression de l'ouverture des droits au premier enfant. L'économie réalisée serait bien sûr inférieure en fonction de l'importance de la revalorisation de l'indemnisation retenue.

Textes à modifier : dispositions du 2° de l'article 81 du code général des impôts (suppression de l'exonération fiscale) + dispositions de l'article L. 531-4 du code de la sécurité sociale (mise sous condition de ressources de l'allocation de base du CLCA).

### *e) Fiscaliser les allocations familiales*

Les allocations familiales (AF) sont versées, sans condition de ressources ni d'activité professionnelle, à toutes les familles qui assument la charge effective et permanente d'au moins deux enfants, afin d'en compenser le coût, estimé entre 20 % et 30 % du budget d'un couple sans enfant. Le coût des allocations familiales s'élève en 2008 à 12,34 Md€ ; elles bénéficient à près de 4,8 millions de familles, dont la majorité ont deux enfants.

La part des prestations familiales dans le revenu des foyers a eu tendance à baisser depuis leur création, sous l'effet de la réorientation des prestations, à partir des années 1970, en direction des familles les plus en difficulté. Ainsi, pour une famille de deux enfants gagnant l'équivalent de 2 SMIC, les allocations familiales représentent 6 % des ressources du foyer. Cette part descend à 2,8 % pour une famille de deux enfants gagnant l'équivalent de 4 SMIC et moins de 2 % lorsque les revenus de la famille se situent à 6 SMIC.

Les allocations familiales figurent parmi les dernières prestations à n'être ni versées sous conditions de ressources, ni modulées en fonction des revenus du foyer de référence. En outre, elles ne sont soumises à aucune imposition.

Dans un contexte de contraction des recettes de la sécurité sociale, il apparaît peu justifié de maintenir un système inéquitable, qui bénéficie autant aux familles aisées qu'aux familles les plus vulnérables. L'équité commanderait donc d'assujettir les allocations familiales à l'impôt sur le revenu. La mission ne méconnaît toutefois pas l'impact symbolique et réel que ne manquerait pas d'avoir une telle mesure si elle devait être officiellement mise à l'étude avant d'être appliquée. En outre, 2,6 millions de foyers fiscaux pourraient devenir imposables sous l'effet de cette réforme. Elle ne recommande donc pas d'entamer une éventuelle réforme des mesures fiscales à orientation familiale par la fiscalisation des allocations familiales.

Le gain de recettes fiscales était estimé par l'administration fiscale, en 2007, à 655 M€.

Texte à modifier : dispositions du 2° de l'article 81 du code général des impôts.

## 2. Réformer le système en profondeur afin de le rendre plus juste

Au-delà de la transformation d'un certain nombre de dispositifs dont les effets peuvent être regardés comme particulièrement inéquitables, une éventuelle réforme du financement de la branche famille de la sécurité sociale pourrait également constituer l'occasion d'une refonte plus innovante de la politique familiale, toujours dans le sens d'une plus grande équité entre les familles.

La mission propose ainsi qu'au-delà d'un certain seuil de revenu, les familles aient le choix entre le bénéfice des allocations familiales et celui du quotient familial.

L'un des facteurs qui contribuent en France à la courbe en « U » est la possibilité pour les ménages de cumuler l'avantage du quotient familial (QF) avec le bénéfice des allocations familiales (AF) dont le montant est indépendant du niveau de revenu. Dans les faits, seuls les ménages aisés bénéficient de ce cumul. Les ménages à bas revenus étant peu ou pas imposables, ils ne bénéficient pas ou peu des effets du quotient familial.

À titre d'exemple, une famille de trois enfants de plus de 14 ans (les allocations étant majorées à partir de 14 ans depuis 2008) gagne mensuellement 451 € si ses revenus mensuels sont de 1 SMIC (allocations familiales uniquement), contre 1 060 € si ses revenus mensuels sont de 7 SMIC (allocations familiales + quotient familial).

L'application stricte de ce choix entre allocations familiales et quotient familial à tous les ménages entraînerait des pertes de revenus substantielles pour les familles aux revenus modestes. Il s'agirait donc, uniquement à partir d'un seuil de revenus à déterminer, de donner le choix aux ménages entre l'avantage fiscal et les allocations familiales, sans possibilité de cumul. En deçà de ce seuil, les familles pourraient conserver les deux avantages, comme c'est le cas aujourd'hui. Le cumul continuerait donc de bénéficier aux ménages à bas revenus et à revenus intermédiaires.

Cette solution est inspirée du dispositif allemand, où l'ensemble des ménages se voit appliquer automatiquement par l'administration celle des deux solutions qui lui est le plus favorable : soit les allocations familiales <sup>(1)</sup>, soit un abattement fiscal <sup>(2)</sup> déductible du revenu imposable (qui, en pratique, bénéficie à 17 % des ménages).

Le seuil de revenu à partir duquel les ménages devraient opérer un choix pourrait, par exemple, être fixé à hauteur de 1,8 fois le plafond de l'allocation de

---

<sup>1</sup> (7) Au 1<sup>er</sup> janvier 2009, les allocations familiales s'élèvent, pour les enfants de rang 1 et 2, à 164 € par mois (soit 1 968 € par an) ; pour le 3<sup>ème</sup> enfant à 170 € par mois (2 040 € par an) ; pour le 4<sup>ème</sup> enfant et les suivants 195 € par mois (soit 2 340 € par an).

<sup>2</sup> (7) L'abattement pour enfants à charge est de 1 932 € par parent (soit 3 864 € par enfant) ; l'abattement octroyé au titre de la garde et de l'éducation ou de la formation des enfants s'élève à 1 080 € par parent (soit 2 160 € par enfant).

base de la PAJE, ce qui permettrait de n'exclure que les 5 % de familles les plus aisées qui perçoivent aujourd'hui les allocations familiales, soit 223 000 familles au total (en 2007). L'administration fiscale pourrait déterminer automatiquement le système le plus favorable à chaque ménage, mais ceux-ci resteraient libres d'opter pour l'une ou l'autre option.

La mise en œuvre de ce schéma optionnel pourrait permettre de dégager 501 M€ de recettes supplémentaires.

Textes à modifier : article L. 521-1 du code de la sécurité sociale, articles  
193 et 197 du code général des impôts.

## IV.- LES SCENARIOS DE RÉFORME DU FINANCEMENT DE LA BRANCHE FAMILLE

### A. UN SCÉNARIO DE SUPPRESSION DES COTISATIONS PATRONALES « FAMILLE », NON INTÉGRALEMENT COMPENSÉE PAR L'AFFECTATION D'UNE OU PLUSIEURS RECETTES DE SUBSTITUTION, NI GAGÉE PAR DES ÉCONOMIES, PEUT DIFFICILEMENT ÊTRE RETENU

#### 1. Un tel scénario a été présenté à la mission sous la forme d'un « investissement pour le futur »

Un premier scénario d'évolution du financement de la branche famille consisterait en une suppression pure et simple des cotisations sociales patronales, sans compensation ni par une recette de substitution, ni par des économies. Le manque-à-gagner pour la sécurité sociale, pris en charge par le budget de l'État, devrait à terme être compensé grâce aux gains de croissance de l'activité et à l'amélioration de la situation de l'emploi.

À ce titre, l'un des scénarios soumis à la mission sous la forme d'une contribution à la réflexion consiste à compenser la suppression de l'ensemble des cotisations patronales et salariales assurant aujourd'hui le financement des branches maladie et famille de la sécurité sociale (qui relèvent de la « protection sociale collective »), d'une part, par l'augmentation du taux d'impôts existants (majoration de 5,4 points du taux normal de la taxe sur la valeur ajoutée [TVA] + fusion et majoration de la CSG et de la contribution au remboursement de la dette sociale [CRDS]), d'autre part, par la création d'une nouvelle taxe sur le chiffre d'affaires (au taux de 1,5 % et applicable aux entreprises dont la marge brute serait supérieure à 40 %).

Le total des recettes recueillies dans ce scénario (135 Md€ par an selon les calculs de cette contribution <sup>(1)</sup>) ne permettrait pas de compenser intégralement le manque-à-gagner résultant de la suppression de toutes les cotisations sociales affectées aujourd'hui aux branches maladie et famille (152 Md€). Cet écart entre les recettes et les besoins de ces branches n'est pas présenté comme pénalisant dans ce scénario, dès lors que cet allègement des charges pesant sur les entreprises est censé générer une croissance de l'activité et de l'emploi (*via* la diminution du coût du travail) qui conduira à l'augmentation de l'ensemble des recettes fiscales et sociales.

---

<sup>1</sup> (7) Le rendement d'un point du taux normal de la TVA retenu dans cette contribution (8,4 Md€) se révèle très supérieur à celui que l'administration fiscale a porté à la connaissance de la mission (6,5 Md€ en 2008 et 6,7 Md€ en prévisionnel pour 2009).

## **2. Les scénarios impliquant un creusement du déficit des administrations publiques doivent être écartés**

En dépit des gains de croissance et de compétitivité enregistrés dans un scénario de suppression non compensée des 5,4 points de cotisations sociales patronales <sup>(1)</sup>, la mission n'a pas estimé pertinent de retenir un schéma d'évolution du financement des dépenses familiales impliquant un creusement du déficit de l'État, qui devra en effet compenser le manque-à-gagner total ou partiel de recettes subi par la branche famille de la sécurité sociale.

La lettre du 24 avril 2009 par laquelle le Premier ministre a souhaité que les présents travaux soient conduits invite en effet la mission à se montrer particulièrement attentive aux conséquences des options et pistes retenues sur l'équilibre financier de la sécurité sociale en particulier et des comptes publics en général.

C'est pourquoi la mission s'est efforcée d'élaborer des scénarios de financement qui mobilisent selon des clefs différentes des recettes de substitution équitablement réparties, ainsi que des économies sur les dépenses.

### **B. LES RECETTES SUSCEPTIBLES DE SE SUBSTITUER AUX COTISATIONS SOCIALES SONT EN DÉFINITIVE PEU NOMBREUSES**

À périmètre de la politique familiale relativement constant (moyennant la mise en œuvre de certaines des pistes de réforme évoquées dans la partie III du présent rapport), une suppression ou une diminution des cotisations sociales patronales « famille » devrait être compensée par une ou plusieurs recettes de substitution, remplissant un certain nombre de critères : une assiette suffisamment large ; un rendement élevé garantissant une recette dynamique pour préserver l'équilibre structurel de la branche famille ; des modalités de recouvrement simples. Outre le souci de trouver une recette de substitution qui ne viendrait pas pénaliser la compétitivité des entreprises et risquerait d'annuler l'effet bénéfique de la suppression des cotisations, la mission a également eu la préoccupation de répartir l'effort de la manière la plus large possible, afin de concilier autant que possible les objectifs de compétitivité et d'équité.

Un passage en revue des recettes susceptibles d'être effectivement mobilisées <sup>(2)</sup> fait apparaître que leur nombre est relativement limité.

---

<sup>1</sup> (7) Voir la présentation au C. de la partie I.- du présent rapport des résultats de la simulation réalisée à la demande de la mission par l'OFCE.

<sup>2</sup> (7) Qui recoupe pour une large part l'inventaire auquel a procédé le groupe de travail inter-administratif sur l'élargissement de l'assiette des cotisations employeurs de sécurité sociale (mai 2006).

## **1. L'examen des avantages et inconvénients respectifs limite le nombre des recettes susceptibles d'être mobilisées en remplacement de cotisations sociales**

Au cours des auditions réalisées par la mission, il est apparu que les avis étaient partagés pour l'essentiel entre partisans d'une mobilisation de la CSG, perçue comme la recette fiscale naturelle pour la sécurité sociale, et ceux favorables à une augmentation de la TVA qui, sous certaines conditions, leur apparaît comme un instrument susceptible de dégager au moins transitoirement des gains de compétitivité.

Les autres recettes de substitution envisageables n'ont été évoquées que de façon très marginale.

### *a) Parmi les prélèvements qui se traduiraient par des transferts de charges sur les ménages*

#### ● *La CSG*

La contribution sociale généralisée (CSG) contribue aujourd'hui pour 21 % environ du total des recettes de la branche famille du régime général de la sécurité sociale. Cet impôt a été créé en 1990 pour apporter des ressources à la sécurité sociale et a d'ailleurs initialement bénéficié à la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF).

Il présente la caractéristique d'une assiette large puisqu'il frappe à la fois les revenus du travail, les revenus de remplacement (pensions de retraite et indemnités de préretraite, allocations de chômage, indemnités de maladie...), ainsi que les revenus tirés du patrimoine et des placements financiers. Il est prélevé à la source dans la plupart des cas.

Enfin, la CSG a déjà été mobilisée par le passé pour compenser des pertes de recettes pour la sécurité sociale résultant d'une diminution de cotisations sociales (à la fin des années 1990, par exemple, lorsque les cotisations sociales salariales « maladie » ont été quasiment supprimées).

Les principaux avantages de la CSG sont :

– la lisibilité, puisque la CSG est un impôt déjà dédié au financement de la protection sociale, en particulier des régimes servant des prestations universelles non liées à un effort contributif ;

– une assiette large ;

– un rendement élevé (un peu plus de 11 Md€ le point) susceptible d'être encore accru (*via*, par exemple, un alignement du taux de la CSG frappant les revenus de remplacement sur celui de la CSG taxant les revenus salariés) ;

– des modalités de recouvrement simples

- une solidarité intergénérationnelle, puisque les retraités l’acquittent.

Les principaux inconvénients de la CSG sont :

- une ponction sur le revenu disponible des ménages ;
  - une acceptabilité politique et sociale limitée, surtout en l’absence de crise du financement de la branche famille de la sécurité sociale (la mission estime qu’une hausse de CSG serait mieux comprise par le corps social si elle devait servir à résorber le déficit de l’assurance maladie ou contribuer à pérenniser le système de retraites par répartition) ;
- un effet négatif de court terme sur la consommation, donc sur la croissance.

Dans une note du 14 avril 2009, la direction de la sécurité sociale (DSS) a ébauché un scénario consistant à financer une diminution des cotisations sociales patronales dédiées à la branche famille par un transfert d’une partie de la CSG destinée au financement de la branche maladie (Caisse nationale d’assurance maladie des travailleurs salariés – CNAMTS). Le transfert de cette ressource fiscale de la CNAMTS vers la CNAF devrait être compensé, selon la DSS, par un relèvement des taux des cotisations sociales « maladie » (aujourd’hui : 0,75 % ou 2,35 % du salaire total pour la part salariale et 13,10 % pour la part patronale) afin d’assurer une stricte compensation.

Certes, un tel transfert, qui aurait pour effet d’accroître la part des recettes fiscales de la branche famille et de diminuer du même coup la part des cotisations sociales dans son financement, servirait un objectif de lisibilité dans le sens d’une adéquation renforcée entre le caractère universel des prestations servies par cette branche de la sécurité sociale et une fiscalisation marquée de ses ressources.

Toutefois, outre que l’augmentation des cotisations sociales « maladie » pourrait être rendue compliquée par l’existence d’une douzaine de régimes d’assurance maladie, ce schéma de transfert de CSG de la CNAMTS vers la CNAF ne permet pas de répondre à l’objectif d’accroissement de la compétitivité des entreprises françaises par le biais d’un allègement des charges pesant sur le travail dès lors que la diminution des cotisations sociales patronales « famille » s’accompagnerait d’un accroissement des taux des cotisations sociales « maladie ».

Conclusion : la mission estime qu’une hausse générale de CSG ne doit pas être mobilisée pour compenser, même partiellement, une réduction des cotisations sociales patronales « famille ». Une éventuelle augmentation du taux de la CSG frappant les revenus salariés, très délicate à mettre en œuvre politiquement, doit être réservée en priorité au financement de l’assurance maladie.

La mission préconise néanmoins d'aligner le taux de la CSG frappant les revenus de remplacement <sup>(1)</sup> (pensions de retraite, allocations de retraite, pensions d'invalidité, allocations de chômage, indemnités journalières) sur celui de la CSG à laquelle sont soumis les revenus d'activité (environ 900 M€ de gains de recettes ; de l'ordre de 720 M€ si seuls les retraités sont concernés par l'alignement) et de faire bénéficier la branche famille de ce surcroît de recettes (la CNAF étant d'ores et déjà attributaire de 1,1 % de la CSG sur les revenus de remplacement, la mesure proposée aurait donc pour effet de faire contribuer pour l'essentiel les retraités proportionnellement plus que les salariés au financement de la politique familiale, ce qui peut se justifier au regard d'un principe de solidarité intergénérationnelle). Elle recommande également de doubler le taux de la CSG frappant les revenus du patrimoine et de placement <sup>(2)</sup> (gain escompté de recettes de 1,2 Md€), qui passerait ainsi de 1,1 % à 2,2 %.

- *La taxe sur la valeur ajoutée (TVA)*

Impôt sur la consommation dont les recettes abondent le budget de l'État (première recette fiscale), la TVA s'est trouvée au centre de nombreux travaux <sup>(3)</sup> ces dernières années, qui ont étudié la possibilité d'affecter une partie de cet impôt au financement de la protection sociale en contrepartie d'une baisse des charges sociales pesant sur le travail (« TVA sociale »).

Caractérisée par une assiette moins délocalisable et plus large que les cotisations sociales, la TVA taxe en effet tous les produits consommés quelle que soit leur origine géographique, les biens et services exportés en étant toutefois exonérés.

---

<sup>1</sup> (7) Selon la nature du revenu qu'ils perçoivent et l'importance de leur revenu fiscal, les bénéficiaires d'un revenus de remplacement sont soit assujettis à la CSG au taux de droit commun des revenus de remplacement (6,2 % ou 6,6 % selon le type de revenu de remplacement, toutes branches de la sécurité sociale confondues), soit au taux réduit de 3,8 %, soit exonérés de CSG. La taxation à l'un de ces taux est fonction soit d'un critère de revenu, soit d'un critère d'impôt dû. Plus de 80 % du rendement de la CSG sur les revenus de remplacement est prélevé sur les retraites (retraites de base et retraites complémentaires). En 2008, un peu moins des deux tiers de l'assiette totale (personnes relevant du secteur privé) étaient assujettis au taux plein. L'assiette exonérée représentait de l'ordre de 31 % de l'assiette totale. L'assiette assujettie au taux réduit moins de 5 % du total.

<sup>2</sup> (7) Les prélèvements sociaux (dont la CSG) sur les « revenus du patrimoine » sont calculés à partir des éléments de la déclaration de revenus et sont acquittés de manière similaire à l'impôt sur le revenu. L'essentiel du recouvrement de la recette « patrimoine » repose sur deux rôles généraux. L'assiette est composée des revenus fonciers et des revenus de locations meublées non professionnelles, des plus-values financières, des rentes viagères constituées à titre onéreux... Les prélèvements sociaux sur les revenus de placement sont, quant à eux, versés directement par les établissements payeurs ou les notaires. L'assiette est composée des produits de placement entrant dans le champ du prélèvement libératoire (intérêts des comptes sur livrets, comptes courants, revenus obligataires...), des plus-values immobilières, des dividendes, des intérêts et primes d'épargne des comptes et plans d'épargne logement (CEL-PEL), des produits d'assurance-vie, des produits des plans d'épargne populaire (PEP) et des plans d'épargne en actions (PEA), des gains sur les droits reçus au titre de la participation, des produits des plans d'épargne entreprise et d'autres revenus (capital risque...).

<sup>3</sup> (7) En particulier le rapport précité du groupe inter-administratif de 2006, ainsi que l'étude sur la possibilité d'affecter une partie de la TVA au financement de la protection sociale en contrepartie d'une baisse des charges sociales pesant sur le travail (« rapport Lagarde » 2007), complétée la même année par le rapport du secrétariat d'État chargé de la prospective et de l'évaluation des politiques publiques sur la TVA sociale (« rapport Besson » 2007).



Il convient de noter que, de manière certes encore marginale, les différents régimes de la sécurité sociale sont aujourd'hui déjà attributaires de fractions de recettes tirées de la TVA frappant certains produits ou certains acteurs économiques (tabacs, producteurs d'alcool, commerçants en gros de produits pharmaceutiques).

Les principaux avantages de la TVA sont :

– le dynamisme de la recette liée à la consommation intérieure (même si, en période de récession, le produit de la TVA peut connaître une contraction non négligeable : - 12 % par exemple entre août 2008 et août 2009) ;

– la simplicité de gestion et de recouvrement (les branchements de TVA vers la sécurité sociale existant déjà aujourd'hui, les flux pourraient être augmentés sans difficulté selon l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale) ;

– l'amélioration au moins transitoire de la compétitivité des entreprises résidentes et des produits français dès lors que les exportations bénéficieraient de la baisse des charges tandis que le prix des importations serait renchéri par l'augmentation de la TVA (une telle opération est assimilable à une dévaluation).

Les principaux inconvénients de la TVA sont :

– un impact négatif de court terme sur l'activité (consommation et croissance) dans la mesure où une hausse de la TVA est susceptible d'affecter plus rapidement les prix que la baisse des cotisations employeurs ;

– des pertes de pouvoir d'achat susceptibles de se traduire ultérieurement par des demandes d'augmentation salariale (risque d'enclenchement d'une spirale inflationniste *via* les mécanismes d'indexation) ;

– le contexte économique dans lequel une telle mesure serait éventuellement mise en œuvre (niveau de l'inflation en particulier) apparaît décisif sur le succès ou l'échec de la mesure (voir *infra* les enseignements de l'expérience allemande) ;

– le fait qu'elle soit acquittée de façon égale quels que soient le revenus et les charges familiales.

L'estimation des effets macroéconomiques d'une augmentation de la TVA

En septembre 2007, la direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE) avait évalué les effets macroéconomiques à attendre de la « TVA sociale » sur l'activité, l'emploi et les prix. Consécutivement à la ré-estimation du modèle de simulation Mésange, des évaluations plus récentes ont été réalisées. D'après ces évaluations, une baisse de cotisations sociales employeurs financée *ex ante* par une hausse de TVA du même montant serait moins

inflationniste, moins défavorable à l'activité à court terme et créerait/préserverait plus d'emploi que ce qui avait été estimé en 2007.

La mission a demandé que l'impact de la TVA sociale sur l'activité, l'emploi et le niveau des prix soit évalué à partir de la nouvelle version du modèle Mésange<sup>(1)</sup>. Est simulée ici une baisse de cotisations sociales employeurs de 1 % du PIB<sup>(2)</sup> (soit environ 20 Md€) compensée *ex ante* par une hausse de TVA du même montant (soit environ 3 points au taux supérieur de 19,6 %). Les effets combinés de deux mesures différents suivant l'horizon de simulation considéré :

– la première année, la TVA sociale a un impact négatif sur l'activité (- 0,1 %), la hausse de la TVA affectant plus rapidement les prix que la baisse des cotisations employeurs. En effet, la hausse de la TVA se répercute rapidement dans les prix de consommation des ménages (+ 1,4 %) contrairement à la réduction des cotisations employeurs. L'inertie des salaires et des prestations sociales par rapport aux prix de consommation conduit à une diminution du revenu disponible réel des ménages, déprimant la consommation (- 0,2 %). L'effet sur l'emploi est positif (+ 56 000) du fait de la baisse du coût du travail ; il est toutefois freiné par la baisse de la demande ;

– dès la deuxième année, l'effet de la mesure sur l'activité devient faiblement positif (+ 0,1 % sur le PIB). La diminution des coûts unitaires salariaux des entreprises apparaît dans les prix de vente, ce qui limite l'impact inflationniste de la mesure (+ 1,2 %) et se révèle favorable à la demande. L'effet sur l'emploi est donc accru (+ 83 000). Par ailleurs, la balance commerciale s'améliore (+ 0,1 point de PIB au bout de cinq ans).

**Tableau n° 6 :**  
***Impact d'une baisse de cotisations sociales employeurs de 1 % du PIB compensée ex ante par une hausse de TVA du même montant***

	<i>Écart au compte central en %</i>		
	1 an	2 ans	5 ans
PIB en volume	-0,1	0,1	0,1
Consommation des ménages	-0,2	0,1	0,1
Investissement des SNF et EI	0,0	-0,4	-0,2
Exportations	0,0	0,1	0,1
Importations	-0,3	0,1	0,0
Revenu disponible réel des ménages	-0,3	0,1	0,1
Prix de la consommation des ménages	1,4	1,2	1,1
Prix des exportations	0,0	-0,1	-0,1
Emploi salarié (en milliers)	56	83	57
Balance commerciale (en points de PIB)	0,1	0,0	0,1

*Lecture : deux ans après la mise en œuvre de la mesure, le niveau du PIB a augmenté de + 0,1% par rapport au compte central et 83 000 emplois ont été créés ou préservés.*

<sup>1</sup> (7) Klein, C. et Simon, O. « Le modèle Mésange : présentation de la nouvelle version ré-estimée » document de travail de la DGTPE, à paraître.

<sup>2</sup> (7) PIB de la France en 2008 : 1 950 Md€.

## Les leçons de l'expérience allemande

Le 1<sup>er</sup> janvier 2007, l'Allemagne a fait passer son taux supérieur de TVA de 16 % à 19 %. Selon la Bundesbank, cette mesure a entraîné une augmentation globale des prix de 1,4 point, lissée sur 2006 et 2007, en raison de l'anticipation de la mesure – annoncée par les autorités longtemps à l'avance – par les acteurs économiques. L'activité économique a progressé quant à elle de 0,1 à 0,2 point en 2006 du fait de cette mesure, et enregistré une contraction de 0,5 point en 2007.

Il semblerait que l'ajustement des prix au niveau microéconomique ait été plus rapide dans les secteurs des services que dans ceux produisant des biens et marchandises. Cet ajustement semble avoir été réalisé davantage par une augmentation de la fréquence des changements de prix que par des hausses de prix plus importantes.

Conclusion : à la lumière des simulations économiques disponibles et des enseignements de l'expérience conduite en Allemagne en 2006 et 2007, la mission estime que la TVA peut être mobilisée comme une ressource de substitution possible à la diminution de cotisations sociales « famille » à condition toutefois que, tant pour limiter les conséquences inflationnistes que l'impact psychologique et politique d'une telle mesure, l'augmentation, par exemple du taux normal (19,6 % depuis le 1<sup>er</sup> avril 2000), ne dépasse pas trois points <sup>(1)</sup>.

- *Une contribution sociale sur la consommation (CSCO)*

L'idée d'une CSCO venant se substituer à due concurrence aux cotisations sociales, avant imputation de la TVA, a été soumise à la mission par le Centre des jeunes dirigeants d'entreprise (CJD). Fixée au taux de 22 % du prix de vente, cette contribution aurait pour effet d'alourdir de 22 % le prix toutes taxes comprises (TTC) des produits importés dès lors que ceux-ci ne bénéficient pas des effets de l'allègement de cotisations sociales. *A contrario*, elle ne frapperait pas les biens et services exportés.

Il en résulterait donc un double effet positif sur la compétitivité : les biens et services exportés bénéficieraient de l'allègement des cotisations sociales sans être taxés par la TVA ni par la CSCO, tandis que les biens et services importés verraient leur prix grevé par la CSCO et la TVA.

La direction de la législation fiscale (DLF), consultée par la mission sur ce projet de dispositif autonome de taxation de la consommation, fait observer que la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) a constamment confirmé la liberté laissée aux États membres de maintenir ou d'introduire toute autre taxe sur le chiffre d'affaires à condition qu'elle ne

---

<sup>1</sup> (7) La directive 2006/112/CE du 28 novembre 2006 n'a pas expressément fixé de plafond au taux normal de TVA (qui doit être égal ou supérieur à 15 %). Les États membres de l'Union européenne ont seulement pris l'engagement en décembre 2005 de ne pas aller au-delà de la fourchette de dix points actuellement constatée.

ressemble pas trop à la TVA européenne. Pour autant, l'introduction d'un mécanisme de taxation en cascade (accumulation répétitive de la taxe) comme la CSCO pourrait avoir des effets négatifs sur la compétitivité interne, malgré la diminution des cotisations sociales ainsi permise. En effet, selon la DLF, plus on est avancé dans le circuit économique, plus il est avantageux de s'approvisionner auprès de fournisseurs étrangers qui n'ont pas supporté en amont les effets récurrents de cette imposition.

***b) La mobilisation d'une imposition frappant spécifiquement les entreprises aurait pour effet de neutraliser les gains de compétitivité recherchés***

À côté des recettes pesant pour l'essentiel sur les ménages, des prélèvements de substitution aux cotisations sociales frappant les entreprises sont également théoriquement envisageables.

● *L'impôt sur les sociétés (IS)*

Alimentant aujourd'hui le budget de l'État, il serait en théorie concevable de compenser un allègement des cotisations sociales patronales « famille » par l'affectation d'une fraction du produit de l'impôt sur les sociétés (IS) au financement des dépenses de la politique familiale.

L'IS présente toutefois la particularité d'être extrêmement sensible à la conjoncture économique et connaît donc des contractions très fortes de son produit en période de ralentissement économique (par exemple - 89 % entre août 2008 et août 2009). La volatilité de cette recette s'accorde donc mal avec la prévisibilité et la stabilité des ressources dont a besoin la sécurité sociale.

● *La cotisation sur la valeur ajoutée (CVA)*

L'instauration d'une cotisation sur la valeur ajoutée (CVA) consisterait à remplacer une fraction des cotisations sociales patronales par un prélèvement assis sur la valeur ajoutée.

La création d'un prélèvement sur la valeur ajoutée implique en premier lieu de choisir une définition adaptée de la valeur ajoutée <sup>(1)</sup>.

Au-delà du choix d'une définition (il en existe au moins quatre en France aujourd'hui : définition comptable, définition statistique, définition fiscale et définition sociale), se pose la question du champ d'application d'une telle cotisation et notamment de l'identification des catégories de redevables susceptibles d'y être assujettis (selon la taille des entreprises, le secteur d'activité, le caractère indépendant ou non de l'activité...).

---

<sup>1</sup> (7) *Qui constitue une solde intermédiaire de gestion exprimant la création de richesse réalisée par une entité économique dans le cadre d'un processus de production qu'elle met en œuvre et qui lui permet de rémunérer les facteurs (capital et travail) qu'elle utilise.*

Une variante à la CVA pourrait consister à moduler les cotisations sociales dues par les employeurs en fonction de la valeur ajoutée.

- *Le coefficient emploi-activité (CEA)*

Le coefficient emploi-activité (CEA) consisterait à substituer un prélèvement sur le chiffre d'affaires net de la masse salariale (production vendue de l'exercice diminuée des rémunérations versées) à des cotisations sociales.

Les agents du secteur non marchand devraient être exclus d'un tel prélèvement.

- *La contribution patronale généralisée (CPG)*

Seraient intégrés dans l'assiette de la contribution patronale généralisée (CPG)<sup>(1)</sup>, outre les salaires bruts, certains compléments de rémunération (intéressement, participation, épargne salariale, stock-options...), ainsi que le résultat courant avant impôt de l'entreprise (SIG égal à la somme du résultat d'exploitation et du résultat financier).

Conclusion : outre les difficultés techniques que posent certains des prélèvements succinctement présentés ci-dessus (définition de la valeur ajoutée en particulier), les représentants des milieux patronaux auditionnés par la mission ont fait valoir que la mobilisation de telles impositions en contrepartie d'un allègement des cotisations sociales patronales pourrait avoir pour effet d'atténuer l'effet attendu sur les gains de compétitivité.

La mission estime par ailleurs peu cohérent de s'engager dans une telle voie alors que le gouvernement a décidé de mettre en œuvre, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2010, la suppression effective de la taxe professionnelle (TP) sur les équipements et biens mobiliers, moyennant sa compensation par une cotisation économique territoriale (CET), décomposée en une cotisation locale d'activité (assise sur la valeur du foncier bâti) et une cotisation complémentaire, plafonnée à 3 % de la valeur ajoutée des entreprises avec des taux croissant progressivement avec le chiffre d'affaires<sup>(2)</sup>. Cette réforme constitue pour le gouvernement un élément essentiel de la politique de soutien à la compétitivité de la France.

Enfin, la sensibilité très forte à la conjoncture économique de l'IS (bien supérieure à celle de la masse salariale sur laquelle sont assises les cotisations sociales) permet difficilement d'envisager sérieusement cet impôt comme substitut central et pérenne à des cotisations sociales.

---

<sup>1</sup> (7) *Solution fiscale prônée lors du débat sur la « TVA sociale » en 2007 par la CFDT et l'économiste Thomas Piketty (« La TVA sociale, une fausse réponse, Libération, 27 août 2007 »).*

<sup>2</sup> (7) *Selon le projet de loi de finances pour 2010, la réforme de la taxe professionnelle devrait représenter un allègement net de la fiscalité pour les entreprises de 4,3 Md€ à long terme, mais sa mise en œuvre rapide en un an, porterait l'allègement temporaire à 11,7 Md€ en 2010 (gain de trésorerie). Les simulations réalisées grâce au modèle Mésange tablaient quant à elles sur une hausse de 0,7 point de PIB (activité) au bout de dix ans et la création de 85 000 emplois en supposant la mesure non intégralement financée (pas de compensation à due concurrence).*

*c) Des impositions nouvelles dont le produit fait d'ores et déjà l'objet d'une « restitution » ou dont l'affectation à la branche famille n'apparaît pas pertinente*

● *La contribution climat-énergie (CCE) ou « taxe carbone »*

Le projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement prévoyait notamment l'étude d'une contribution dite « climat-énergie » (CCE) destinée à encourager les comportements sobres en carbone et en énergie en intégrant les effets des émissions de gaz à effet de serre dans les systèmes de prix par la taxation des consommations d'énergies fossiles. Une conférence s'est tenue sur le sujet au début du mois de juillet à Paris, qui a permis de mieux cerner l'assiette, le champ, le niveau et les recettes potentielles d'une CCE en France et d'évaluer, en fonction de ces paramètres, les conséquences micro- et macroéconomiques de cette contribution. La CCE est inscrite dans le projet de loi de finances pour 2010.

En instituant progressivement à partir de 1991 une taxe sur le CO<sub>2</sub> en contrepartie d'une baisse plus importante de la fiscalité sur le travail, la Suède a figuré au nombre des premiers États à compenser une réduction de la fiscalité sur les facteurs de production par la mise en place d'une fiscalité environnementale. Cette dernière a été progressivement alourdie au cours des années 2000 pour rapporter près de 2 Md€ en 2006.

Le Président de la République a posé le principe, le 10 septembre 2009, d'une « restitution » du produit de la CCE (qui devrait s'élever à 4,5 Md€ sur la base d'une valorisation de la tonne de CO<sub>2</sub> à 17 euros) aux ménages (compensation d'un montant global estimé à 2,65 Md€, sous la forme soit d'un crédit d'impôt sur le revenu pour les ménages imposables, soit d'un chèque vert pour les contribuables non imposés à l'IR) et aux entreprises (via les gains liés à la réforme de la taxe professionnelle) de façon à préserver le pouvoir d'achat et la compétitivité.

Dès lors, la mission estime que la CCE pourrait constituer un éventuel complément de recettes pour la branche famille de la sécurité sociale, dans une optique de compensation des cotisations sociales supprimées, à la seule condition que le produit de cette contribution ne soit pas intégralement « restitué » ou mobilisé en vue du financement d'autres réformes.

En tout état de cause, la « taxe carbone » ne pourrait apparaître comme une recette de substitution pérenne à des cotisations sociales dans la mesure où il existe une contradiction fondamentale entre l'objectif écologique poursuivi (une taxation progressivement alourdie, mais ciblée, donc dissuasive, impliquant par conséquent un rendement décroissant dans la durée à la faveur des changements de comportement) et l'objectif de recettes pour la branche famille (dégager des marges de manœuvre en vue de réduire les cotisations sociales patronales).

• *Des taxes comportementales comme, par exemple, une taxe nutritionnelle*

Des travaux <sup>(1)</sup> ont été conduits sur la faisabilité d'instaurer une taxe comportementale dont l'objectif serait de contribuer à une diminution de la consommation des boissons sucrées et produits dits « de grignotage », à dégager de nouvelles recettes pour l'assurance maladie (en contrepartie des coûts importants induits par la prise en charge de pathologies telles que le diabète et l'obésité) et, enfin, à concourir au financement de nouvelles actions de prévention.

Une telle taxe pourrait théoriquement être articulée autour de deux assiettes : une assiette relative aux produits de grignotage, c'est-à-dire consommés en dehors des repas (les aliments constitutifs d'un repas équilibré seraient exonérés) et une assiette relative aux boissons sucrées (contenant des sucres ajoutés ou des polyols : boissons rafraîchissantes sans alcool, nectars et sirops).

En l'absence à l'heure actuelle d'un étiquetage obligatoire sur le profil nutritionnel des aliments, l'instauration d'une taxation des produits de grignotage impliquerait de dresser une liste de produits sur la base de critères objectifs très difficiles à définir de façon consensuelle.

Conclusion : compte tenu du faible rendement (entre 0,1 Md€ et 0,4 Md€ selon les estimations de la direction de la sécurité sociale) d'une future taxe sur les boissons sucrées et de ce que la logique voudrait que le produit d'une telle imposition soit plutôt dirigé vers l'assurance maladie, la mission ne recommande pas de mobiliser une telle recette de substitution en vue de compenser – très marginalement du reste – le manque-à-gagner qui résulterait pour la branche famille d'une réduction des cotisations sociales qui lui sont aujourd'hui affectées.

L'objectif premier des taxes comportementales consiste précisément à modifier certains comportements, ce qui doit avoir pour effet de réduire progressivement les recettes du fait d'une moindre consommation. Ainsi, une taxe nutritionnelle ne pourrait-elle que très marginalement contribuer à compenser des transferts de charges qui, elles, sont pérennes et dynamiques.

## **2. Il importe de veiller à une répartition équitable du transfert de charge**

Dans la mesure où la piste de la TVA serait privilégiée comme recette de substitution partielle à la suppression d'une fraction des cotisations sociales, induisant donc un transfert de charge des entreprises <sup>(2)</sup> vers les consommateurs, la

---

<sup>1</sup> (7) En particulier le rapport IGF-IGAS sur la pertinence et la faisabilité d'une taxation nutritionnelle (juillet 2008) qui, plutôt que la création d'une nouvelle taxe spécifique, préconisait l'utilisation de la fiscalité indirecte existante (majoration des droits d'accises sur les boissons alcoolisées ou non et remise en cause du taux réduit de TVA sur certains produits alimentaires).

<sup>2</sup> (7) Même si, au plan économique, ce sont en fait les salariés qui supportent le poids des cotisations sociales patronales via la pression à la baisse qu'elles exercent sur leur rémunération.

mission estime que d'autres revenus que ceux du travail pourraient être davantage mis à contribution via une majoration, au profit de la seule branche famille de la sécurité sociale, de taux de la CSG frappant, d'une part, les revenus de remplacement (pour l'essentiel les pensions de retraite), d'autre part, les revenus de patrimoine et de placement.

***a) Aligner le taux de la CSG frappant les revenus de remplacement sur celui de la CSG frappant les revenus du travail***

L'alignement du taux de la CSG frappant les revenus de remplacement sur celui de la CSG frappant les revenus d'activité induirait un surcroît de recettes pour la branche famille d'environ 900 Md€ par an.

Le rendement du point de CSG sur les revenus de remplacement passerait ainsi de 2,1 Md€ à 3 Md€.

***b) Augmenter le taux de la CSG sur les revenus de patrimoine et de placement***

Le doublement – pour la seule branche famille – du taux de la CSG à laquelle sont assujettis les revenus de patrimoine et de placement ferait passer quant à lui le rendement du point de cette CSG de 1,2 Md€ par an à 2,4 Md€.

Au total, moyennant ces deux modifications, le rendement d'un point de CSG permettrait de recueillir pour le financement de la branche famille un peu plus de 13 Md€ par an, contre plus de 11 Md€ aujourd'hui.

**Tableau n° 7 :**  
**Rendement amélioré de la CSG « famille »**

Valeur d'un point	En Md€
CSG à rendement accru	13,3
1. Revenus d'activité	7,9
2. Revenus de remplacement (taux aligné sur 1.)	3,0
3. Revenus de patrimoine et de placement (taux doublé)	2,4

Source : direction de la sécurité sociale (DSS).

### **C. LES SCÉNARIOS D'ÉVOLUTION DU FINANCEMENT DE LA BRANCHE FAMILLE**

La mission a construit plusieurs scénarios d'évolution du financement de la branche famille de la sécurité sociale en fonction :

– de la fraction de cotisations sociales laissée à la charge des entreprises pour couvrir le financement des dépenses concourant à l'objectif de meilleure conciliation des vies professionnelle et familiale ;



– et du caractère plus ou moins ambitieux des réformes relatives aux dépenses en faveur des familles et des économies susceptibles d’en résulter.

Ensuite, sur la base d’un financement stable par la CSG (13,8 Md€), d’une contribution constante <sup>(1)</sup> de l’État au titre des exonérations de charges sociales (2,2 Md€) et d’un accroissement du rendement de la CSG frappant les revenus de remplacement et les revenus de patrimoine et de placement comme indiqué plus haut (gain de 2,1 Md€), la mission a ajusté la couverture des dépenses de la branche (51 Md€ retenus) au moyen d’une augmentation de la TVA (taux normal ou taux réduit <sup>(2)</sup>).

La mission a construit ses scénarios sur la base des valeurs respectives d’un point de cotisation sociale, de CSG et de TVA établies comme suit.

**Tableau n° 8 :**  
**Valeurs d’un point de cotisations sociales « famille », de CSG « famille » et de TVA**

Valeur d’un point (en Md€)	2008	2009 (prév.)
Cotisations sociales	6,9	6,9
CSG	11,3	11,1
- Sur les revenus d’activité	7,9	7,8
- Sur les revenus de remplacement	2,0	2,1
- Sur les revenus du patrimoine et de placement	1,4	1,2
TVA		
- Taux normal (19,6 %)	6,5	6,7
- Taux réduit (5,5 %)	2,6	2,7
- Taux super réduit (2,1 %)	0,5	0,5

Source : Commission des comptes de la sécurité sociale et direction de la législation fiscale (DLF).

### **1. Le premier choix concerne la part laissée aux employeurs au titre de la contribution au financement de l’objectif de conciliation des vies professionnelle et familiale**

Trois hypothèses peuvent être envisagées :

Une première hypothèse, radicale, consiste à poser le principe selon lequel le maintien de cotisations sociales patronales ne se justifie pas en vue du financement de la branche famille, les employeurs n’étant pas concernés par la recherche d’une meilleure conciliation entre la vie professionnelle et la vie familiale des salariés.

<sup>1</sup> (7) Celle-ci devrait toutefois diminuer à la faveur d’une réduction uniforme de points de cotisations sociales.

<sup>2</sup> (7) Dans les simulations de financement auxquelles elle a procédé, la mission a fait figurer différentes majorations du taux réduit de TVA – fixé à 5,5 % depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1989 – sans modifier les listes de produits et de prestations de services assujettis à ce taux. Une variante, dont le rendement n’a pu être estimé, pourrait consister à ne pas toucher au taux réduit de 5,5 %, mais à réduire le nombre de produits et de prestations de services qui y seraient soumis pour assujettir les autres à un second taux réduit, qui serait supérieur à 5,5 % (par exemple de l’ordre de 8 % ou 9 %). La France ne fait pas application de cette faculté, offerte aux États membres par l’article 98 de la directive 2006/112/CE du 28 novembre 2006.

Une hypothèse restrictive vis-à-vis du principe de conciliation (donc favorable aux entreprises) : 7,5 Md€ sont laissés à la charge des entreprises (cf. l'hypothèse basse présentée dans la partie II du présent rapport), soit l'équivalent de 1,1 point de cotisations sociales patronales « famille ».

Une hypothèse extensive quant au principe de conciliation (mais moins favorable aux entreprises) : 13,8 Md€ sont mis à la charge des entreprises à ce titre (cf. l'hypothèse haute explicitée dans la partie II du présent rapport), soit l'équivalent de 2 points de cotisations sociales patronales « famille ».

## 2. Un deuxième choix porte sur le caractère plus ou moins ambitieux des réformes en matière de prestations familiales

La mission a distingué quatre niveaux d'ambition :

Un premier niveau d'ambition (le « *statu quo* ») peut consister à maintenir le système global de prestations familiales inchangé : aucune économie attendue.

Un deuxième niveau d'ambition peut maximiser les économies (la « révision des dépenses ») dans le sens d'une plus grande équité socio-fiscale sans innover.

Économies dégagées : 1 466 M€.

**Tableau n° 9 :**  
**Ambition « révision des dépenses »**

(en M€)

INNOVATION		RATIONALISATION	
Dispositif	Économie estimée	Dispositif	Économie estimée
		Baisse du plafond du quotient familial (QF) de 10 %	316
		Réduction de 1 à 1/2 de la part du QF pour le 3ème enfant et les enfants supplémentaires	561
		Suppression de la réduction d'impôt pour enfants à charge poursuivant des études pour les seuls foyers fiscaux dont les revenus sont > à 4 SMIC	100
		Fiscalisation du CLCA	330
		Mise sous conditions de ressources de l'allocation de base de la PAJE pour les bénéficiaires du CLCA	159
<b>Total</b>	<b>0</b>	<b>Total</b>	<b>1 466</b>
<b>Solde</b>			<b>1 466</b>

Un troisième niveau d'ambition (la « réforme mesurée ») peut concilier une certaine rationalisation de la dépense et innovation (économies liées à la mise

en œuvre du choix entre allocations familiales et quotient familial à partir d'un certain seuil de revenu).

Solde : 1 967 M€ économisés.

**Tableau n° 10 :**  
**Ambition « réforme mesurée »**

(en M€)

INNOVATION		RATIONALISATION	
Dispositif	Économie estimée	Dispositif	Économie estimée
Choix entre avantage du QF et bénéfice des AF au-delà d'un certain seuil de revenu	501	Baisse du plafond du quotient familial (QF) de 10 %	316
		Réduction de 1 à 1/2 de la part du QF pour le 3ème enfant et les enfants supplémentaires	561
		Suppression de la réduction d'impôt pour enfants à charge poursuivant des études pour les seuls foyers fiscaux dont les revenus sont > à 4 SMIC	100
		Fiscalisation du CLCA	330
		Mise sous conditions de ressources de l'allocation de base de la PAJE pour les bénéficiaires du CLCA	159
<b>Total</b>	<b>501</b>	<b>Total</b>	<b>1 466</b>
<b>Solde</b>			<b>1 967</b>

Un quatrième niveau d'ambition (la « réforme volontariste »), enfin, s'efforce de concilier rationalisation poussée de la dépense (s'agissant notamment du complément de libre choix d'activité-CLCA) et innovation (économies liées à la mise en œuvre du choix entre allocations familiales et quotient familial à partir d'un certain seuil de revenu).

Solde : 2 632 M€ économisés.

**Tableau n° 11 :**  
**Ambition « réforme volontariste »**

(en M€)

INNOVATION		RATIONALISATION	
Dispositif	Économie estimée	Dispositif	Économie estimée
Choix entre avantage du QF et bénéfice des AF au-delà d'un certain seuil de revenu	501	Baisse du plafond du quotient familial (QF) de 10 %	316
		Réduction de 1 à 1/2 de la part du QF pour le 3ème enfant et les enfants supplémentaires	561
		Suppression de la réduction d'impôt pour enfants à charge poursuivant des études pour les seuls foyers fiscaux dont les revenus sont > à 4 SMIC	100
		Fiscalisation du CLCA	330
		Réduction de la durée du CLCA + mise sous conditions de ressources de l'allocation de base de la PAJE pour les bénéficiaires du CLCA + suppression de l'ouverture des droits au CLCA au 1er enfant + suppression du COLCA	824
<b>Total</b>	<b>501</b>	<b>Total</b>	<b>2 131</b>
<b>Solde</b>			<b>2 632</b>

### 3. Les scénarios envisageables

Au total, la mission a envisagé quatre scénarios.

#### *a) Le scénario « volontariste » ou « compétitivité du site France »*

Ce scénario se caractérise, d'une part, par une suppression totale des cotisations sociales laissée à la charge des entreprises (disparition des 5,4 points), d'autre part, par une rationalisation poussée de la dépense sans aucune innovation.

L'ajustement s'opère *via* une augmentation très forte (+ 4,4 points) du taux normal de la TVA (qui passerait ainsi à 24 %) et une hausse de 1,6 point du taux réduit de TVA (qui s'établirait ainsi à 7,1 %).

**Tableau n° 12 :**  
**Scénario « volontariste »**

CSG générale	13 800
Cotisations sociales (CS) patronales à la charge des entreprises au titre de la conciliation des vies professionnelle et familiale (0 point)	0
Compensation des exonérations de CS par l'État	0
Rendement accru de la CSG sur les revenus de remplacement et sur les revenus de patrimoine et de placement	2 100
Économies sur les dépenses	1 466
Total des dépenses de la branche famille	51 000
<b>Solde de dépenses non couvert</b>	<b>33 634</b>
Hausse de 4,4 points du taux normal de TVA (19,6 % => 24,0 %)	29 500
Hausse de 1,6 point du taux réduit de TVA (5,5 % => 7,1 %)	4 320
Solde	+ 186

**b) Le scénario « compétitivité et économies »**

Ce deuxième scénario se caractérise, d'une part, par une fraction limitée de cotisations sociales laissée à la charge des entreprises (7,5 Md€, soit de l'ordre de 1,1 point), d'autre part, par une rationalisation poussée de la dépense assortie d'une certaine innovation (choix entre allocations familiales et quotient familial à partir d'un certain seuil de revenu).

L'ajustement s'opère *via* une augmentation plus acceptable (+ 2,8 points) que dans le scénario précédent du taux normal de la TVA (qui passerait ainsi à 22,5 %) et une hausse d'un point et demi du taux réduit de TVA (qui s'établirait ainsi à 7 %).

**Tableau n° 13 :**  
**Scénario « compétitivité et économies »**

CSG générale	13 800
Cotisations sociales (CS) patronales laissées à la charge des entreprises au titre de la conciliation des vies professionnelle et familiale (1,1 point)	7 500
Compensation des exonérations de CS par l'État	2 200
Rendement accru de la CSG sur les revenus de remplacement et sur les revenus de patrimoine et de placement	2 100
Économies sur les dépenses	2 632
Total des dépenses de la branche famille	51 000
<b>Solde de dépenses non couvert</b>	<b>22 768</b>
Hausse de 2,8 points du taux normal de TVA (19,6 % => 22,4 %)	18 760
Hausse de 1,5 point du taux réduit de TVA (5,5 % => 7,0 %)	4 050
Solde	+ 42

**c) Le scénario « compétitivité raisonnée »**

Ce scénario se caractérise toujours par une fraction limitée de cotisations sociales laissée à la charge des entreprises (7,5 Md€, soit de l'ordre de 1,1 point) dans un objectif de compétitivité avec une recherche d'économies moins innovantes que dans le précédent scénario en matière de prestations familiales.

L'ajustement s'opère *via* une augmentation de 2,8 points du taux normal de la TVA (qui passerait ainsi à 22,4 %) et une hausse de 1,9 point du taux réduit de TVA (qui s'établirait ainsi à 7,4 %).

**Tableau n° 14 :**  
**Scénario « compétitivité raisonnée »**

CSG générale	13 800
Cotisations sociales (CS) patronales laissées à la charge des entreprises au titre de la conciliation des vies professionnelle et familiale (1,1 point)	7 500
Compensation des exonérations de CS par l'État	2 200
Rendement accru de la CSG sur les revenus de remplacement et sur les revenus de patrimoine et de placement	2 100
Economies sur les dépenses	1 466
Total des dépenses de la branche famille	51 000
<b>Solde de dépenses non couvert</b>	<b>23 934</b>
Hausse de 2,8 points du taux normal de TVA (19,6 % => 22,4 %)	18 760
Hausse de 1,9 point du taux réduit de TVA (5,5 % => 7,4 %)	5 130
Solde	- 44

**d) Le scénario « équilibré »**

Ce scénario repose, d'une part, sur une fraction plus importante de cotisations sociales laissée à la charge des entreprises (13,8 Md€, soit 2 points de cotisations sociales) au même niveau que la contribution de la CSG au financement de la branche famille, et, d'autre part, sur une recherche d'économies en matière de prestations familiales (1 967 M€).

L'ajustement s'opère *via* une augmentation de seulement 2,1 points du taux normal de la TVA (qui passerait ainsi à 21,8 %) et une hausse de 1,1 point du taux réduit de TVA (qui s'établirait ainsi à 6,6 %).

**Tableau n° 15 :**  
**Scénario « équilibré »**

CSG générale	13 800
Cotisations sociales (CS) patronales laissées à la charge des entreprises au titre de la conciliation des vies professionnelle et familiale (2 points)	13 800
Compensation des exonérations de CS par l'État	2 200
Rendement accru de la CSG sur les revenus de remplacement et sur les revenus de patrimoine et de placement	2 100
Economies sur les dépenses	1 967
Total des dépenses de la branche famille	51 000
<b>Solde de dépenses non couvert</b>	<b>17 133</b>
Hausse de 2,1 points du taux normal de TVA (19,6 % => 21,7 %)	14 070
Hausse de 1,1 point du taux réduit de TVA (5,5 % => 6,6 %)	2 970
Solde	- 93

**D. LE TRANSFERT VERS LE BUDGET DE L'ÉTAT DES DÉPENSES DE LA BRANCHE FAMILLE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE POURRAIT CONTRIBUER À SIMPLIFIER LES RELATIONS FINANCIÈRES ENTRE LES DEUX INSTITUTIONS TOUT EN PERMETTANT UNE RÉDUCTION PARTIELLE DE COTISATIONS SOCIALES PATRONALES**

Parallèlement aux scénarios visant purement et simplement à réduire les cotisations sociales patronales « famille » et à compenser le manque-à-gagner qui en résulterait par la mobilisation de recettes de substitution, la mission a également porté son attention sur des schémas ayant pour objectif de rationaliser les flux financiers entre l'État et la sécurité sociale et de permettre du même coup une évolution des recettes dans le sens souhaité.

**1. Un schéma de budgétisation intégrale des dépenses et recettes de la branche famille de la sécurité sociale**

À la faveur des auditions réalisées par la mission, la direction du budget lui a soumis un schéma visant à inscrire au budget de l'État l'essentiel des dépenses de la branche famille de la sécurité sociale en faisant valoir le caractère universel et non contributif de ces prestations, d'une part, et en insistant sur le fait que certaines de ces prestations donnent lieu aujourd'hui soit à un remboursement de l'État (allocation adulte handicapé-AAH et allocation de parent isolé-API), soit à un cofinancement (aides au logement).

**a) L'économie du schéma pour ce qui est du volet dépenses**

En dehors des prestations donnant lieu à remboursement par l'État (AAH pour 5,8 Md€ en 2008 et API pour 1 Md€ en 2008), les dépenses de la branche famille de la sécurité sociale se sont élevées, en 2008, à 52 Md€ (en exécution).

Sur ces 52 Md€, le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) se verrait transférer 2,4 Md€ de majorations de points de retraite pour enfants et la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS) 4,4 Md€ au titre de l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF).

Une fois cette rationalisation des dépenses opérée, l'État se verrait donc affecter 45,2 Md€ de dépenses à caractère familial (cf. tableau ci-après).

**Tableau n° 16 :**  
**Transfert des dépenses de la branche famille de la sécurité sociale**  
**(en Md€ ; 2008)**

Dépenses	Schéma actuel	Schéma de budgétisation		
	Branche famille de la sécurité sociale	État	FSV	CNAVTS
<b>- Prestations familiales</b>				
<i>Allocations familiales</i>	12,3	12,3		
<i>Complément familial</i>	1,6	1,6		
<i>Allocation de soutien familial</i>	1,2	1,2		
<i>PAJE</i>	11,4	11,4		
<i>Allocations logement (ALF)</i>	3,9	3,9		
<i>Allocation de rentrée scolaire (ARS)</i>	1,5	1,5		
<i>Autres prestations</i>	1,1	1,1		
<i>AAH (remboursée par l'État)</i>	5,8	-		
<i>API (remboursée par l'État)</i>	1,0	-		
<b>- Prestations extralégales (action sanitaire et sociale)</b>	3,6	3,6		
- AVPF	4,4			4,4
- Majorations pour enfants	2,4		2,4	
<b>- Autres charges techniques (APL)</b>	3,9	3,9		
<b>- Autres charges (gestion courante, charges exceptionnelles...)</b>	4,7	4,7		
<b>Total</b>	<b>58,8</b>	<b>45,2</b>	<b>2,4</b>	<b>4,4</b>

Source : direction du budget (bureau 6BCS).

On notera que ces 45,2 Md€ de dépenses incluent les prestations dites extralégales (c'est-à-dire les dépenses d'action sociales des caisses d'allocations familiales) auxquelles les partenaires sociaux, tant du côté des organisations patronales que de celui des organisations syndicales de travailleurs et des associations familiales, ont souligné leur attachement (en en demandant notamment la « sanctuarisation ») lors des auditions conduites par la mission.

### ***b) Les transferts de recettes***

Le tableau ci-dessous résume les transferts de charges et de recettes entre l'État, la CNAF et les autres régimes de la sécurité sociale prévus dans le schéma élaboré par la direction du budget (les dépenses nouvelles ou les pertes de recettes sont précédées du signe -, les suppressions de dépenses et les nouvelles recettes du signe +).



**Tableau n° 17 :**  
**Transferts de charges et de recettes (en Md€ ; 2008)**

	État	CNAVTS	CNAMTS	Autres régimes	FSV	CNAF	Solde
Dépenses transférées	- 45,2					+ 45,2	0
AVPF		- 4,4				+ 4,4	0
Majorations pour enfants					- 2,4	+ 2,4	0
CSG			+ 9,0		+ 3,2	- 12,2	0
Droits sur les tabacs et alcools			+ 0,7			- 0,7	0
ITAF non sociaux par nature	+ 25,9	- 7,6	- 10,6	- 3,5	- 0,8	- 3,4	0
Prévoyance		+ 0,1				- 0,1	0
Cotisations sociales		+ 11,9	+ 0,9	+ 3,5		- 16,3	0
Recettes diverses CNAF (produits, reprises sur provisions...)	+ 2,4					- 2,4	0
<b>Ajustement</b> par diminution de cotisations sociales (-) et impôt de compensation (+)	+ 16,6					- 16,6	0
<b>Solde</b>	<b>- 0,3 (*)</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>+ 0,3</b>	

Source : direction du budget (bureau 6BCS).

\* : déficit de la branche famille en 2008.

Dans ce schéma, la direction du budget fait le choix de réaffecter à l'État les seuls impôts et taxes affectés (ITAF) qui, selon elle, ne peuvent être regardés comme « sociaux par nature » (sont donc notamment exclus de cette réaffectation le droit de consommation sur les alcools, les droits sur les bières et boissons non alcoolisées, les taxes sur les tabacs ou les taxes sur les médicaments).

Selon cette ligne de partage, dont certains éléments demeurent discutables (ainsi la TVA brute sur les producteurs d'alcool, la TVA brute sur les tabacs et celle collectée par les commerçants de gros en produits pharmaceutiques pourraient être considérées comme de nature sociale), 25,9 Md€ d'ITAF peuvent être affectés à l'État en contrepartie de l'inscription au budget de l'État de 45,2 Md€ de dépenses de la branche famille de la sécurité sociale.

**Tableau n° 18 :**  
**Recettes respectives des ITAF réaffectés au budget de l'État dans un scénario de budgétisation des dépenses de la branche famille**

ITAF	En Md€ (2008)
TVA brute sur les producteurs d'alcool	2,1
TVA brute sur les tabacs	3,1
Taxe sur les primes d'assurance automobile	1,0
Taxe sur les salaires	11,3
Contribution sociale sur les bénéfices	0,9
Contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S)	3,3
Contribution additionnelle à la C3S	1,0
TVA brute collectée par les commerçants de gros en produits pharmaceutiques	3,2
<b>Total</b>	<b>25,9</b>

Source : commission des comptes de la sécurité sociale.

Ces transferts d'ITAF appellent l'affectation de ressources (CSG et cotisations sociales) aux différentes branches conformément à la répartition présentée dans le tableau ci-dessus.

Au final, les ajustements permettent de dégager, dans ce scénario, une diminution de cotisations sociales « famille » pour un montant de 16,6 Md€, soit une baisse de 2,4 points (rappel : 1 point de cotisations sociales « famille » équivalait, en 2008, à un peu moins de 7 Md€).

Ainsi, le schéma présenté par la direction du budget à la mission permettrait à la fois :

– de réaliser une certaine rationalisation des dépenses et des recettes en matière de politique familiale via un transfert de la branche famille vers le budget de l'État ;

– de réduire pour les entreprises les cotisations sociales « famille » de 2,4 points (de manière uniforme, le taux des cotisations sociales « famille » passerait ainsi de 5,4 points à 3 points), moyennant toutefois l'affectation au budget de l'État d'une ou plusieurs impositions susceptibles de rapporter environ 16,6 Md€ par an.

***c) Les conséquences d'un tel scénario ne doivent pas être minimisées***

La principale conséquence d'un tel scénario serait la disparition de fait de la branche famille de la sécurité sociale. L'impact symbolique d'une telle disparition serait à coup sûr très fort dans la mesure où les partenaires sociaux n'auraient plus aucun rôle à jouer, même de façon fictive, dans la gouvernance de la CNAF et des CAF (dès lors que même les dépenses d'action sanitaire et sociale seraient inscrites dans le budget de l'État).

Par ailleurs, ce scénario de budgétisation intégrale pourrait avoir un impact négatif en termes de financement du régime général de la sécurité sociale dans la mesure où les excédents structurels de la branche famille permettent dans le système actuel, dans la plupart des exercices, de réduire le besoin de financement des autres branches emprunteuses (santé et vieillesse). Il en résulterait un recours accru aux avances de la Caisse des dépôts et consignations et un surcroît de facturation d'intérêts aux branches structurellement emprunteuses, dégradant ainsi la situation financière du régime général.

Du point de vue administratif, les CAF pourraient continuer, nonobstant le transfert des dépenses et des recettes de la branche vers le budget de l'État, de jouer le rôle de guichet (instruction des dossiers et versement des prestations) qui est le leur aujourd'hui. Elles deviendraient en quelque sorte un « opérateur » de l'État dans le champ social et familial. Les risques de conflits sociaux devraient normalement pouvoir être prévenus si les salariés des caisses locales recevaient notamment l'assurance du maintien de leur convention collective.

Outre une rationalisation des flux entre la sécurité sociale et l'État<sup>(1)</sup>, la direction du budget fait valoir qu'un tel schéma de budgétisation contribuerait à améliorer la gouvernance des dépenses de la politique familiale dans la mesure où celles-ci entreraient désormais en arbitrage avec d'autres dépenses de l'État et pourraient subir, le cas échéant, une pression à la baisse ou voir du moins leur progression contenue.

La mission n'a pas été pleinement convaincue par cette affirmation de principe de la direction du budget. Le caractère effectif d'un meilleur pilotage des dépenses de la politique familiale par l'État reste en effet largement à démontrer compte tenu de ce qu'en tendance, l'État n'a pas fait la preuve jusqu'à présent d'une capacité supérieure à celle d'autres institutions à résister aux demandes des groupes de pression constitués (un ministre de la famille saura-t-il facilement résister aux demandes formulées par les associations familiales, qui s'adresseront directement à lui puisqu'il n'y aura plus de branche famille de la sécurité sociale ?).

***d) Aucun obstacle juridique majeur ne s'oppose à une éventuelle budgétisation de la branche famille***

L'existence des branches de la sécurité sociale n'a pas de valeur constitutionnelle. La Constitution du 4 octobre 1958, telle que modifiée par la loi constitutionnelle du 22 février 1996 instituant les lois de financement de la sécurité sociale, ne comporte en effet aucune référence explicite aux différentes branches de la sécurité sociale (articles 34 et 47-1 de la Constitution).

Par ailleurs, il ressort tant de l'analyse juridique conduite pour le compte de la direction du budget par la direction des affaires juridiques (DAJ) du ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État, que des analyses propres à la mission que, selon le Conseil constitutionnel<sup>(2)</sup>, le principe de l'autonomie financière des branches de la sécurité sociale ne constitue pas un principe de valeur constitutionnelle

Une éventuelle budgétisation – totale ou partielle – devra toutefois veiller à ne pas compromettre les exigences constitutionnelles qui s'attachent à la mission des branches de la sécurité sociale, telle que définie par les alinéas 10 et 11 du préambule de 1946. Dans sa décision n° 2001-453 DC du 18 décembre 2001, le Conseil constitutionnel a en effet considéré que « si l'autonomie financière des branches ne constitue pas, par elle-même, un principe de valeur constitutionnelle, le législateur ne saurait décider des transferts de ressources et de charges entre branches tels qu'ils compromettraient manifestement la réalisation de leurs objectifs et remettraient ainsi en cause tant l'existence des branches que les exigences constitutionnelles qui s'attachent à l'exercice de leurs missions ». Ceci

---

<sup>1</sup> (7) Un tel schéma avait déjà été esquissé dans le rapport IGF-IGAS de mars 2007 sur l'articulation entre les finances de l'État et de la sécurité sociale.

<sup>2</sup> (7) CC 19 décembre 2000, n° 2000-437DC ; 18 décembre 2001, n° 2001-453DC ; 12 décembre 2002, n° 2002-463DC.

implique de veiller à garantir un financement suffisant pour assurer la pérennité des missions dévolues jusqu'à présent à la branche famille.

Par ailleurs, la budgétisation de la branche famille aurait pour effet de faire dépendre son équilibre financier, pour ses composantes essentielles, de la loi de finances, alors qu'il ne revient constitutionnellement qu'à la loi de financement de la sécurité sociale de déterminer les « conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale ». Le Conseil constitutionnel a toutefois déjà accepté que des recettes de la sécurité sociale soient prédéterminées en loi de finances, sous réserve que la loi de financement en tienne compte avant le début de l'exercice en cause. Dans le schéma de transfert intégral vers le budget de l'État présenté par la direction du budget, la loi de financement de la sécurité sociale ne traiterai plus du tout de la famille : le débat parlementaire sur les recettes et dépenses de la politique familiale se déporterai vers la loi de finances.

La suppression éventuelle de la branche famille ne rendrait pas nécessaire une révision de la loi organique du 22 juillet 1996 modifiée relative aux lois de financement de la sécurité sociale<sup>(1)</sup> qui, si elle a étendu à tous les régimes la distinction en branches héritée de l'ordonnance du 21 août 1967 et de la loi du 25 juillet 1994, ne fait aucune référence à la branche famille en tant que telle (ni à aucune autre d'ailleurs). Le nombre, l'organisation et le domaine de compétence des branches de la sécurité sociale relèvent de la loi ordinaire.

Une disposition de loi de financement de la protection sociale devrait prévoir l'affectation d'une recette exclusive (par exemple la CSG ou des ITAF) de la CNAF (en tant que régime obligatoire de base de la sécurité sociale) vers l'État (autre personne morale).

Enfin, de nombreux articles du code de la sécurité sociale devraient être modifiés. D'une part, la budgétisation complète des dépenses de la branche famille supposerai une « sortie » des prestations du code de la sécurité sociale. Les prestations familiales, telles qu'énumérées à l'article L. 511-1 du code de la sécurité sociale, devraient être inscrites au code de l'action sociale et des familles. La référence, dans l'article L. 111-1 du même code, au fait que la sécurité sociale couvre les charges de famille et assure le versement des prestations familiales, devrait également être supprimée. D'autre part, l'article L. 200-2 du code de la sécurité sociale, qui énumère les quatre branches du régime général, devrait être modifié. Par ailleurs, la CNAF, définie par l'article L. 223-2 du même code comme établissement public national à caractère administratif, jouissant de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, devrait être renommée.

---

<sup>1</sup> (7) Non plus d'ailleurs que la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances. Une mission spécifique « famille » serait créée comportant le cas échéant plusieurs programmes.

## 2. Un schéma de repli moins ambitieux pourrait également être envisagé

Dans l'hypothèse où les conséquences d'une budgétisation intégrale des dépenses et recettes de la branche famille du régime général de la sécurité sociale apparaîtraient difficiles à surmonter, un schéma moins ambitieux, mais susceptible de constituer une première étape de rationalisation et d'être plus acceptable pourrait consister à transférer vers le budget de l'État les seules dépenses induisant un cofinancement (aides au logement) ou présentant une nature foncièrement budgétaire comme l'allocation de rentrée scolaire (ARS) <sup>(1)</sup>.

Les dépenses qui migreraient ainsi de la branche famille de la sécurité sociale vers le budget de l'État représenteraient seulement de l'ordre de 5,4 Md€, soit moins de 10 % du total des dépenses de la branche en 2008 et l'équivalent de 0,8 point de cotisations sociales « famille ».

**Tableau n° 19 :**  
**Dépenses au titre de l'ALF et de l'ARS en 2008**

Dépenses	En Md€ (exécution 2008)
Allocation logement (ALF)	3,9
Allocation de rentrée scolaire (ARS)	1,5
<b>Total</b>	<b>5,4</b>

Source : direction du budget.

Compte tenu de leur montant relativement modeste, la mission estime que l'État pourrait prendre à son compte ces dépenses en les inscrivant à son budget sans qu'il soit nécessaire de les gager par une ou plusieurs recettes de compensation à due concurrence. Dans une optique de contribution de l'État au surcroît de compétitivité attendue d'un allègement de cotisations sociales, le financement de ces 5,4 Md€ pourrait se faire *via* d'une part la réalisation progressive d'économies sur d'autres dépenses inscrites au budget de l'État et d'autre part le surplus de recettes engrangé au fur et à mesure de la hausse d'activité découlant de cette réforme.

<sup>1</sup> (7) Une amorce de cofinancement a d'ailleurs été mise en place récemment à la faveur de l'article 8 de la loi du 20 avril 2009 de finances rectificative pour 2009 qui a prévu le financement par l'État d'une prime exceptionnelle de 150 € versée aux trois millions de familles dont les enfants scolarisés ont entre six et huit ans et ayant bénéficié de l'ARS en 2008 (coût de la mesure pour l'État : 450 M€).