

# POUR DES FINANCES SOCIALES SOUTENABLES ADAPTEES AUX NOUVEAUX DEFIS

Tome 2 - Annexes

Janvier 2022



## TABLE DES MATIÈRES

<b>TABLE DES MATIÈRES</b>	<b>3</b>
<b>ÉTUDES</b>	<b>7</b>
• <b>Etude n° 1 – Les effets macroéconomiques de leviers possibles de redressement des comptes sociaux (OFCE)</b>	<b>8</b>
• <b>Etude n° 2 – Les effets macroéconomiques de plusieurs mesures de régulations destinées à améliorer la situation des finances sociales (Direction générale du trésor)</b>	<b>49</b>
• <b>Etude n° 3 - Les prélèvements obligatoires: définition et mesure ; pertinence pour le pilotage des finances sociales ; conditions d'acceptabilité</b>	<b>54</b>
<b>APPROFONDISSEMENTS</b>	<b>113</b>
<b>ANNEXES À LA PARTIE 1</b>	<b>114</b>
• <b>Annexe 1 - Une crise qui a sollicité et continue de solliciter fortement les systèmes de protection sociale</b>	<b>114</b>
• <b>Annexe 2 - Les réponses des systèmes de protection sociale européens à la crise sanitaire en 2020 (Drees)</b>	<b>120</b>
• <b>Annexe 3 - L'organisation de l'assurance maladie et de l'assurance chômage en Allemagne</b>	<b>130</b>
1 - L'organisation de l'assurance maladie	130
2 - L'organisation de l'assurance chômage en Allemagne	132
• <b>Annexe 4 - L'organisation de la protection sociale en Espagne</b>	<b>133</b>
1 - Les principes généraux	133
2 - Les principes régissant le fonds de réserve	134
• <b>Annexe 5 - Le frein à l'endettement (Schuldenbremse) en Allemagne</b>	<b>136</b>



## **ANNEXES À LA PARTIE 2** \_\_\_\_\_ **139**

- **Annexe 6 - Les propositions de loi organique** \_\_\_\_\_ **139**
- **Annexe 7 - Le pilotage par les soldes dans les lois de financement** \_\_\_\_\_ **145**
- **Annexe 8 - Le cadre de la pluriannualité** \_\_\_\_\_ **147**
  - 1 - Les différents outils \_\_\_\_\_ 147
  - 2 - Leur articulation \_\_\_\_\_ 153
- **Annexe 9 - Les dispositions des lois de programmation des finances publiques n'ont pas d'effet juridique contraignant sur les lois financières** \_\_\_\_\_ **155**
- **Annexe 10 - Les transferts entre l'Etat et l'assurance maladie** \_\_\_\_\_ **157**

## **ANNEXES À LA PARTIE 3** \_\_\_\_\_ **161**

- **Annexe 11 : Présentation détaillée des principales mesures en dépenses et en recettes mises en œuvre depuis 2010** \_\_\_\_\_ **161**
  - 1 - Des mesures de régulation des dépenses portant essentiellement sur les branches maladie et vieillesse \_\_\_\_\_ 161
  - 2 - Un apport massif de recettes nouvelles entre 2011 et 2014 \_\_\_\_\_ 173
- **Annexe 12 - Évaluation des impacts financiers des mesures mises en œuvre entre 2011 et 2019 par branches** \_\_\_\_\_ **190**
- **Annexe 13 - L'évolution des comptes de l'assurance chômage suite à la crise de 2008-2009** \_\_\_\_\_ **194**
  - 1 - Un mode de pilotage financier très différent de celui du champ LFSS \_\_\_\_\_ 194
  - 2 - Une dégradation continue qui s'expliquerait notamment par une conjoncture peu favorable \_\_\_\_\_ 197
  - 3 - Aux effets de la conjoncture s'ajoutent les impacts de la réglementation propre au régime et à divers \_\_\_\_\_ 199
- **Annexe 14 - La retraite complémentaire après la crise de 2008-2009 : l'exemple de l'Agirc-Arrco** \_\_\_\_\_ **204**
  - 1 - Un résultat net déficitaire entre 2011 et 2018, avec un retour à l'équilibre amorcé à compter de 2016 \_\_\_\_\_ 204
  - 2 - Les impacts financiers des accords paritaires signés depuis la crise financière \_\_\_\_\_ 207
- **Annexe 15 - Methodologie utilisée par Pierre-Yves Cusset pour évaluer l'Impact du vieillissement sur la protection sociale** \_\_\_\_\_ **210**
  - 1 - L'établissement de profils par âge \_\_\_\_\_ 210
  - 2 - L'agrégation de ces différents profils avec les dépenses et les effectifs de 2011 \_\_\_\_\_ 212
  - 3 - Sur la base des profils ainsi établis, l'exercice consiste à déformer la pyramide des âges appliquée aux dépenses, en appliquant des pyramides des âges autres que celles de 2011 \_\_\_\_\_ 213
  - 4 - Des impacts croissants sur les retraites, la santé et la dépendance \_\_\_\_\_ 215
  - 5 - Le même exercice est effectué sur les recettes, à partir de la structure de financement de la protection sociale, issue des comptes de la protection sociale \_\_\_\_\_ 217
- **Annexe 16 - La prise en compte au niveau européen des effets du vieillissement sur la soutenabilité des finances publiques** \_\_\_\_\_ **220**

- **Annexe 17 - Les effets démographiques sur les prestations familiales : une baisse de la fécondité qui influence directement les dépenses de la branche famille** \_\_\_\_\_ **224**
- **Annexe 18 - Vieillissement et dépenses d'assurance chômage : des effets complexes** \_\_\_\_\_ **227**
- **Annexe 19 - Vieillissement et recettes publiques** \_\_\_\_\_ **232**

**ANNEXES À LA PARTIE 4** \_\_\_\_\_ **237**

- **Annexe 20 - L'articulation entre la « dynamique » et le « niveau » dans le pilotage des finances sociales** \_\_\_\_\_ **237**



A small icon consisting of a 2x2 grid of squares. The top-left square is orange, the top-right is blue, the bottom-left is grey, and the bottom-right is blue.

ÉTUDES



**ETUDE N° 1 –LES EFFETS MACROÉCONOMIQUES DE LEVIERS POSSIBLES DE  
REDRESSEMENT DES COMPTES SOCIAUX (OFCE)**

# Les effets macroéconomiques de leviers possibles de redressement des comptes sociaux

10 variantes à partir du modèle *e-mod.fr* de l'OFCE

Observatoire Français des Conjonctures Économiques

Rapport à l'attention du Haut Conseil au Financement de la Protection Sociale

Octobre 2021



## I. Présentation du rapport et synthèse des principaux résultats

Ce rapport s'intéresse aux effets macroéconomiques des leviers possibles de redressement des comptes sociaux. Il s'agit de comparer les effets à moyen-long terme (5 à 10 ans), de différentes mesures en recettes ou en dépenses sur les besoins de financement des Administrations publiques (APU) prises dans leur ensemble<sup>1</sup>. Pour chaque mesure, nous retraçons les enchaînements macroéconomiques, les mécanismes sous-jacents et l'effet attendu sur les capacités de financement des APU *ex post*, c'est-à-dire une fois pris en compte le bouclage macroéconomique. Cet exercice est réalisé à l'aide du modèle macroéconomique de l'OFCE *e-mod.fr*. Comme tout modèle macroéconomique, il constitue une représentation simplifiée de l'économie française, mais son cadre comptable rigoureux, basé sur la comptabilité nationale trimestrielle, assurant une cohérence dans les enchaînements macroéconomiques et les transferts de revenus entre agents institutionnels. Le résultat des simulations permet d'identifier les principaux mécanismes et donc les mesures susceptibles de limiter les effets les plus négatifs sur l'activité. Par exemple, certaines mesures conduisent à une hausse de court terme du chômage, ce qui conduit à une pression à la baisse des salaires et donc des recettes pour les APU. Des mesures complémentaires susceptibles de réduire la baisse des salaires conduiraient donc à une stabilisation des recettes des APU. L'élaboration de telles mesures est hors du cadre de ce rapport qui vise à identifier les points de vigilance du fait du bouclage macroéconomique.

Les mesures envisagées en recettes portent sur les cotisations sociales versées par les employeurs (CSE) ou les salariés (CSS), la CSG et la TVA. Les hausses de cotisations sociales sont déclinées selon trois modalités : la première consiste en une hausse des CSE sur l'ensemble des secteurs institutionnels (entreprises, ménages, ISBLSM) hors APU, la seconde inclut les APU, et la troisième est ciblée sur les rémunérations comprises entre 1,6 et 3,5 smic. En dépenses, nous avons simulé trois types de mesures<sup>2</sup> : baisse des pensions de retraite, recul de l'âge d'ouverture des droits (AOD) de deux ans et baisse des transferts sociaux en nature versés par les Administrations de sécurité sociale (ASSO). Concernant le recul de l'AOD, deux rythmes de montée en charge sont envisagés : un trimestre par génération et un semestre par génération.

Ces mesures, qu'elles soient en recettes (hausses de cotisations ou de taxes) ou en dépenses (baisse de prestations, de transferts ou de droits), ne sont pas exhaustives. Elles ne peuvent pas non plus être analysées finement avec ce type d'outil quant à leur impact sur la distribution des revenus et des inégalités. Des résultats issus de modèles de microsimulation sont donc intégrés dans la mesure du possible aux simulations<sup>3</sup>, ou lorsque ce n'est pas possible en complément d'analyses pour éclairer l'impact microéconomique des mesures étudiées, et permettent d'identifier quels individus / ménages sont concernés par telle ou telle mesure. L'exercice envisagé consiste à faire dialoguer au maximum les outils micro et macro afin de répondre aux questions : qui est touché par telle ou telle mesure, et quel

<sup>1</sup> La question des affectations de recettes entre administrations n'est pas abordée dans le cadre de ce rapport. Le modèle *e-mod.fr* ne dispose pas d'une décomposition des APU entre sous-secteurs institutionnels (APUL, APUC et ASSO) et ne permet pas de retracer précisément les comptes de la protection sociale et leurs interrelations avec les autres sous-secteurs au sein des APU.

<sup>2</sup> Dans la mesure du possible, nous avons simulé des chocs d'un ordre de grandeur identique (1 point de PIB), afin de rendre comparables les effets des mesures. Nous avons également supposé une montée en charge de la mesure instantanée et intégrale, ce qui peut affecter le réalisme des mesures envisagées mais garantit là encore leur comparabilité.

<sup>3</sup> L'exercice est toutefois limité par l'impossibilité à faire communiquer directement et efficacement les modèles entre eux. Dès lors, nous n'analysons pas les effets du bouclage macroéconomique sur l'évolution des inégalités.



peut être l'amélioration du solde public une fois pris en compte les ajustements macroéconomiques liés en premier lieu aux modifications de revenu / de pouvoir d'achat des ménages du fait des mesures implémentées.

Nous avons également simulé l'effet macroéconomique attendu des mesures en fonction de la position dans le cycle au moment où elles sont mises en place. En effet, une part importante des mécanismes macroéconomiques repose sur la détermination des salaires, qui affecte le revenu des ménages, la consommation, la demande globale, l'activité économique et *in fine* l'emploi et le chômage. Or l'effet du chômage sur l'évolution des salaires peut dépendre de la situation conjoncturelle : en période de basse conjoncture, le chômage est élevé, les créations d'emplois faibles, et le pouvoir de négociation des travailleurs plus faible. Ce mécanisme est introduit dans les simulations sous la forme d'un impact non linéaire du chômage sur l'évolution des salaires, impact qui est plus faible en période de basse conjoncture et plus élevé en période de haute conjoncture.

Les principaux résultats sont présentés ci-dessous. Le reste du rapport consiste ensuite en une présentation détaillée de chaque simulation.

### Synthèse des résultats des simulations macroéconomiques

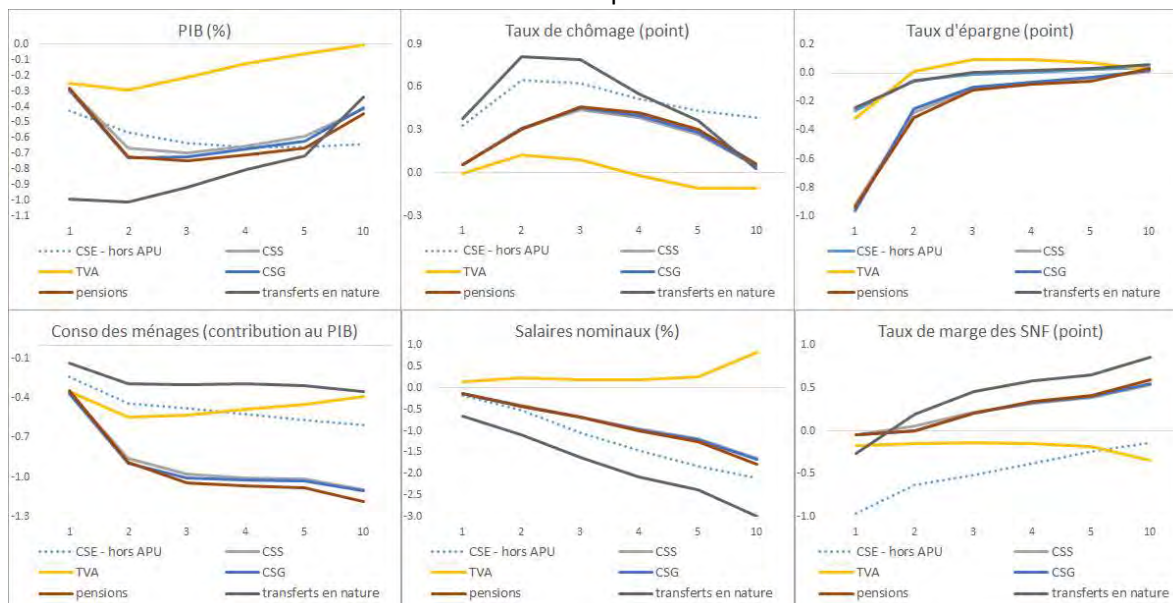
Un premier ensemble de simulations est présenté dans le **Graphique 1** ci-dessous. Les mesures considérées pèsent généralement sur le pouvoir d'achat des ménages directement (CSG, CSS, pensions, TVA) ou indirectement *via* un effet négatif sur l'emploi (CSE), leur consommation, l'activité économique et l'emploi. Une baisse des transferts sociaux en nature pèse directement sur l'activité *via* une baisse de la consommation des APU, et se répercute sur l'emploi et le revenu des ménages par ce biais. Ces enchaînements impliquent qu'*ex post* les recettes des APU augmentent moins vite (moindre progression des recettes de TVA, des impôts et contributions assis sur les revenus...). Hormis dans le cas d'une hausse de TVA, les salaires sont tirés à la baisse du fait d'une hausse du chômage. Cela amplifie la réduction de la masse salariale et des recettes de cotisations sociales. Côté dépenses, la montée du chômage se traduit par des dépenses additionnelles d'allocations chômage. *In fine*, on s'attend à ce que le solde des APU s'améliore de moins de 1 point de PIB du fait de ces enchaînements qui réduisent les ressources des APU et augmentent leurs dépenses.

En termes de pertes d'activité, celles-ci sont moindres dans le cas d'une hausse de la TVA, une partie de l'ajustement passant par le commerce extérieur : à court terme la baisse de la consommation pèse également sur les importations, ce qui limite les pertes d'activité. A moyen terme, les prix des importations évoluant moins favorablement que les prix intérieurs hors taxes, cela favorise la production domestique et limite la hausse du chômage. Par ailleurs, la hausse des prix à la consommation rejaillit sur les salaires nominaux, évitant la contraction de la masse salariale et favorisant les rentrées de cotisations sociales.

L'impact attendu sur le solde des APU est positif mais moindre que la taille du choc *ex ante*. La première année, l'amélioration du solde est maximale (+0,9 point de PIB) pour une hausse de la CSG, des CSS ou une baisse des pensions, trois mesures qui sont quasi équivalentes dans le modèle du fait de leur impact direct sur le revenu disponible des ménages. L'impact est le plus faible dans le cas d'une hausse des recettes de TVA. Mais à long terme l'amélioration est maximale avec une hausse de TVA (+0,6 point de PIB). L'amélioration du solde est la plus faible dans le cas d'une hausse des CSE : l'impact négatif sur l'emploi auquel s'ajoute la baisse des salaires pèsent sur l'activité et la progression de la masse salariale à long terme, ainsi que sur les dépenses d'assurance chômage. Les résultats sont reportés dans le **Graphique 2** et le Tableau 1 ci-dessous.

**Graphique 1. Impact à 10 ans sur un ensemble de variables macroéconomiques**

Écart au compte central

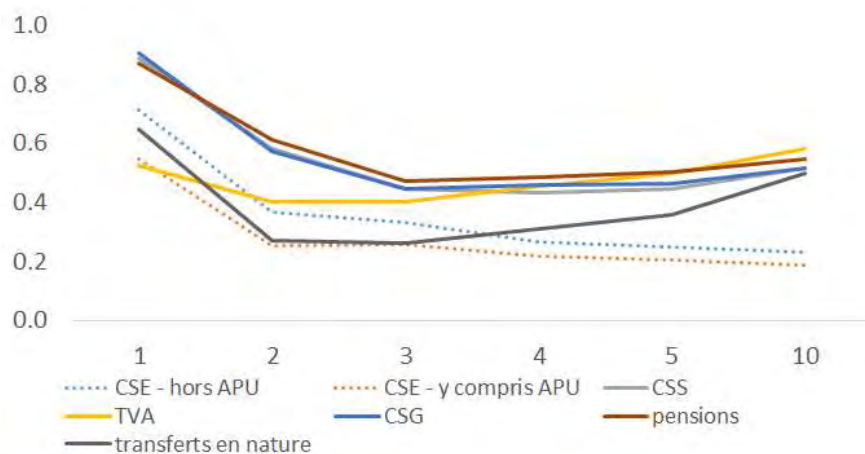


Note de lecture : Une hausse du taux de TVA moyen équivalente à 1 point de PIB *ex ante* se traduit par une baisse du PIB de 0,3% au bout de 2 ans.

Source : *e-mod.fr*, OFCE.

**Graphique 2. Solde des Administrations publiques (en points de PIB)**

Écart au compte central



Source : *e-mod.fr*, OFCE.



Tableau 1 : Les effets des mesures envisagées sur le solde des APU.

Mesure :	Année :	1	3	5	10
Hausse de la TVA		0.5	0.4	0.5	0.6
Hausse de la CSG		0.9	0.4	0.5	0.5
Baisse des pensions		0.9	0.5	0.5	0.5
Baisse transferts en nature des ASSO		0.6	0.3	0.4	0.5
Hausse CSS		0.9	0.4	0.4	0.5
Hausse CSE - hors APU		0.7	0.3	0.2	0.2
Hausse CSE - y compris APU		0.5	0.3	0.2	0.2
Suppression des exos de CS familiales entre 1,6 et 3,5 smic (0,14 point de PIB)		0.10	0.05	0.03	0.03

Note : chaque mesure est calibrée pour augmenter les recettes ou diminuer les dépenses à hauteur de 1 point de PIB *ex ante*, sauf dans le cas de la suppression des exonérations de cotisations sociales familiales sur les rémunérations comprises entre 1,6 et 3,5 smic (0,14 point de PIB).

Source : *e-mod.fr*, OFCE.

**Les simulations portant sur le recul de l'AOD** consistent en un exercice différent puisque la montée en charge de la mesure est étalée dans le temps, sur 4 ou 8 ans selon la vitesse de montée en charge retenue (recul de 1 trimestre ou 1 semestre par an et par génération à partir de 2023). Les simulations macroéconomiques intègrent par ailleurs des résultats issus du modèle de microsimulation *Prisme tous régimes* de la Cnav. Ces informations permettent de calibrer finement l'évolution de la population active, l'impact sur les pensions versées, les revenus d'activité et les allocations chômage. Le nombre de personnes concernées par la mesure est reporté dans le Tableau 2 et le Tableau 3 (produits par la Cnav), en distinguant selon le statut vis-à-vis de l'activité.

Tableau 2 : nombre de décalants par statut d'activité – scénario hausse AOD 1 trimestre par génération

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
Chômeurs	5 000	11 000	16 000	22 000	27 000	34 000	38 000	39 000	44 000	48 000	48 000	46 000	40 000
Invalides secteur privé	10 000	19 000	30 000	42 000	56 000	62 000	72 000	82 000	96 000	108 000	107 000	116 000	120 000
IJ maladie (longue durée)	2 000	4 000	7 000	9 000	13 000	16 000	16 000	19 000	21 000	25 000	27 000	26 000	28 000
Inactifs (y compris nés à l'étranger*)	17 000	30 000	51 000	73 000	98 000	120 000	133 000	148 000	165 000	191 000	190 000	192 000	193 000
Cotisants	28 000	64 000	105 000	136 000	180 000	217 000	254 000	301 000	342 000	384 000	387 000	394 000	371 000

Source : CNAV-DSPR – *Prisme tous régimes - Echantillon 100eme. En moyenne annuelle.*

\* Certains assurés peuvent avoir une activité ouvrant des droits à l'étranger mais encore inconnue avant la liquidation

Tableau 3 : nombre de décalants par statut d'activité – scénario hausse AOD 1 semestre par génération

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
Chômeurs	9 000	18 000	29 000	40 000	45 000	59 000	58 000	53 000	51 000	49 000	48 000	46 000	40 000
Invalides secteur privé	16 000	30 000	51 000	69 000	85 000	105 000	103 000	104 000	109 000	108 000	107 000	116 000	120 000
IJ maladie (longue durée)	3 000	7 000	12 000	17 000	22 000	29 000	27 000	25 000	25 000	25 000	27 000	26 000	28 000
Inactifs (y compris nés à l'étranger*)	29 000	49 000	90 000	128 000	157 000	206 000	204 000	194 000	191 000	192 000	190 000	192 000	193 000
Cotisants	52 000	105 000	193 000	261 000	308 000	403 000	408 000	407 000	407 000	391 000	387 000	394 000	371 000

Source : CNAV-DSPR – *Prisme tous régimes - Echantillon 100eme. En moyenne annuelle.*

\* Certains assurés peuvent avoir une activité ouvrant des droits à l'étranger mais encore inconnue avant la liquidation

Le choc consiste à augmenter progressivement et de façon permanente la population active, et de diminuer simultanément le nombre de pensionnés (actifs + inactifs hors maladie et pensions d'invalidité). Cela équivaut à une hausse du nombre d'actifs (en emploi ou au chômage) équivalente à 1,5% de la

population active au bout de 6 ans dans le cas d'un décalage de 1 semestre par génération (1,4% au bout de 10 ans dans le cas d'un décalage de 1 trimestre par génération). Le nombre de personnes concernées par le décalage est plus élevé (équivalent à 2,6% de la population active au bout de 6 ans dans le cas d'un décalage de 1 semestre par génération).

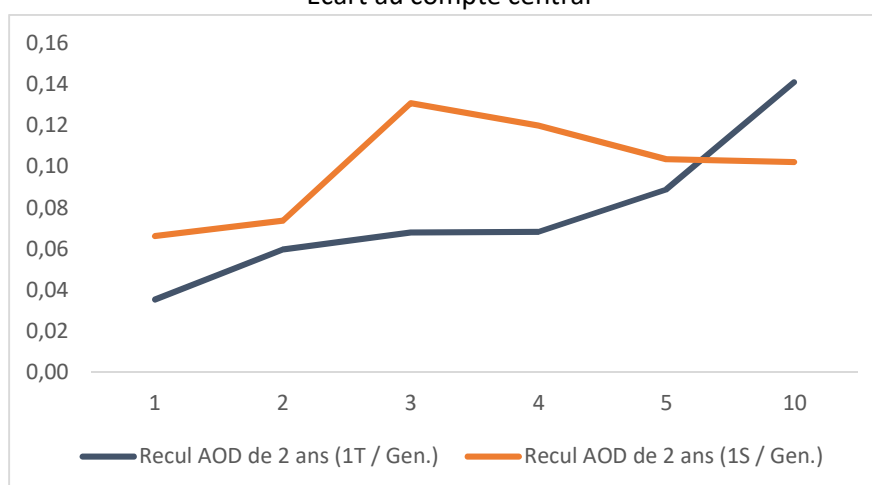
À court terme, le choc de population active entraîne une hausse progressive du chômage, qui pèse sur la formation des salaires et le pouvoir d'achat des ménages. Le montant de pensions de retraites versées diminue, partiellement compensé par une hausse des allocations chômage reçues par les ménages. L'effet net sur le pouvoir d'achat des ménages est négatif, la consommation diminue et conséquemment les autres postes de demande, ce qui se traduit par un recul de l'activité. En revanche, la balance commerciale s'améliore car les importations diminuent sous l'effet de la contraction de la demande intérieure.

À moyen terme, à travers le mécanisme de formation des salaires et notamment par la hausse du chômage, le salaire brut et le coût réel du travail diminuent progressivement, ce qui entraîne une augmentation progressive de l'emploi et une diminution progressive du chômage. Le prix de valeur ajoutée diminue, entraînant le prix de consommation des ménages. Cela améliore également la compétitivité, favorisant les créations d'emplois et l'activité économique.

À un horizon de 10 ans, les prestations sociales diminuent *via* la baisse des pensions de retraite versées, mais cette baisse est partiellement compensée par une hausse des allocations chômage versées et une hausse des traitements des fonctionnaires (les actifs décalant leur départ à la retraite ont des revenus d'activité plus élevés en moyenne que les personnes non concernées par la mesure, ce qui se traduit par un effet positif sur la masse des traitements versés par les APU). De plus, la baisse des prix diminue les assiettes fiscales, notamment le revenu des ménages. La moindre progression en valeur de la masse salariale dégrade les recettes de cotisations sociales.

La capacité de financement des APU s'améliore plus rapidement à court terme dans le cas d'un décalage plus rapide de l'AOD (**Graphique 3**). Au bout de 10 ans l'amélioration devient légèrement supérieure dans le cas d'un décalage plus lent, la montée moins prononcée du taux de chômage permettant une moindre baisse des salaires et une moindre contraction des assiettes fiscales et sociales. Le report sur les allocations chômages est aussi moins important (Tableau 4).

**Graphique 3. Solde des Administrations publiques (en points de PIB)**  
Écart au compte central



Source : *e-mod.fr*, OFCE.



Tableau 4 : Décomposition de l'évolution du solde des APU (en points de PIB) - 1 trimestre / génération

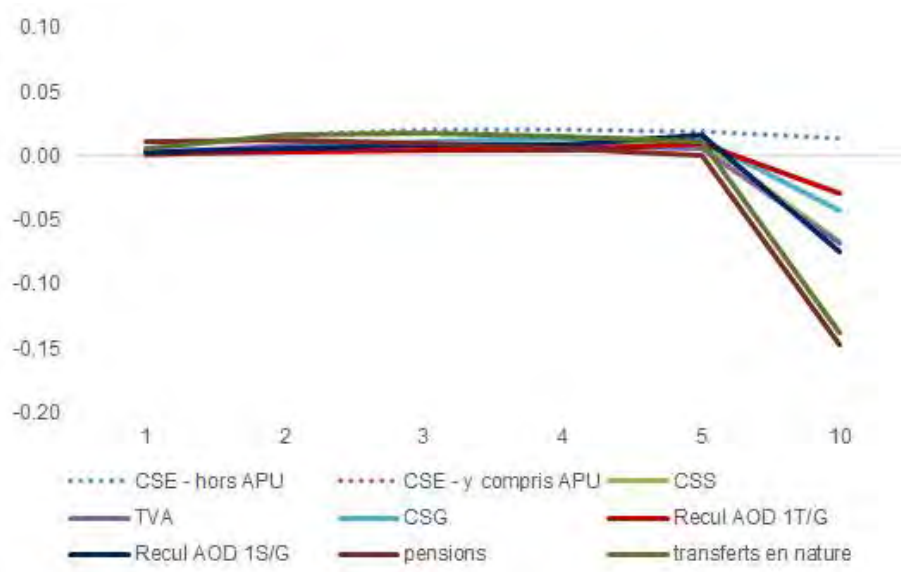
Année	1	2	3	4	5	10
<b>Solde des APU</b>	<b>0.0</b>	<b>0.1</b>	<b>0.1</b>	<b>0.1</b>	<b>0.1</b>	<b>0.1</b>
Recettes	0.0	0.0	-0.1	-0.1	-0.1	-0.4
Dont :						
TVA	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-0.1
IR ménages	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-0.1
Cotisations sociales	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-0.2
Dépenses	0.0	-0.1	-0.1	-0.1	-0.2	-0.5
Dont :						
Prestations sociales en espèce	0.0	-0.1	-0.2	-0.2	-0.3	-0.8
Rémunération des salariés	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.2
Taux de chômage (en points)	0.1	0.3	0.4	0.5	0.6	0.9
Masse salariale nominale (en %)	0.0	0.0	0.0	-0.1	-0.2	-0.9

Source : *e-mod.fr*, OFCE.

**Les mesures envisagées peuvent avoir des effets dont l'amplitude varie en fonction de la situation conjoncturelle au moment où ces mesures sont implémentées.** Pour étudier cette possibilité, nous mobilisons un module complémentaire du modèle *emod.fr* qui permet une modélisation non-linéaire des effets du taux de chômage sur l'évolution des salaires (les détails sont présentés en annexe). Le principe est le suivant : plus la position dans le cycle est dégradée, moins une variation du chômage aurait d'impact sur le taux de croissance des salaires. Nous avons réalisé le même jeu de simulations que précédemment présenté, mais en faisant l'hypothèse d'un écart de production dégradé (-2%), c'est-à-dire que la production effective serait encore 2% en-dessous de son niveau potentiel (le niveau de production sans tensions inflationnistes). Ce niveau a été retenu compte tenu de la situation conjoncturelle anticipée pour 2022 : une économie française en sortie de crise, qui retrouverait son niveau de production d'avant crise fin 2021-début 2022, mais qui resterait éloignée de son niveau potentiel, l'écart s'étant accumulé durant la crise.

Les effets attendus sur l'évolution des capacités des APU à moyen terme sont globalement nuls à l'horizon de 5 ans et légèrement négatifs à l'horizon de 10 ans (*Graphique 4*). Ces résultats s'expliquent par le fait que deux mécanismes se compensent partiellement : du fait des mesures simulées, le choc négatif d'activité fait monter le taux de chômage, ce qui se traduit par une baisse des salaires, mais qui est moins prononcée dans le cas d'un écart de production plus dégradé au départ. Cette baisse moindre des salaires soutient la masse salariale nominale, le pouvoir d'achat des ménages et les recettes fiscales et sociales. Mais en contrepartie le coût du travail s'ajuste moins à la baisse, ce qui atténue à long terme les gains de compétitivité par rapport aux concurrents étrangers et les exportations. Le moindre rétablissement de la rentabilité des entreprises pèse aussi à long terme sur l'investissement, ce qui maintient l'activité plus déprimée. Ces effets doivent toutefois être pris avec précaution : ils reposent sur l'hypothèse que l'écart de production resterait négatif sur tout l'horizon de la simulation.

**Graphique 4. Impact différentiel sur le solde des Administrations publiques ((OG=-2) - (OG=0) ; en points de PIB)**  
Écart au compte central



Source : *e-mod.fr*, OFCE.

**En conclusion**, il apparaît de l'ensemble de ces simulations que les mesures envisagées aboutissent à une amélioration des capacités de financement des Administrations publiques sur l'horizon de temps envisagé. Les résultats rappellent toutefois comme une évidence que la prise en compte du bouclage macroéconomique conduit à une amélioration moindre *ex post* que celle envisagée *ex ante*.

À court terme, l'amélioration est maximale pour une hausse de CSG / CSS ou une baisse des pensions. A l'horizon de 5 à 10 ans, une mesure calibrée à 1 point de PIB *ex ante* aboutit à une amélioration du solde des APU de l'ordre de 0,5 à 0,6 point de PIB *ex post*.

Le recul de l'AOD aboutit à une moindre amélioration du solde des APU à 10 ans. Il s'agit d'un choc d'offre, et l'absorption de la population active additionnelle prend du temps, ce qui pèse sur l'évolution des salaires. Si ces effets reposent sur des choix de modélisation représentant plutôt des mécanismes de court-moyen terme pour la formation des salaires («équation de Phillips»), les résultats des simulations restent qualitativement comparables à un horizon de 10 ans à ceux obtenus avec d'autres modélisations<sup>4</sup>.

Rappelons enfin certaines limites de cet exercice de simulations. Premièrement, un modèle macroéconomique est forcément simplificateur et l'analyse des effets fins de telle ou telle mesure nécessite forcément des compléments ou des développements venant de la microsimulation. Deuxièmement spécifiquement, le modèle mobilisé ici est un modèle qui s'attache à reproduire les évolutions de court-moyen terme de l'économie française. Son emploi pour des simulations au-delà d'un horizon de 5 ans doit être fait à l'aune de cet objectif, et il n'est pas certain que les mécanismes de court-moyen terme qui prévalent dans le modèle soient ceux qui dominant le fonctionnement de l'économie à long terme. Ces limites appellent à continuer les développements et la comparabilité des outils mobilisés pour affiner la compréhension des mécanismes à l'œuvre et les effets à attendre de telle ou telle mesure de redressement des comptes sociaux. L'articulation des modèles de microsimulation avec les modèles macroéconomiques constitue en cela un objectif à poursuivre.

<sup>4</sup> Cf. « [Fonctionnement des modèles macroéconomiques et exemples d'application au champ retraite](#) », Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites, Document n°6, séance plénière du 17 octobre 2019.



## II. Introduction

À la demande du Haut Conseil au Financement de la Protection Sociale, différents jeux de simulations ont été effectués avec le modèle *e-mod.fr* de l'OFCE, visant à étudier les modalités de financement de la protection sociale à un horizon de 5 à 10 ans. Il s'agit de quantifier l'amélioration des besoins de financement de la protection sociale *ex post* suite à un choc positif sur les ressources ou un choc négatif sur les dépenses de protection sociale, et d'illustrer les mécanismes macroéconomiques sous-jacents qui sont attendus. Les simulations ont les propriétés suivantes :

- Nous simulons les mesures avec un calibrage *ex ante* du type « 1 point de PIB », sauf lorsqu'une mesure très spécifiquement identifiable a fait l'objet d'une simulation ;
- Nous simulons des variantes avec mise en œuvre immédiate, sauf cas du décalage progressif de l'âge légal de départ en retraite.
- Nous discutons de l'impact de la mise en œuvre des mesures en fonction de la position de l'économie dans le cycle.

Les simulations sont regroupées en deux blocs, un bloc « dépenses », et un bloc « recettes ».

Concernant le bloc « dépenses » les simulations suivantes sont effectuées :

- Recul de l'âge moyen de départ à la retraite<sup>5</sup> sous la forme d'une hausse de la population active simultanément avec une baisse du nombre de pensionnés ; le modèle est enrichi avec des données fournies par la CNAV et portant sur les effectifs et les revenus des personnes concernées par la réforme.
- Baisse du montant de pensions versées équivalent à 1 point de PIB *ex ante*. Cela correspond à une baisse en valeur absolue et en une fois de toutes les pensions, d'un côté, ou seulement des pensions supérieures à un seuil (pour les personnes ayant un revenu fiscal supérieur à 2 000€/mois pour une personne seule par exemple, mais avec une baisse plus forte pour arriver au même impact financier) de l'autre.
- Baisse des transferts en nature des ASSO équivalent à 1 point de PIB *ex ante*.

Concernant le bloc « recettes » les simulations suivantes sont effectuées :

- Hausse des taux de cotisations sociales des employeurs d'un montant équivalent à 1 point de PIB *ex ante* ;
- Réduction des exonérations de cotisations sociales patronales : suppression du taux réduit de cotisations familiales pour les rémunérations comprises entre 1,6 et 3,5 SMIC, équivalent à 0,14 point de PIB *ex ante* ;
- Hausse des taux de cotisations sociales des salariés et travailleurs indépendants d'un montant équivalent à 1 point de PIB *ex ante* ;
- Hausse du taux plein de la CSG. Une distinction était souhaitée entre CSG sur revenus de remplacement et revenus du capital. Mais la modélisation de l'impact de la CSG selon le type de revenu implique qu'une hausse du taux de CSG sur les revenus de remplacement ou sur ceux du capital pour un montant équivalent *ex ante* aboutit aux mêmes résultats. Par la suite, nous ne distinguons pas dans les résultats des simulations macroéconomiques entre les deux possibilités.
- Hausse de la TVA équivalent à 1 point de PIB de recettes de TVA supplémentaires *ex ante*.

---

<sup>5</sup> Deux scénarios sont envisagés. On fait l'hypothèse d'un décalage de l'âge légal de départ de 62 à 64 ans, à partir de la génération 1961, sans toucher à l'âge du taux plein à 67 ans, et en procédant à deux variantes, l'une avec un rythme de montée en charge sur 8 générations (un trimestre par génération), l'autre avec une montée en charge sur 4 générations (un semestre par génération).



Les chocs sont permanents. Les variantes sont étudiées à l'horizon de 5 années. L'effet des chocs à 10 ans est reporté à titre indicatif, mais doit être interprété avec prudence, le modèle *e-mod.fr* avant tout utilisé en prévision et pour ses propriétés variantielles à court-moyen terme.

### Les caractéristiques principales des modèles mobilisés par l'OFCE

**Le modèle macroéconomique *e-mod.fr*** est une représentation de l'économie française, construit à partir de la comptabilité nationale trimestrielle (cf. Annexe pour une présentation détaillée). Il s'agit d'un modèle macro-économétrique comparable aux modèles utilisés par la DG-Trésor (modèles Mésange et Opale) et au modèle de la Banque de France (modèle FR-BDF). Il est utilisé lors de l'élaboration des prévisions à court terme de l'OFCE et pour effectuer des simulations jusqu'à un horizon de moyen terme (5 ans). Il permet notamment d'analyser les effets des politiques macroéconomiques et budgétaires sur l'économie française.

Le modèle est linéaire. Les résultats sont donc indépendants du compte central, *i.e.* du taux de croissance de l'économie, et la taille des chocs ne compte pas. Les résultats sont aussi indépendants du niveau des taux de prélèvement obligatoires.

Le modèle est construit afin de reproduire les grandeurs macroéconomiques observées et leur évolution à court-moyen terme. Il repose donc sur des choix de spécifications économétriques qui sont au cœur des résultats des simulations présentées. Ces choix portent notamment sur la modélisation des salaires sous la forme d'une équation de Phillips dans laquelle le niveau du taux de chômage à un effet négatif sur le taux de croissance du salaire horaire des branches marchandes. Dans cette spécification, assise sur les données empiriques, il n'y a pas d'effet du coin socio-fiscal sur le taux de chômage d'équilibre. Il n'y a pas non plus de modélisation des effets d'incidence possibles d'une modification des cotisations sociales sur les salaires, ces types de comportements ne ressortant pas de manière significative lors des estimations sur données macroéconomiques. Concernant la modélisation du comportement de consommation des ménages, les estimations ne font pas ressortir de comportement ricardien des ménages<sup>6</sup>. Le taux d'épargne des ménages dépend du taux de chômage et du revenu des ménages.

**Le modèle de microsimulation *Ines***, développé conjointement par l'Insee et la Drees, est basé sur les enquêtes Revenus fiscaux et sociaux (ERFS) de l'Insee, qui comprennent plusieurs centaines d'informations sur chaque individu et des données précises et fiables sur les revenus, issues des déclarations fiscales. Le modèle *Ines* simule, sur le champ des ménages ordinaire de France métropolitaine :

- les prélèvements sociaux et fiscaux directs : les cotisations sociales, la CSG, la CRDS et l'impôt sur le revenu (y compris la prime pour l'emploi), l'impôt sur la fortune immobilière, les prélèvements indirects ;
- les prestations sociales autres que celles correspondant à des revenus de remplacement :
  - les aides personnelles au logement ;
  - les principaux minima sociaux : le revenu de solidarité active (RSA), l'allocation pour adulte handicapé (AAH) et ses compléments, les allocations du minimum vieillesse et l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI) ;
  - les prestations familiales : allocations familiales (AF), complément familial, allocation de rentrée scolaire (ARS) et bourses du secondaire, Paje, CLCA, CMG, subventions publiques

<sup>6</sup> Ainsi, une baisse des droits à pension de retraite ne se traduit pas par une hausse directe de l'épargne des ménages actifs.



pour la garde d'enfants en crèches collectives et familiales, allocation de soutien familial (ASF) et allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH) ;

- la prime d'activité.

Les principales omissions concernent les taxes et aides locales (taxe foncière par exemple). Les pensions de retraite, les allocations chômage et la taxe d'habitation ne sont pas simulées mais sont présentes dans les données.

### III. Dépenses de protection sociale – résultats détaillés

#### Variante 1. - Recul de l'âge moyen de départ à la retraite

Cette première simulation consiste à simuler les effets macroéconomiques attendus d'un recul de l'âge d'ouverture des droits (AOD) à pension de retraite de 2 ans. Deux scénarios sont considérés. Ils retiennent des rythmes de hausse de l'AOD respectifs de 3 et 6 mois par génération pour atteindre 64 ans respectivement pour les générations 1964 et 1968.

Sur la base de résultats issus de la micro-simulation fournis par la Cnav à l'aide du modèle *Prisme tous régimes*, nous simulons l'impact d'une telle mesure comme un choc positif sur la population active. Les données fournies permettent également d'intégrer différents chocs spécifiques à la mesure. Ces chocs intègrent les éléments suivants :

- Nous tenons compte des écarts de revenus d'activité attendus pour les actifs en emploi touchés par la réforme relativement à l'ensemble des cotisants en emploi. Un choc positif sur les salaires des branches marchandes et les traitements versés par les APU permet de rendre compte de cet écart.
- Nous supposons que les pensions de retraite versées sont affectées négativement et à due proportion par la baisse du nombre de retraités du fait du décalage de l'AOD.
- Nous supposons que le différentiel de revenu d'activité se traduit également par des droits à prestation chômage plus élevés pour les actifs au chômage contraints de rester plus longtemps au chômage avant la liquidation de leurs droits à pension (en ce sens nous sommes cohérents avec l'hypothèse selon laquelle le décalage est opéré à comportement d'activité inchangé dans les résultats issus de la micro-simulation).

Par ailleurs, nous supposons que les personnes en situation d'inactivité et qui sont potentiellement touchées par la mesure de recul de l'AOD restent en situation d'inactivité avant liquidation de leur pension. En ce sens, nous faisons l'hypothèse qu'il n'y aurait pas d'effet horizon lié à une mesure de décalage de l'AOD, en cohérence avec les simulations opérées par la Cnav.

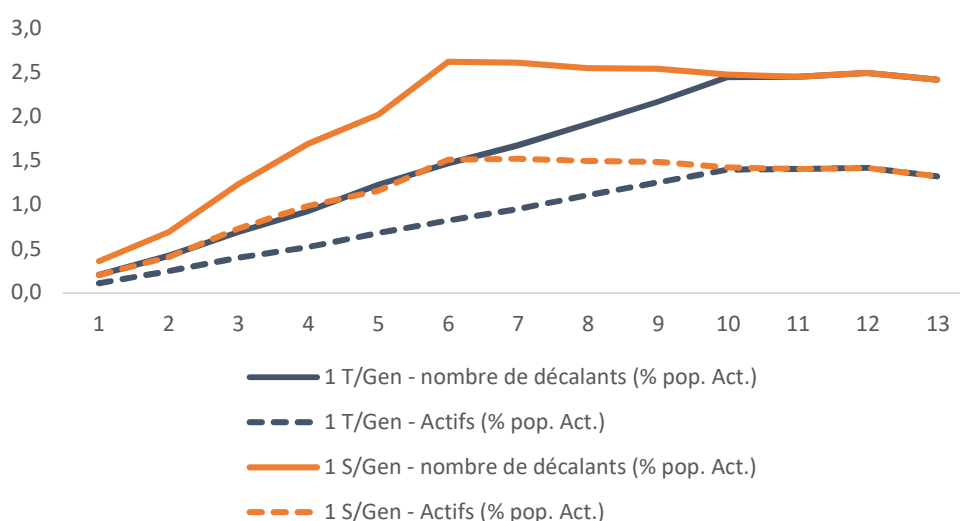
En revanche, concernant les individus percevant une pension d'invalidité ou des indemnités maladie longue durée, nous ne disposons pas de données suffisamment détaillées pour simuler les éventuels effets de report d'une prestation à l'autre intervenant entre risques du fait de la mesure.

À titre de comparaison, nous avons également reproduit les résultats d'une simulation naïve consistant à augmenter de façon permanente la population active de 2% et à diminuer simultanément le nombre de pensionnés, ce qui se rapproche d'une élévation de la borne d'âge minimal de liquidation des pensions de droit direct (mais sans montée en charge progressive), et correspond à 1 point de PIB en cumulant la hausse de cotisations sociales et la baisse de pensions versées attendues *ex ante*. La simulation, naïve, suppose que dans la variante les actifs sont rémunérés au salaire moyen observé dans l'économie lorsqu'ils sont en emploi, et à l'allocation chômage moyenne lorsqu'ils sont au chômage (contre une pension de retraite moyenne dans le compte central). Elle ne tient pas compte non plus des inactifs concernés par un recul de l'AOD.

## Mise en œuvre

**Le choc consiste à augmenter progressivement et de façon permanente la population active, et de diminuer simultanément le nombre de pensionnés (actifs + inactifs hors maladie et pensions d'invalidité).** Cela équivaut à une hausse du nombre d'actifs (en emploi ou au chômage) équivalente à 1,5% de la population active au bout de 6 ans dans le cas d'un décalage de 1 semestre par génération (1,4% au bout de 10 ans dans le cas d'un décalage de 1 trimestre par génération). Le nombre de personnes concernées par le décalage est plus élevé (équivalent à 2,6% de la population active au bout de 6 ans dans le cas d'un décalage de 1 semestre par génération).

**Graphique 5. Nombre de décalants et d'actifs selon le scénario retenu, en % de la population active**



Source : Cnav, modèle *Prisme tous régimes*, calculs OFCE

## Mécanismes

À court terme, le choc de population active entraîne une hausse progressive du chômage, qui pèse sur la formation des salaires et le pouvoir d'achat des ménages. Le montant de pensions de retraites versées diminue, partiellement compensé par une hausse des allocations chômage reçues par les ménages. L'effet net sur le pouvoir d'achat des ménages est négatif, la consommation diminue et conséquemment les autres postes de demande, ce qui se traduit par un recul de l'activité. En revanche, la balance commerciale s'améliore car les importations diminuent sous l'effet de la contraction de la demande intérieure.

À moyen terme, à travers le mécanisme de formation des salaires et notamment par la hausse du chômage, le salaire brut et le coût réel du travail diminuent progressivement, ce qui entraîne une augmentation progressive de l'emploi et une diminution progressive du chômage. Le prix de valeur ajoutée diminue, entraînant le prix de consommation des ménages. Cela améliore également la compétitivité, favorisant les créations d'emplois et l'activité économique.

La capacité de financement des APU s'améliore légèrement à moyen terme. Les prestations sociales diminuent *via* la baisse des pensions de retraite versées, mais cette baisse est partiellement compensée par une hausse des allocations chômage versées et une hausse des traitements des fonctionnaires. De plus, la baisse des prix diminue les assiettes fiscales, notamment le revenu des ménages. La moindre progression en valeur de la masse salariale dégrade les recettes de cotisations sociales.



Tableau 5 : Les effets macroéconomiques d'un recul de 2 ans de l'OAD – 1 trimestre par génération.

En écart au compte central						
Année	1	2	3	4	5	10
PIB total en volume	0.0	-0.1	-0.2	-0.2	-0.2	-0.1
<b>Contributions à la variation de la croissance (en pts de %)</b>						
Importations	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.3
Dépenses des ménages	0.0	-0.1	-0.2	-0.3	-0.4	-0.8
Dépenses des APU	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Investissement des entreprises	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1
Exportations	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.3
Variations de stocks	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Demande intérieure	-0.1	-0.2	-0.3	-0.3	-0.4	-0.7
Solde extérieur	0.0	0.0	0.1	0.1	0.2	0.6
<b>Taux de croissance en volume (en %)</b>						
Importations	-0.1	-0.2	-0.3	-0.4	-0.5	-0.9
Dépenses des ménages	-0.1	-0.2	-0.3	-0.5	-0.6	-1.4
Dépenses des APU	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-0.1
FBCF des SNF EI	-0.1	-0.2	-0.3	-0.3	-0.3	1.1
Exportations	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	1.0
<b>Agrégats macroéconomiques</b>						
Pouvoir d'achat du RDB (en %)	-0.1	-0.2	-0.3	-0.4	-0.6	-1.3
Salaire nominal (en %)	0.0	-0.1	-0.2	-0.5	-0.8	-3.0
Salaire réel (en %)	0.0	-0.1	-0.2	-0.4	-0.6	-2.0
Prix du PIB (en %)	0.0	0.0	-0.1	-0.2	-0.3	-1.3
Prix de la consommation des ménages (en %)	0.0	0.0	0.0	-0.1	-0.2	-0.9
Productivité horaire, marchand (en %)	0.0	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	-0.2
Effectifs totaux (en milliers, en moyenne)	-4	-12	-19	-18	-9	106
Effectifs salariés marchand (en milliers)	-3	-11	-19	-20	-17	58
Taux de chômage BIT (en point)	0.1	0.3	0.4	0.5	0.6	0.9
Taux d'épargne des ménages (en % du RDB)	0.0	-0.1	-0.1	0.0	-0.1	0.0
Taux d'investissement des SNF (en % de la VA)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2
Taux de marge des SNF (EBE / VA, en %)	0.0	0.0	0.0	0.1	0.2	0.8
Capacité de financement des APU (en % du PIB)	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
<b>Total des prestations sociales (valeur/PIB)</b>						
dont : chômage	0.0	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2
vieillesse	-0.1	-0.2	-0.3	-0.3	-0.5	-1.0
<b>Cotisations sociales reçues (valeur/PIB)</b>						
	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-0.2

Source : calculs OFCE, *e-mod.fr*.

**Tableau 6 : Les effets macroéconomiques d'un recul de 2 ans de l'OAD – 1 trimestre par génération.  
Compte des APU**

En écart au compte central						
Année	1	2	3	4	5	10
<b>Prélèvements obligatoires (En points de PIB)</b>						
<b>dont</b>						
TVA	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-0.1
IR ménages	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-0.1
Impôt sur les bénéfices	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
CS employeurs	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-0.1
CS ménages	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-0.1
<b>Total</b>	0.0	0.0	-0.1	-0.1	-0.1	-0.4
<b>Dépenses du compte des APU (En points de PIB)</b>						
<b>dont</b>						
<b>Dépenses de fonctionnement</b>	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.2
Rémunérations des salariés	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.2
<i>Salaires bruts</i>	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1
<i>Cotisations sociales versées</i>	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
<b>Intérêts</b>	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
<b>Prestations et autres transferts</b>	0.0	-0.1	-0.2	-0.2	-0.3	-0.7
Prestations sociales en espèce	0.0	-0.1	-0.2	-0.2	-0.3	-0.8
<b>Total</b>	0.0	-0.1	-0.1	-0.1	-0.2	-0.5

Source : calculs OFCE, *e-mod.fr*.



Tableau 7 : Les effets macroéconomiques d'un recul de 2 ans de l'OAD – 1 semestre par génération.

En écart au compte central						
Année	1	2	3	4	5	10
PIB total en volume	-0.1	-0.2	-0.3	-0.3	-0.4	0.1
<b>Contributions à la variation de la croissance (en pts de %)</b>						
Importations	0.0	0.1	0.2	0.2	0.2	0.3
Dépenses des ménages	-0.1	-0.2	-0.3	-0.5	-0.6	-0.9
Dépenses des APU	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Investissement des entreprises	0.0	0.0	-0.1	-0.1	0.0	0.3
Exportations	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.5
Variations de stocks	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Demande intérieure	-0.1	-0.2	-0.4	-0.6	-0.7	-0.6
Solde extérieur	0.0	0.1	0.2	0.2	0.3	0.8
<b>Taux de croissance en volume (en %)</b>						
Importations	-0.1	-0.3	-0.6	-0.8	-0.9	-0.8
Dépenses des ménages	-0.1	-0.3	-0.6	-0.8	-1.0	-1.6
Dépenses des APU	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-0.1
FBCF des SNF EI	-0.2	-0.3	-0.5	-0.5	-0.4	2.5
Exportations	0.0	0.0	0.0	0.1	0.3	1.7
<b>Agrégats macroéconomiques</b>						
Pouvoir d'achat du RDB (en %)	-0.2	-0.3	-0.6	-0.8	-0.9	-1.4
Salaire nominal (en %)	0.0	-0.1	-0.4	-0.9	-1.5	-4.4
Salaire réel (en %)	0.0	-0.1	-0.3	-0.7	-1.1	-3.0
Prix du PIB (en %)	0.0	0.0	-0.1	-0.3	-0.6	-1.9
Prix de la consommation des ménages (en %)	0.0	0.0	-0.1	-0.2	-0.4	-1.5
Productivité horaire, marchand (en %)	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	-0.2	-0.3
Effectifs totaux (en milliers, en moyenne)	-7	-19	-30	-29	-9	226
Effectifs salariés marchand (en milliers)	-6	-18	-30	-35	-25	146
Taux de chômage BIT (en point)	0.2	0.4	0.7	1.0	1.1	0.5
Taux d'épargne des ménages (en % du RDB)	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	0.2
Taux d'investissement des SNF (en % de la VA)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.4
Taux de marge des SNF (EBE / VA, en %)	0.0	0.0	0.0	0.1	0.3	1.3
Capacité de financement des APU (en % du PIB)	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
<b>Total des prestations sociales (valeur/PIB)</b>						
dont : chômage	0.0	0.1	0.2	0.2	0.3	0.2
vieillesse	-0.1	-0.2	-0.4	-0.6	-0.8	-1.0
<b>Cotisations sociales reçues (valeur/PIB)</b>						
	0.0	0.0	0.0	0.0	-0.1	-0.2

Source : calculs OFCE, *e-mod.fr*.

**Tableau 8 : Les effets macroéconomiques d'un recul de 2 ans de l'OAD – 1 semestre par génération.  
Compte des APU**

En écart au compte central						
Année	1	2	3	4	5	10
<b>Prélèvements obligatoires (En points de PIB)</b>						
<b>dont</b>						
TVA	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-0.1
IR ménages	0.0	0.0	0.0	-0.1	-0.1	-0.2
Impôt sur les bénéfices	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1
CS employeurs	0.0	0.0	0.0	0.0	-0.1	-0.2
CS ménages	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-0.1
<b>Total</b>	0.0	0.0	-0.1	-0.2	-0.2	-0.6
<b>Dépenses du compte des APU (En points de PIB)</b>						
<b>dont</b>						
<b>Dépenses de fonctionnement</b>	0.0	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2
Rémunérations des salariés	0.0	0.0	0.1	0.1	0.2	0.2
<i>Salaires bruts</i>	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1
<i>Cotisations sociales versées</i>	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
<b>Intérêts</b>	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
<b>Prestations et autres transferts</b>	-0.1	-0.2	-0.3	-0.4	-0.5	-0.9
Prestations sociales en espèce	-0.1	-0.2	-0.3	-0.4	-0.5	-0.9
<b>Total</b>	-0.1	-0.1	-0.2	-0.2	-0.3	-0.6

Source : calculs OFCE, *e-mod.fr*.



**Tableau 9 : Les effets macroéconomiques d'une hausse de 2% de la population active accompagnée d'une baisse équivalente du nombre de pensionnés.**

En écart au compte central						
Année	1	2	3	4	5	10
PIB total en volume	-0.2	-0.1	0.1	0.3	0.5	1.3
<b>Contributions à la variation de la croissance (en pts de %)</b>						
Importations	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.0
Dépenses des ménages	-0.4	-0.5	-0.5	-0.6	-0.6	-0.6
Dépenses des APU	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Investissement des entreprises	0.0	0.0	0.2	0.3	0.4	0.9
Exportations	0.1	0.2	0.3	0.4	0.6	1.0
Variations de stocks	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Demande intérieure	-0.5	-0.5	-0.3	-0.3	-0.2	0.3
Solde extérieur	0.3	0.4	0.5	0.6	0.7	1.0
<b>Taux de croissance en volume (en %)</b>						
Importations	-0.7	-0.7	-0.5	-0.4	-0.3	0.0
Dépenses des ménages	-0.7	-0.9	-0.9	-1.0	-1.0	-1.0
Dépenses des APU	0.0	0.0	0.0	0.0	-0.1	-0.1
FBCF des SNF EI	-0.3	0.4	1.4	2.4	3.3	6.4
Exportations	0.3	0.7	1.1	1.5	1.9	3.1
<b>Agrégats macroéconomiques</b>						
Pouvoir d'achat du RDB (en %)	-0.8	-0.7	-0.8	-0.9	-0.9	-0.8
Salaire nominal (en %)	-1.5	-2.7	-3.5	-4.2	-4.7	-5.8
Salaire réel (en %)	-1.1	-1.9	-2.5	-2.9	-3.2	-3.7
Prix du PIB (en %)	-0.5	-1.0	-1.4	-1.7	-2.0	-2.8
Prix de la consommation des ménages (en %)	-0.4	-0.8	-1.1	-1.4	-1.6	-2.2
Productivité horaire, marchand (en %)	-0.3	-0.2	-0.3	-0.4	-0.4	-0.3
Effectifs totaux (en milliers, en moyenne)	28	89	175	256	320	540
Effectifs salariés marchand (en milliers)	7	47	111	174	224	403
Taux de chômage BIT (en point)	1.7	1.5	1.2	0.9	0.7	0.0
Taux d'épargne des ménages (en % du RDB)	-0.4	0.0	0.0	0.0	0.1	0.2
Taux d'investissement des SNF (en % de la VA)	0.0	0.1	0.2	0.4	0.5	0.9
Taux de marge des SNF (EBE / VA, en %)	0.5	0.9	1.2	1.5	1.6	1.9
Capacité de financement des APU (en % du PIB)	0.0	-0.2	-0.2	-0.1	-0.1	0.1
<b>Total des prestations sociales (valeur/PIB)</b>	-0.2	-0.2	-0.3	-0.4	-0.4	-0.7
dont : chômage	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2	0.0
vieillesse	-0.5	-0.5	-0.5	-0.6	-0.6	-0.6
<b>Cotisations sociales reçues (valeur/PIB)</b>	-0.1	-0.2	-0.2	-0.3	-0.3	-0.4

Source : calculs OFCE, *e-mod.fr*.



**Tableau 10 : Les effets macroéconomiques d'une hausse de 2% de la population active accompagnée d'une baisse équivalente du nombre de pensionnés. Compte des APU**

En écart au compte central						
Année	1	2	3	4	5	10
<b>Prélèvements obligatoires (En points de PIB)</b>						
<b>dont</b>						
TVA	0.0	0.0	-0.1	-0.1	-0.1	-0.2
IR ménages	0.0	-0.1	-0.1	-0.1	-0.2	-0.2
Impôt sur les bénéficiaires	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1
CS employeurs	-0.1	-0.1	-0.2	-0.2	-0.2	-0.2
CS ménages	0.0	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1
<b>Total</b>	<b>-0.1</b>	<b>-0.3</b>	<b>-0.4</b>	<b>-0.4</b>	<b>-0.5</b>	<b>-0.7</b>
<b>Dépenses du compte des APU (En points de PIB)</b>						
<b>dont</b>						
<b>Dépenses de fonctionnement</b>	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	-0.1
Rémunérations des salariés	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	-0.1
<i>Salaires bruts</i>	<i>0.0</i>	<i>0.0</i>	<i>0.0</i>	<i>0.0</i>	<i>0.0</i>	<i>-0.1</i>
<i>Cotisations sociales versées</i>	<i>0.0</i>	<i>0.0</i>	<i>0.0</i>	<i>0.0</i>	<i>0.0</i>	<i>0.0</i>
<b>Intérêts</b>	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
<b>Prestations et autres transferts</b>	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Prestations sociales en espèce	-0.2	-0.2	-0.3	-0.4	-0.5	-0.7
<b>Total</b>	<b>-0.1</b>	<b>-0.1</b>	<b>-0.2</b>	<b>-0.3</b>	<b>-0.4</b>	<b>-0.8</b>

Source : calculs OFCE, *e-mod.fr*.

## Variante 2. Baisse des pensions versées de 1 point de PIB

### Mise en œuvre

Le choc consiste à diminuer de façon permanente le montant des pensions versées à l'ensemble des retraités pour un montant équivalent à 1 point de PIB. La baisse des pensions, d'un montant de 1 point de PIB *ex ante*, correspond à une baisse de 7,5% de la masse des prestations de retraite (droits directs + droits dérivés, hors minimum vieillesse). Il s'agit d'un choc de demande, car le revenu disponible des ménages diminue comptablement dès le court terme.

### Mécanismes

À court terme, le revenu disponible des ménages baisse. Cette baisse de pouvoir d'achat pèse sur la consommation et conséquemment sur les autres postes de demande, ce qui se traduit par un recul de l'activité. En revanche, la balance commerciale s'améliore car les importations diminuent sous l'effet de la contraction de la demande intérieure.

À moyen terme, à travers le mécanisme de formation des salaires et notamment par la hausse du chômage, le salaire brut et le coût réel du travail diminuent progressivement. Cela améliore les marges des entreprises et limite la dégradation de l'investissement. Le prix de valeur ajoutée diminue également, baisse qui se répercute sur le prix de consommation des ménages. Cela améliore également la compétitivité-prix et les exportations, limitant les destructions d'emplois et les pertes d'activité.

Les capacités de financement des APU s'améliorent suite à la baisse des prestations vieillesse versées aux ménages. Mais les allocations chômage augmentent. Le revenu des ménages et leur consommation diminuent, pesant sur les recettes d'IR et de TVA. La baisse de l'emploi et des salaires nominaux pèsent sur la masse salariale en valeur et les recettes de cotisations sociales.



**Tableau 11 : Les effets macroéconomiques d'une baisse des dépenses de santé équivalente à 1 point de PIB.**

En écart au compte central						
Année	1	2	3	4	5	10
PIB total en volume	-0.3	-0.7	-0.7	-0.7	-0.7	-0.4
<b>Contributions à la variation de la croissance (en pts de %)</b>						
Importations	0.2	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4
Dépenses des ménages	-0.3	-0.9	-1.0	-1.1	-1.1	-1.2
Dépenses des APU	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Investissement des entreprises	-0.1	-0.2	-0.1	-0.1	-0.1	0.1
Exportations	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.3
Variations de stocks	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Demande intérieure	-0.4	-1.1	-1.2	-1.2	-1.2	-1.1
Solde extérieur	0.2	0.4	0.5	0.5	0.5	0.6
<b>Taux de croissance en volume (en %)</b>						
Importations	-0.6	-1.5	-1.6	-1.4	-1.3	-1.1
Dépenses des ménages	-0.6	-1.5	-1.8	-1.8	-1.9	-2.0
Dépenses des APU	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
FBCF des SNF EI	-0.4	-1.4	-1.2	-0.8	-0.4	0.9
Exportations	0.0	0.0	0.1	0.3	0.4	0.9
<b>Agrégats macroéconomiques</b>						
Pouvoir d'achat du RDB (en %)	-1.7	-1.8	-1.9	-1.9	-2.0	-2.0
Salaire nominal (en %)	-0.1	-0.4	-0.7	-1.0	-1.3	-1.8
Salaire réel (en %)	-0.2	-0.4	-0.5	-0.7	-0.9	-1.2
Prix du PIB (en %)	0.0	0.0	-0.3	-0.4	-0.5	-0.8
Prix de la consommation des ménages (en %)	0.0	0.0	-0.2	-0.3	-0.4	-0.6
Productivité horaire, marchand (en %)	-0.2	-0.3	0.0	0.0	-0.1	-0.1
Effectifs totaux (en milliers, en moyenne)	-17	-93	-143	-130	-95	-19
Effectifs salariés marchand (en milliers)	-15	-84	-130	-121	-94	-33
Taux de chômage BIT (en point)	0.1	0.3	0.5	0.4	0.3	0.1
Taux d'épargne des ménages (en % du RDB)	-0.9	-0.3	-0.1	-0.1	-0.1	0.0
Taux d'investissement des SNF (en % de la VA)	0.0	-0.1	-0.1	0.0	0.1	0.3
Taux de marge des SNF (EBE / VA, en %)	0.0	0.0	0.2	0.3	0.4	0.6
Capacité de financement des APU (en % du PIB)	0.9	0.6	0.5	0.5	0.5	0.5
<b>Total des prestations sociales (valeur/PIB)</b>						
dont : chômage	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0
vieillesse	-0.9	-0.9	-0.9	-1.0	-1.0	-1.0
<b>Cotisations sociales reçues (valeur/PIB)</b>						
	0.0	0.0	0.0	0.0	-0.1	-0.1

Source : calculs OFCE, *e-mod.fr*.

**Tableau 12 : Les effets macroéconomiques d'une baisse des pensions de retraite versées équivalente à 1 point de PIB. Compte des APU**

En écart au compte central						
Année	1	2	3	4	5	10
<b>Prélèvements obligatoires (En points de PIB)</b>						
<b>dont</b>						
TVA	0.0	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1
IR ménages	0.0	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	-0.2
Impôt sur les bénéficiaires	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
CS employeurs	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-0.1
CS ménages	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
<b>Total</b>	<b>0.0</b>	<b>-0.2</b>	<b>-0.3</b>	<b>-0.3</b>	<b>-0.3</b>	<b>-0.4</b>
<b>Dépenses du compte des APU (En points de PIB)</b>						
<b>dont</b>						
<b>Dépenses de fonctionnement</b>	0.0	0.1	0.2	0.2	0.1	0.1
Rémunérations des salariés	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
<i>Salaires bruts</i>	<i>0.0</i>	<i>0.1</i>	<i>0.1</i>	<i>0.1</i>	<i>0.1</i>	<i>0.0</i>
<i>Cotisations sociales versées</i>	<i>0.0</i>	<i>0.0</i>	<i>0.0</i>	<i>0.0</i>	<i>0.0</i>	<i>0.0</i>
<b>Intérêts</b>	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
<b>Prestations et autres transferts</b>	-0.9	-0.9	-0.8	-0.8	-0.9	-1.0
Prestations sociales en espèce	-1.0	-0.9	-0.9	-0.9	-0.9	-1.0
<b>Total</b>	<b>-0.9</b>	<b>-0.7</b>	<b>-0.7</b>	<b>-0.7</b>	<b>-0.8</b>	<b>-0.9</b>

Source : calculs OFCE, *e-mod.fr*.

### Variante 3. Baisse des transferts sociaux en nature des ASSO de 1 point de PIB

#### Mise en œuvre

Le choc consiste à diminuer de façon permanente le montant transferts sociaux en nature versés par les ASSO pour un montant équivalent à 1 point de PIB. La baisse des transferts sociaux en nature des APU à destination des ménages. Il s'agit d'un choc de demande, car la consommation des administrations publiques diminue comptablement dès le court terme.

#### Mécanismes

À court terme, la consommation des APU baisse. Cette baisse pèse également sur les autres postes de demande, ce qui se traduit par un recul de l'activité. En revanche, la balance commerciale s'améliore car les importations diminuent sous l'effet de la contraction de la demande intérieure.

À moyen terme, à travers le mécanisme de formation des salaires et notamment par la hausse du chômage, le salaire brut et le coût réel du travail diminuent progressivement. Cela améliore les marges des entreprises et limite la dégradation de l'investissement. Le prix de valeur ajoutée diminue également, baisse qui se répercute sur le prix de consommation des ménages. Cela améliore également la compétitivité-prix et les exportations, limitant les destructions d'emplois et les pertes d'activité.

Les capacités de financement des APU s'améliorent suite à la baisse des transferts sociaux en nature. Mais la baisse de l'emploi et des salaires nominaux pèsent sur la masse salariale en valeur et les recettes de cotisations sociales. La baisse de l'emploi se traduit également par une hausse des allocations chômage augmentent.



## Commentaires

Sur le champ des dépenses de santé, cette simulation impliquerait une baisse en volume de la production de soins de santé. De fait, une compensation partielle par les ménages d'une baisse de la prise en charge des soins (*via* une baisse du taux d'épargne) aboutirait à des résultats moins dégradés en termes de production, d'emploi, de revenus et de capacité de financement des APU.

**Tableau 13 : Les effets macroéconomiques d'une baisse des transferts en nature des ASSO équivalente à 1 point de PIB.**

En écart au compte central						
Année	1	2	3	4	5	10
PIB total en volume	-1.0	-1.0	-0.9	-0.8	-0.7	-0.3
<b>Contributions à la variation de la croissance (en pts de %)</b>						
Importations	0.6	0.6	0.5	0.4	0.4	0.4
Dépenses des ménages	-0.1	-0.3	-0.3	-0.3	-0.3	-0.4
Dépenses des APU	-1.0	-1.0	-1.0	-1.0	-1.0	-1.0
Investissement des entreprises	-0.3	-0.3	-0.2	-0.1	0.0	0.2
Exportations	0.0	0.0	0.1	0.2	0.2	0.4
Variations de stocks	-0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Demande intérieure	-1.5	-1.6	-1.5	-1.4	-1.3	-1.1
Solde extérieur	0.5	0.6	0.6	0.6	0.6	0.8
<b>Taux de croissance en volume (en %)</b>						
Importations	-2.0	-2.0	-1.8	-1.5	-1.3	-1.1
Dépenses des ménages	-0.2	-0.5	-0.5	-0.5	-0.5	-0.6
Dépenses des APU	-3.5	-3.5	-3.5	-3.5	-3.6	-3.6
FBCF des SNF EI	-2.3	-2.4	-1.7	-1.0	-0.3	1.5
Exportations	-0.2	0.1	0.3	0.5	0.8	1.4
<b>Agrégats macroéconomiques</b>						
Pouvoir d'achat du RDB (en %)	-0.4	-0.4	-0.4	-0.5	-0.5	-0.5
Salaire nominal (en %)	-0.7	-1.1	-1.6	-2.1	-2.4	-3.0
Salaire réel (en %)	-0.5	-0.6	-0.9	-1.2	-1.4	-1.7
Prix du PIB (en %)	0.1	-0.3	-0.7	-0.8	-1.0	-1.4
Prix de la consommation des ménages (en %)	-0.2	-0.5	-0.8	-0.9	-1.0	-1.3
Productivité horaire, marchand (en %)	-0.8	-0.1	0.1	-0.1	-0.2	-0.1
Effectifs totaux (en milliers, en moyenne)	-117	-250	-245	-173	-114	-10
Effectifs salariés marchand (en milliers)	-105	-223	-224	-167	-120	-34
Taux de chômage BIT (en point)	0.4	0.8	0.8	0.6	0.4	0.0
Taux d'épargne des ménages (en % du RDB)	-0.2	-0.1	0.0	0.0	0.0	0.1
Taux d'investissement des SNF (en % de la VA)	-0.2	-0.2	-0.1	0.1	0.2	0.4
Taux de marge des SNF (EBE / VA, en %)	-0.3	0.2	0.5	0.6	0.7	0.9
Capacité de financement des APU (en % du PIB)	0.6	0.3	0.3	0.3	0.4	0.5
<b>Total des prestations sociales (valeur/PIB)</b>	-0.7	-0.6	-0.6	-0.6	-0.7	-0.9
dont : chômage	0.1	0.2	0.2	0.1	0.1	0.0
vieillesse	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0
<b>Cotisations sociales reçues (valeur/PIB)</b>	0.0	-0.1	-0.1	-0.1	-0.2	-0.2

Source : calculs OFCE, *e-mod.fr*.

**Tableau 14 : Les effets macroéconomiques d'une baisse des transferts en nature des ASSO équivalente à 1 point de PIB. Compte des APU**

En écart au compte central						
Année	1	2	3	4	5	10
<b>Prélèvements obligatoires (En points de PIB)</b>						
<b>dont</b>						
TVA	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
IR ménages	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-0.1
Impôt sur les bénéfices	0.0	-0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
CS employeurs	0.0	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1
CS ménages	0.0	0.0	0.0	-0.1	-0.1	-0.1
<b>Total</b>	<b>0.2</b>	<b>-0.1</b>	<b>-0.1</b>	<b>-0.1</b>	<b>-0.2</b>	<b>-0.2</b>
<b>Dépenses du compte des APU (En points de PIB)</b>						
<b>dont</b>						
<b>Dépenses de fonctionnement</b>						
Rémunérations des salariés	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0
<i>Salaires bruts</i>	<i>0.1</i>	<i>0.1</i>	<i>0.1</i>	<i>0.1</i>	<i>0.1</i>	<i>0.0</i>
<i>Cotisations sociales versées</i>	<i>0.0</i>	<i>0.0</i>	<i>0.0</i>	<i>0.0</i>	<i>0.0</i>	<i>0.0</i>
<b>Intérêts</b>	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
<b>Prestations et autres transferts</b>						
Prestations sociales en espèce	0.2	0.3	0.3	0.3	0.2	0.1
Transferts sociaux en nature de b&s marchands	-0.9	-0.8	-0.9	-0.9	-0.9	-0.9
<b>Total</b>	<b>-0.4</b>	<b>-0.3</b>	<b>-0.3</b>	<b>-0.4</b>	<b>-0.5</b>	<b>-0.7</b>

Source : calculs OFCE, *e-mod.fr*.

## IV. Financement de la protection sociale– résultats détaillés

### Variante 4. Hausse des cotisations sociales patronales

Nous réalisons trois simulations différentes. La première consiste en une hausse des cotisations sociales employeurs de tous les secteurs institutionnels hors APU (4.1) ; la deuxième consiste en une hausse des cotisations sociales employeurs de tous les secteurs institutionnels y compris APU (4.2) ; la troisième consiste à simuler une hausse de cotisations sociales employeurs équivalente à une suppression des exonérations de cotisations sociales familiales sur les rémunérations comprises entre 1,6 et 3,5 smic (4.3).

#### Mise en œuvre

Le choc consiste à augmenter de façon permanente les cotisations sociales acquittées par les employeurs de tous les secteurs institutionnels hors APU. La hausse de cotisations, d'un montant de 1 point de PIB *ex ante*, correspond à une hausse uniforme de 3,3 points du taux de cotisations sociales employeurs apparent (D121 / D11) des SNF, SF, ménages y compris EI et ISBLSM.

#### Mécanismes

La hausse du coût du travail pèse sur la demande de travail et augmente les coûts de production. La compétitivité est dégradée et la baisse de la demande induite est complétée par l'effet multiplicateur transitant par le pouvoir d'achat. La baisse de celui-ci s'explique par les emplois détruits ainsi que par la hausse du prix de la consommation des ménages. À court-moyen terme, la dégradation de la profitabilité des entreprises dégrade l'investissement des SNF et les exportations ; la hausse des prix et du coût du travail s'atténue progressivement, la hausse du chômage pesant sur les salaires. La contraction de la



demande pèse sur les importations, et cet effet domine à moyen terme sur la baisse des exportations, au fur et à mesure que l'effet prix s'estompe. En conséquence le solde extérieur s'améliore à moyen terme.

Le solde des APU s'améliore, mais d'un montant inférieur au choc *ex ante*. Coté prélèvements, les cotisations sociales employeurs augmentent moins que prévu compte tenu de la hausse du chômage. L'IR des ménages est plus faible, de même que les cotisations sociales salariés et non-salariés. Côté dépenses, les allocations chômage augmentent, et le poids des dépenses dans le PIB augmente compte tenu de la moindre progression de ce dernier.

**Tableau 15 : Les effets macroéconomiques d'une hausse des cotisations sociales patronales équivalente à 1 point de PIB.**

En écart au compte central						
Année	1	2	3	4	5	10
PIB total en volume	-0.4	-0.6	-0.6	-0.7	-0.7	-0.6
<b>Contributions à la variation de la croissance (en pts de %)</b>						
Importations	0.1	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3
Dépenses des ménages	-0.2	-0.4	-0.5	-0.5	-0.6	-0.6
Dépenses des APU	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Investissement des entreprises	-0.2	-0.2	-0.2	-0.2	-0.2	-0.2
Exportations	-0.2	-0.2	-0.2	-0.2	-0.2	-0.1
Variations de stocks	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Demande intérieure	-0.4	-0.6	-0.7	-0.7	-0.7	-0.8
Solde extérieur	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
<b>Taux de croissance en volume (en %)</b>						
Importations	-0.5	-0.7	-0.9	-0.9	-0.8	-0.8
Dépenses des ménages	-0.4	-0.7	-0.8	-0.9	-1.0	-1.1
Dépenses des APU	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
FBCF des SNF EI	-1.3	-1.6	-2.0	-2.0	-1.8	-1.6
Exportations	-0.7	-0.5	-0.7	-0.6	-0.5	-0.4
<b>Agrégats macroéconomiques</b>						
Pouvoir d'achat du RDB (en %)	-0.6	-0.7	-0.8	-0.9	-0.9	-1.0
Salaire nominal (en %)	-0.2	-0.5	-1.0	-1.5	-1.8	-2.1
Salaire réel (en %)	-0.9	-1.1	-1.5	-1.9	-2.1	-2.4
Coût réel du travail	1.5	1.4	1.0	0.7	0.4	0.3
Prix du PIB (en %)	0.9	0.8	0.5	0.5	0.4	0.3
Prix de la consommation des ménages (en %)	0.8	0.6	0.5	0.4	0.3	0.3
Productivité horaire, marchand (en %)	0.0	0.3	0.3	0.1	0.0	0.0
Effectifs totaux (en milliers, en moyenne)	-102	-199	-196	-161	-135	-120
Effectifs salariés marchand (en milliers)	-103	-192	-193	-169	-151	-142
Taux de chômage BIT (en point)	0.3	0.6	0.6	0.5	0.4	0.4
Taux d'épargne des ménages (en % du RDB)	-0.3	-0.1	-0.01	0.0	0.0	0.0
Taux d'investissement des SNF (en % de la VA)	-0.1	-0.2	-0.2	-0.2	-0.2	-0.1
Taux de marge des SNF (EBE / VA, en %)	-1.0	-0.6	-0.5	-0.4	-0.2	-0.1
Capacité de financement des APU (en % du PIB)	0.7	0.4	0.3	0.3	0.2	0.2
<b>Total des prestations sociales (valeur/PIB)</b>	0.1	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3
dont : chômage	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
vieillesse	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
<b>Cotisations sociales reçues (valeur/PIB)</b>	0.9	0.8	0.8	0.7	0.7	0.7

Source : calculs OFCE, *e-mod.fr*.

**Tableau 16 : Les effets macroéconomiques d'une hausse des cotisations sociales patronales équivalente à 1 point de PIB. Compte des APU**

En écart au compte central						
Année	1	2	3	4	5	10
<b>Prélèvements obligatoires (En points de PIB)</b>						
<b>dont</b>						
TVA	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-0.1
IR ménages	0.0	0.0	0.0	-0.1	-0.1	-0.1
Impôt sur les bénéfiques	0.0	-0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
CS employeurs	0.9	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8
CS salariés et non-salariés	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1
<b>Total</b>	<b>0.8</b>	<b>0.6</b>	<b>0.6</b>	<b>0.6</b>	<b>0.5</b>	<b>0.4</b>
<b>Dépenses du compte des APU (En points de PIB)</b>						
<b>dont</b>						
<b>Dépenses de fonctionnement</b>	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Rémunérations des salariés	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
<i>Salaires bruts</i>	<i>0.0</i>	<i>0.0</i>	<i>0.1</i>	<i>0.1</i>	<i>0.1</i>	<i>0.0</i>
<i>Cotisations sociales versées</i>	<i>0.0</i>	<i>0.0</i>	<i>0.0</i>	<i>0.0</i>	<i>0.0</i>	<i>0.0</i>
<b>Intérêts</b>	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
<b>Prestations et autres transferts</b>	0.1	0.2	0.3	0.3	0.3	0.2
Prestations sociales en espèce	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1
<b>Total</b>	<b>0.1</b>	<b>0.3</b>	<b>0.4</b>	<b>0.4</b>	<b>0.4</b>	<b>0.3</b>

Source : calculs OFCE, *e-mod.fr*.

### Mise en œuvre

Le choc consiste à augmenter de façon permanente les cotisations sociales acquittées par les employeurs de tous les secteurs institutionnels y compris APU. La hausse de cotisations, d'un montant de 1 point de PIB *ex ante*, correspond à une hausse uniforme de 2,6 points du taux de cotisations sociales employeurs apparent (D121 / D11) des APU, SNF, SF, ménages y compris EI et ISBLSM.

### Commentaire

Les mécanismes sont identiques à ceux de la simulation précédente (4.1). Cependant, le choc de hausse des cotisations sociales est réparti sur l'ensemble des secteurs institutionnels, ce qui amoindrit la hausse du cout du travail pour les branches marchandes et limite les pertes d'activité. En conséquence, les pertes de recettes fiscales sont moindres, ce qui joue favorablement sur le solde budgétaire, mais la hausse des cotisations sociales augmente les dépenses de fonctionnement des APU, ce qui pèse sur le solde budgétaire. A moyen terme les deux effets se compensent et la capacité de financement des APU s'améliore dans les mêmes proportions que celles obtenues *ex post* pour la simulation (4.1).



**Tableau 17 : Les effets macroéconomiques d'une hausse des cotisations sociales patronales y compris APU équivalente à 1 point de PIB.**

En écart au compte central						
Année	1	2	3	4	5	10
PIB total en volume	-0.3	-0.4	-0.4	-0.5	-0.5	-0.4
<b>Contributions à la variation de la croissance (en pts de %)</b>						
Importations	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2
Dépenses des ménages	-0.2	-0.2	-0.3	-0.3	-0.3	-0.4
Dépenses des APU	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	-0.2	-0.1	-0.2	-0.2	-0.2	-0.1
Variations de stocks	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Demande intérieure	-0.3	-0.4	-0.4	-0.5	-0.5	-0.5
Solde extérieur	-0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1
<b>Taux de croissance en volume (en %)</b>						
Importations	-0.4	-0.5	-0.6	-0.6	-0.6	-0.6
Dépenses des ménages	-0.3	-0.4	-0.4	-0.5	-0.6	-0.6
Dépenses des APU	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
FBCF des SNF EI	-1.1	-1.3	-1.7	-1.7	-1.6	-1.4
Exportations	-0.6	-0.5	-0.6	-0.6	-0.5	-0.4
<b>Agrégats macroéconomiques</b>						
Pouvoir d'achat du RDB (en %)	-0.3	-0.3	-0.4	-0.5	-0.5	-0.6
Salaire nominal (en %)	-0.1	-0.4	-0.9	-1.2	-1.5	-1.7
Salaire réel (en %)	-0.8	-0.9	-1.2	-1.5	-1.7	-1.9
Prix du PIB (en %)	0.7	0.5	0.3	0.3	0.2	0.1
Prix de la consommation des ménages (en %)	0.6	0.5	0.3	0.3	0.3	0.2
Productivité horaire, marchand (en %)	0.1	0.4	0.3	0.2	0.1	0.1
Effectifs totaux (en milliers, en moyenne)	-94	-174	-159	-124	-103	-94
Effectifs salariés marchand (en milliers)	-96	-168	-159	-134	-120	-115
Taux de chômage BIT (en point)	0.3	0.6	0.5	0.4	0.3	0.3
Taux d'épargne des ménages (en % du RDB)	-0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Taux d'investissement des SNF (en % de la VA)	-0.1	-0.2	-0.2	-0.2	-0.2	-0.2
Taux de marge des SNF (EBE / VA, en %)	-0.9	-0.6	-0.5	-0.4	-0.3	-0.2
Capacité de financement des APU (en % du PIB)	0.5	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2
<b>Total des prestations sociales (valeur/PIB)</b>	<b>0.1</b>	<b>0.2</b>	<b>0.2</b>	<b>0.2</b>	<b>0.2</b>	<b>0.2</b>
dont : chômage	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
vieillesse	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
<b>Cotisations sociales reçues (valeur/PIB)</b>	<b>0.8</b>	<b>0.8</b>	<b>0.7</b>	<b>0.7</b>	<b>0.7</b>	<b>0.7</b>

Source : calculs OFCE, *e-mod.fr*.



**Tableau 18 : Les effets macroéconomiques d'une hausse des cotisations sociales patronales y compris APU équivalente à 1 point de PIB. Compte des APU**

En écart au compte central						
Année	1	2	3	4	5	10
<b>Prélèvements obligatoires (En points de PIB)</b>						
<b>dont</b>						
TVA	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
IR ménages	0.0	0.0	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1
Impôt sur les bénéficiaires	0.0	-0.1	0.0	-0.1	0.0	0.0
CS employeurs	0.9	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8
CS salariés et non-salariés	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1
<b>Total</b>	<b>0.8</b>	<b>0.6</b>	<b>0.6</b>	<b>0.6</b>	<b>0.5</b>	<b>0.5</b>
<b>Dépenses du compte des APU (En points de PIB)</b>						
<b>dont</b>						
<b>Dépenses de fonctionnement</b>	0.2	0.2	0.3	0.3	0.3	0.2
Rémunérations des salariés	0.2	0.2	0.3	0.3	0.3	0.2
<i>Salaires bruts</i>	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
<i>Cotisations sociales versées</i>	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
<b>Intérêts</b>	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
<b>Prestations et autres transferts</b>	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1
Prestations sociales en espèce	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
<b>Total</b>	<b>0.3</b>	<b>0.4</b>	<b>0.4</b>	<b>0.4</b>	<b>0.4</b>	<b>0.3</b>

Source : calculs OFCE, *e-mod.fr*.

### Suppression du taux réduit de cotisations familiales pour les rémunérations comprises entre 1,6 et 3,5 SMIC

On simule une réduction des exonérations de cotisations sociales patronales correspondant à la suppression du taux réduit de cotisations familiales pour les rémunérations comprises entre 1,6 et 3,5 SMIC. Le montant d'exonérations s'élève à environ 3,5 milliards d'euros, soit 0,14 point de PIB. Avant de présenter les résultats des simulations, nous revenons sur la modélisation de l'effet du coût du travail sur l'emploi.

#### *L'effet du coût du travail sur l'emploi*

Les simulations reposent sur un ensemble d'hypothèses spécifiques : tout d'abord, les créations d'emploi passent par la substitution capital/travail. Un allègement de cotisations sociales patronales diminue le salaire horaire super-brut, rendant le facteur travail relativement moins cher par rapport au facteur capital et favorisant ainsi les créations d'emplois. Les deux facteurs de production sont supposés imparfaitement substituables<sup>7</sup> et nous estimons dans le modèle *e-mod.fr* à 0,3 en moyenne l'élasticité de l'emploi au coût du travail (Ducoudré et Plane, 2015). Cette sensibilité de l'emploi à son coût est très proche de celle évaluée dans d'autres travaux économétriques (Chouvel *et al.*, 1996 ; Cueva et Heyer, 1997 ; Cochard, Cornilleau et Heyer, 2010 ; Ducoudré, Heyer et Plane, 2015), mais inférieure, en valeur absolue, à l'évaluation de 0,7 faite par Dormont (1997) ou à celle figurant dans le modèle MESANGE qui est le modèle macroéconomique de la Direction générale du Trésor<sup>8</sup> qui s'élève à 0,5.

<sup>7</sup> Une distinction entre travail qualifié et travail non-qualifié aurait été souhaitable afin de mieux prendre en compte les phénomènes de substitution capital / travail qualifié / travail non-qualifié. Le modèle *e-mod.fr* ne permet toutefois pas une telle décomposition.

<sup>8</sup> Pour plus de détails, voir Klein et Simon (2010) ou Cabannes *et al.* (2013).



Par ailleurs, cette élasticité serait décroissante avec le niveau de salaire (Bock *et al.*, 2015). Pour calculer l'élasticité propre à chaque mesure, nous retenons un profil d'élasticité de l'emploi à son coût élevé au niveau du SMIC et décroissant jusqu'à 2 SMIC. L'élasticité macroéconomique moyenne correspondante compte tenu de la distribution des salaires en parts de SMIC vaut 0,3.

Étant donné le ciblage de l'allègement de cotisations sociales familiales sur les salaires compris entre 1,6 et 3,5 SMIC, l'élasticité moyenne du coût du travail à l'emploi est plus basse que celle qu'on obtient par une baisse uniforme du coût du travail. L'élasticité spécifique du coût du travail à l'emploi associée à la suppression de ces allègements serait ainsi de 0,1.

Techniquement, la suppression de l'exonération est simulée avec son élasticité spécifique, introduite simultanément dans les équations d'emploi et d'investissement à la place de l'élasticité macroéconomique.

Les résultats sont présentés dans le Tableau 19. Les mécanismes sont identiques à ceux d'une baisse de cotisations sociales patronales uniforme (Tableau 15 et Tableau 16). Toutefois, l'effet de la hausse du coût du travail sur l'emploi est plus faible, ce qui, pour un choc d'une ampleur comparable, conduirait à une perte d'activité légèrement moindre et une amélioration des capacités de financement des APU légèrement supérieure à l'horizon de 2-3 ans.

**Tableau 19 : Les effets macroéconomiques d'une suppression des exonérations de cotisations sociales familiales entre 1,6 et 3,5 smic.**

En écart au compte central						
Année	1	2	3	4	5	10
PIB total en volume	-0.06	-0.08	-0.10	-0.10	-0.10	-0.10
<b>Contributions à la variation de la croissance (en pts de %)</b>						
Demande intérieure	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1
Solde extérieur	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
<b>Taux de croissance en volume (en %)</b>						
Importations	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1
Dépenses des ménages	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	-0.2
Dépenses des APU	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
FBCF des SNF EI	-0.2	-0.2	-0.3	-0.3	-0.3	-0.3
Exportations	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1
<b>Agrégats macroéconomiques</b>						
Pouvoir d'achat du RDB (en %)	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1
Salaire nominal (en %)	0.0	-0.1	-0.1	-0.2	-0.2	-0.3
Salaire réel (en %)	-0.1	-0.2	-0.2	-0.3	-0.3	-0.3
Coût réel du travail	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.0
Prix du PIB (en %)	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0
Prix de la consommation des ménages (en %)	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0
Productivité horaire, marchand (en %)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Effectifs totaux (en milliers, en moyenne)	-14	-25	-25	-22	-20	-19
Effectifs salariés marchand (en milliers)	-14	-25	-25	-23	-22	-22
Taux de chômage BIT (en point)	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Taux d'épargne des ménages (en % du RDB)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Taux d'investissement des SNF (en % de la VA)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Taux de marge des SNF (EBE / VA, en %)	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	0.0	0.0
Capacité de financement des APU (en % du PIB)	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0
<b>Total des prestations sociales (valeur/PIB)</b>						
dont : chômage	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
vieillesse	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
<b>Cotisations sociales reçues (valeur/PIB)</b>	<b>0.12</b>	<b>0.11</b>	<b>0.11</b>	<b>0.11</b>	<b>0.10</b>	<b>0.10</b>

Source : calculs OFCE, *e-mod.fr*.



## Variante 5. Hausse des cotisations sociales salariales

**Tableau 20 : Les effets macroéconomiques d'une hausse des cotisations sociales salariales équivalente à 1 point de PIB.**

En écart au compte central						
Année	1	2	3	4	5	10
PIB total en volume	-0.4	-0.7	-0.7	-0.7	-0.6	-0.4
<b>Contributions à la variation de la croissance (en pts de %)</b>						
Importations	0.2	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3
Dépenses des ménages	-0.4	-0.9	-1.0	-1.0	-1.0	-1.1
Dépenses des APU	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Investissement des entreprises	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	0.0	0.1
Exportations	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.3
Variations de stocks	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Demande intérieure	-0.4	-1.1	-1.1	-1.1	-1.1	-1.0
Solde extérieur	0.2	0.4	0.5	0.5	0.5	0.6
<b>Taux de croissance en volume (en %)</b>						
Importations	-0.6	-1.3	-1.4	-1.3	-1.2	-1.0
Dépenses des ménages	-0.6	-1.5	-1.7	-1.7	-1.8	-1.9
Dépenses des APU	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
FBCF des SNF EI	-0.5	-1.2	-1.0	-0.6	-0.2	1.0
Exportations	0.0	0.0	0.2	0.3	0.4	0.9
<b>Agrégats macroéconomiques</b>						
Pouvoir d'achat du RDB (en %)	-1.7	-1.8	-1.8	-1.8	-1.8	-1.9
Salaire nominal (en %)	-0.1	-0.4	-0.7	-1.0	-1.2	-1.7
Salaire réel (en %)	-0.2	-0.4	-0.5	-0.7	-0.9	-1.1
Prix du PIB (en %)	0.0	-0.1	-0.3	-0.4	-0.5	-0.8
Prix de la consommation des ménages (en %)	0.0	0.0	-0.2	-0.3	-0.4	-0.6
Productivité horaire, marchand (en %)	-0.2	-0.2	0.0	0.1	0.0	0.0
Effectifs totaux (en milliers, en moyenne)	-19	-99	-143	-126	-89	-16
Effectifs salariés marchand (en milliers)	-17	-88	-129	-117	-88	-29
Taux de chômage BIT (en point)	0.1	0.3	0.5	0.4	0.3	0.1
Taux d'épargne des ménages (en % du RDB)	-0.9	-0.3	-0.1	-0.1	0.0	0.0
Taux d'investissement des SNF (en % de la VA)	0.0	-0.1	0.0	0.0	0.1	0.3
Taux de marge des SNF (EBE / VA, en %)	0.0	0.1	0.2	0.3	0.4	0.6
Capacité de financement des APU (en % du PIB)	0.9	0.6	0.4	0.4	0.4	0.5
<b>Total des prestations sociales (valeur/PIB)</b>						
dont : chômage	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0
vieillesse	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
<b>Cotisations sociales reçues (valeur/PIB)</b>						
	1.0	1.0	1.0	0.9	0.9	0.9

Source : calculs OFCE, *e-mod.fr*.

**Tableau 21 : Les effets macroéconomiques d'une hausse des cotisations sociales salariales équivalente à 1 point de PIB. Compte des APU**

En écart au compte central						
Année	1	2	3	4	5	10
<b>Prélèvements obligatoires (En points de PIB)</b>						
<b>dont</b>						
TVA	0.0	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1
IR ménages	0.0	0.0	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1
Impôt sur les bénéficiaires	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
CS employeurs	0.0	0.0	0.0	-0.1	-0.1	-0.1
CS salariés et non-salariés	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0
<b>Total</b>	<b>1.0</b>	<b>0.9</b>	<b>0.8</b>	<b>0.8</b>	<b>0.7</b>	<b>0.7</b>
<b>Dépenses du compte des APU (En points de PIB)</b>						
<b>dont</b>						
<b>Dépenses de fonctionnement</b>						
Rémunérations des salariés	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
<i>Salaires bruts</i>	<i>0.0</i>	<i>0.1</i>	<i>0.1</i>	<i>0.1</i>	<i>0.1</i>	<i>0.0</i>
<i>Cotisations sociales versées</i>	<i>0.0</i>	<i>0.0</i>	<i>0.0</i>	<i>0.0</i>	<i>0.0</i>	<i>0.0</i>
<b>Intérêts</b>	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
<b>Prestations et autres transferts</b>						
Prestations sociales en espèce	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1
<b>Total</b>	<b>0.1</b>	<b>0.3</b>	<b>0.4</b>	<b>0.4</b>	<b>0.3</b>	<b>0.2</b>

Source : calculs OFCE, *e-mod.fr*.

### Mise en œuvre

Le choc consiste à augmenter de façon permanente les cotisations acquittées par les salariés de l'ensemble des branches. La hausse de cotisations, d'un montant de 1 point de PIB *ex ante*, correspond à une hausse de 2,6 points du taux de cotisations salariales effectif (Cotisations sociales effectives à la charge des ménages versées par les ménages (y.c. EI) rapportées à la masse salariale reçue par les ménages (y.c. EI)). Il s'agit d'un choc de demande, car le revenu disponible des ménages diminue comptablement dès le court terme. Pour mémoire, dans *emod.fr*, il n'y a pas d'effet direct du coin fiscal-social sur le taux de chômage.

### Mécanismes

À court terme, le revenu disponible des ménages baisse, car le salaire net perçu par les ménages diminue mécaniquement avec la hausse des cotisations sociales salariés. Cette baisse de pouvoir d'achat pèse sur la consommation et conséquemment sur les autres postes de demande, ce qui se traduit par un recul de l'activité. En revanche, la balance commerciale s'améliore car les importations diminuent sous l'effet de la contraction de la demande intérieure.

À moyen terme, à travers le mécanisme de formation des salaires et notamment par la hausse du chômage, le salaire brut et le coût réel du travail diminuent progressivement. Le prix de valeur ajoutée diminue, entraînant le prix de consommation des ménages. Cela améliore la compétitivité, limitant les destructions d'emplois et les pertes d'activité.

Le solde des APU s'améliore du fait des recettes supplémentaires de cotisations sociales. Cette amélioration est limitée par les baisses de recettes de TVA et d'IR sur les ménages. Les dépenses publiques rapportées au PIB augmentent du fait de la hausse des allocations chômeurs et de la moindre progression du PIB en valeur.



## Variante 6. Hausse de la contribution sociale généralisée (CSG)

**Tableau 22 : Les effets macroéconomiques d'une hausse de la CSG sur les revenus de remplacement ou sur les revenus du capital équivalente à 1 point de PIB.**

En écart au compte central						
Année	1	2	3	4	5	10
PIB total en volume	-0.3	-0.7	-0.7	-0.7	-0.6	-0.4
<b>Contributions à la variation de la croissance (en pts de %)</b>						
Importations	0.2	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3
Dépenses des ménages	-0.4	-0.9	-1.0	-1.0	-1.0	-1.1
Dépenses des APU	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Investissement des entreprises	-0.1	-0.2	-0.1	-0.1	0.0	0.1
Exportations	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.3
Variations de stocks	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Demande intérieure	-0.5	-1.1	-1.2	-1.1	-1.1	-1.0
Solde extérieur	0.2	0.4	0.5	0.5	0.5	0.6
<b>Taux de croissance en volume (en %)</b>						
Importations	-0.6	-1.5	-1.5	-1.4	-1.2	-1.0
Dépenses des ménages	-0.6	-1.5	-1.7	-1.7	-1.8	-1.9
Dépenses des APU	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
FBCF des SNF EI	-0.5	-1.4	-1.1	-0.7	-0.4	0.8
Exportations	0.0	0.0	0.1	0.3	0.4	0.8
<b>Agrégats macroéconomiques</b>						
Pouvoir d'achat du RDB (en %)	-1.8	-1.8	-1.8	-1.8	-1.8	-1.9
Salaire nominal (en %)	-0.1	-0.4	-0.7	-1.0	-1.2	-1.7
Salaire réel (en %)	-0.2	-0.4	-0.5	-0.7	-0.9	-1.1
Prix du PIB (en %)	0.0	0.0	-0.3	-0.4	-0.5	-0.8
Prix de la consommation des ménages (en %)	0.0	0.0	-0.2	-0.3	-0.3	-0.6
Productivité horaire, marchand (en %)	-0.2	-0.3	0.0	0.0	-0.1	-0.1
Effectifs totaux (en milliers, en moyenne)	-18	-96	-141	-123	-87	-16
Effectifs salariés marchand (en milliers)	-16	-86	-128	-115	-87	-29
Taux de chômage BIT (en point)	0.1	0.3	0.5	0.4	0.3	0.1
Taux d'épargne des ménages (en % du RDB)	-1.0	-0.3	-0.1	-0.1	0.0	0.0
Taux d'investissement des SNF (en % de la VA)	0.0	-0.1	-0.1	0.0	0.1	0.2
Taux de marge des SNF (EBE / VA, en %)	0.0	0.0	0.2	0.3	0.4	0.5
Capacité de financement des APU (en % du PIB)	0.9	0.6	0.4	0.5	0.5	0.5
<b>Total des prestations sociales (valeur/PIB)</b>	0.1	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2
dont : chômage	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0
vieillesse	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
<b>Cotisations sociales reçues (valeur/PIB)</b>	0.0	0.0	0.0	0.0	-0.1	-0.1

Source : calculs OFCE, *e-mod.fr*.

**Tableau 23 : Les effets macroéconomiques d'une hausse des cotisations sociales salariales équivalente à 1 point de PIB. Compte des APU**

En écart au compte central						
Année	1	2	3	4	5	10
<b>Prélèvements obligatoires (En points de PIB)</b>						
<b>dont</b>						
TVA	0.0	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1
IR ménages	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	0.9
Impôt sur les bénéfiques	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
CS employeurs	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-0.1
CS salariés et non-salariés	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
<b>Total</b>	<b>1.0</b>	<b>0.9</b>	<b>0.8</b>	<b>0.8</b>	<b>0.8</b>	<b>0.7</b>
<b>Dépenses du compte des APU (En points de PIB)</b>						
<b>dont</b>						
<b>Dépenses de fonctionnement</b>						
Rémunérations des salariés	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
<i>Salaires bruts</i>	<i>0.0</i>	<i>0.1</i>	<i>0.1</i>	<i>0.1</i>	<i>0.1</i>	<i>0.0</i>
<i>Cotisations sociales versées</i>	<i>0.0</i>	<i>0.0</i>	<i>0.0</i>	<i>0.0</i>	<i>0.0</i>	<i>0.0</i>
<b>Intérêts</b>	0.0	0.0	0.0	0.0	-0.1	-0.1
<b>Prestations et autres transferts</b>						
Prestations sociales en espèce	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1
<b>Total</b>	<b>0.1</b>	<b>0.4</b>	<b>0.4</b>	<b>0.4</b>	<b>0.3</b>	<b>0.2</b>

Source : calculs OFCE, *e-mod.fr*.

### Mise en œuvre

Le choc consiste à augmenter de façon permanente la contribution sociale généralisée (CSG) sur les revenus de remplacement ou celle sur les revenus du capital : dans *emod.fr*, les effets macroéconomiques d'un tel choc sont identiques selon les deux types de revenus. La hausse de CSG sur les revenus de remplacement ou du capital, d'un montant de 1 point de PIB *ex ante*, correspond à un choc de demande, car le revenu disponible des ménages diminue comptablement dès le court terme.

### Mécanismes

À court terme, le revenu disponible des ménages baisse, car les revenus de remplacement / du capital perçus par les ménages diminuent mécaniquement avec la hausse du taux de CSG. Cette baisse de pouvoir d'achat pèse sur la consommation et conséquemment sur les autres postes de demande, ce qui se traduit par un recul de l'activité. En revanche, la balance commerciale s'améliore car les importations diminuent sous l'effet de la contraction de la demande intérieure.

À moyen terme, à travers le mécanisme de formation des salaires et notamment par la hausse du chômage, le salaire brut et le coût réel du travail diminuent progressivement. Le prix de valeur ajoutée diminue, entraînant le prix de consommation des ménages. Cela améliore la compétitivité, limitant les destructions d'emplois et les pertes d'activité.

Le solde des APU s'améliore du fait des recettes supplémentaires de CSG. Cette amélioration est limitée par les baisses de recettes de TVA. Les dépenses publiques rapportées au PIB augmentent du fait de la hausse des allocations chômage et de la moindre progression du PIB en valeur.



## Variante 7. Hausse de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA)

**Tableau 24 : Les effets macroéconomiques d'une hausse de la CSG sur les revenus de remplacement ou sur les revenus du capital équivalente à 1 point de PIB.**

En écart au compte central						
Année	1	2	3	4	5	10
PIB total en volume	-0.2	-0.3	-0.2	-0.1	-0.1	0.0
<b>Contributions à la variation de la croissance (en pts de %)</b>						
Importations	0.2	0.4	0.4	0.4	0.4	0.6
Dépenses des ménages	-0.4	-0.5	-0.5	-0.5	-0.5	-0.4
Dépenses des APU	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Investissement des entreprises	-0.1	-0.1	0.0	0.0	0.0	-0.1
Exportations	0.0	0.0	0.0	0.0	-0.1	-0.1
Variations de stocks	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Demande intérieure	-0.4	-0.6	-0.6	-0.5	-0.4	-0.4
Solde extérieur	0.2	0.3	0.4	0.4	0.4	0.4
<b>Taux de croissance en volume (en %)</b>						
Importations	-0.7	-1.2	-1.4	-1.4	-1.4	-1.7
Dépenses des ménages	-0.6	-0.9	-0.9	-0.8	-0.8	-0.7
Dépenses des APU	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
FBCF des SNF EI	-0.4	-0.6	-0.4	-0.2	-0.1	-0.4
Exportations	-0.1	-0.1	-0.1	-0.2	-0.2	-0.4
<b>Agrégats macroéconomiques</b>						
Pouvoir d'achat du RDB (en %)	-1.0	-0.9	-0.8	-0.7	-0.7	-0.6
Salaire nominal (en %)	0.1	0.2	0.2	0.2	0.3	0.8
Salaire réel (en %)	-1.8	-1.7	-1.7	-1.7	-1.7	-1.3
Prix du PIB (en %)	0.1	0.1	0.0	0.1	0.1	0.3
Prix de la consommation des ménages (en %)	1.9	1.9	1.9	1.9	2.0	2.2
Productivité horaire, marchand (en %)	-0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0
Effectifs totaux (en milliers, en moyenne)	1	-39	-28	6	33	33
Effectifs salariés marchand (en milliers)	-22	-56	-47	-18	6	13
Taux de chômage BIT (en point)	0.0	0.1	0.1	0.0	-0.1	-0.1
Taux d'épargne des ménages (en % du RDB)	-0.3	0.0	0.1	0.1	0.1	0.0
Taux d'investissement des SNF (en % de la VA)	0.0	-0.1	0.0	0.0	0.0	-0.1
Taux de marge des SNF (EBE / VA, en %)	-0.2	-0.2	-0.1	-0.2	-0.2	-0.3
Capacité de financement des APU (en % du PIB)	0.5	0.4	0.4	0.5	0.5	0.6
<b>Total des prestations sociales (valeur/PIB)</b>						
dont : chômage	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
vieillesse	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
<b>Cotisations sociales reçues (valeur/PIB)</b>						
	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	0.0

Source : calculs OFCE, *e-mod.fr*.



**Tableau 25 : Les effets macroéconomiques d'une hausse des cotisations sociales salariales équivalente à 1 point de PIB. Compte des APU**

En écart au compte central						
Année	1	2	3	4	5	10
<b>Prélèvements obligatoires (En points de PIB)</b>						
<b>dont</b>						
TVA	0.9	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8
Autres impôts sur les produits	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1
IR ménages	-0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Impôt sur les bénéfiques	0.0	-0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
CS employeurs	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	0.0
CS salariés et non-salariés	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
<b>Total</b>	<b>0.6</b>	<b>0.5</b>	<b>0.5</b>	<b>0.5</b>	<b>0.5</b>	<b>0.5</b>
<b>Dépenses du compte des APU (En points de PIB)</b>						
<b>dont</b>						
<b>Dépenses de fonctionnement</b>						
Rémunérations des salariés	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
<i>Salaires bruts</i>	<i>0.0</i>	<i>0.0</i>	<i>0.1</i>	<i>0.1</i>	<i>0.1</i>	<i>0.0</i>
<i>Cotisations sociales versées</i>	<i>0.0</i>	<i>0.0</i>	<i>0.0</i>	<i>0.0</i>	<i>0.0</i>	<i>0.0</i>
<b>Intérêts</b>	0.0	0.0	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1
<b>Prestations et autres transferts</b>						
Prestations sociales en espèce	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1
<b>Total</b>	<b>0.1</b>	<b>0.1</b>	<b>0.1</b>	<b>0.1</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0</b>

Source : calculs OFCE, *e-mod.fr*.

### Mise en œuvre

Le choc consiste à augmenter de façon permanente les recettes de TVA sur la consommation des ménages d'un montant de 1 point de PIB *ex ante*. La hausse de TVA correspond à un choc de demande négatif à court terme, car il diminue le pouvoir d'achat des ménages.

### Mécanismes

À court terme, le pouvoir d'achat du revenu disponible des ménages baisse, car les prix à la consommation augmentent mécaniquement avec la hausse du taux de TVA.

La TVA s'ajoute comptablement au prix de consommation des ménages hors taxes. De ce fait, à court terme, la hausse de la TVA se répercute instantanément et intégralement dans les prix à la consommation. Ce mécanisme traduit une incidence complète de la TVA sur les consommateurs, les entreprises ne cherchant pas à atténuer le choc en diminuant leurs marges. La hausse du prix de consommation dégrade le pouvoir d'achat des ménages. Cette baisse de pouvoir d'achat pèse sur la consommation et conséquemment sur les autres postes de demande, ce qui se traduit par un recul de l'activité. En revanche, la balance commerciale s'améliore car les importations diminuent sous l'effet de la contraction de la demande intérieure, et cet effet domine la perte de compétitivité engendrée par la hausse des prix.

À moyen terme, à travers le mécanisme de formation des salaires et notamment par l'indexation partielle des salaires sur les prix à la consommation, le salaire brut augmente progressivement, ce qui soutient le pouvoir d'achat des ménages mais pèse sur les marges des entreprises. Le prix de valeur ajoutée augmente, mais moins que les prix des importations, améliorant les termes de l'échange et la balance commerciale.

Le solde des APU s'améliore du fait des recettes supplémentaires de TVA. Cette amélioration est limitée par les baisses de recettes des autres impôts sur les produits, du fait de la baisse de la consommation. Les



dépenses publiques rapportées au PIB augmentent du fait de la hausse des prestations retraite *via* le mécanisme d'indexation des prestations vieillesse sur les prix à la consommation.

## V. Impact redistributif des variantes : mobilisation du modèle de micro-simulation Ines.

Les résultats des simulations macroéconomiques réalisées à l'aide du modèle *emod.fr* mettent en lumière l'impact des mesures considérées sur le pouvoir d'achat des ménages. Néanmoins ils ne permettent pas d'éclairer les effets différenciés de ces mesures selon la place des ménages dans l'échelle des niveaux de vie. Pour ce faire, nous mobilisons le modèle de microsimulation Ines développé conjointement par l'Insee, la Drees et la CNAF. Ce modèle simule, sur barèmes, les différentes prestations auxquelles chaque ménage a droit et les impôts et prélèvements qu'il doit acquitter. Il appréhende ainsi la diversité et la complexité des situations réelles des Français à partir d'un échantillon de plus de 50 000 ménages représentatifs de la population vivant en France métropolitaine, dans un logement ordinaire (logement non collectif), soit l'équivalent de 130 000 personnes. Il est à noter que contrairement au modèle macroéconomique, les simulations réalisées à l'aide du modèle Ines sont statiques. Autrement dit, elles ne tiennent pas compte des dynamiques engendrées par les réformes en termes de créations d'emplois par exemple. Les résultats de ces simulations sont donc à prendre avec prudence du fait de l'importance des chocs considérés. Ces résultats permettent néanmoins d'appréhender, à court terme, l'impact redistributif des mesures évaluées, et ce à un degré relativement fin au sein de la distribution des niveaux de vie.

Pour les mesures ne pouvant être aisément microsimulées à l'aide du modèle Ines, nous nous appuyons sur un certain nombre de résultats issus de la littérature permettant d'appréhender au mieux l'impact des mesures choisies au sein de la distribution des niveaux de vie.

Enfin, certaines mesures évaluées au niveau macro ne peuvent être microsimulées à l'aide des outils à notre disposition. C'est par exemple le cas du report de l'âge légal de départ à la retraite dont les effets redistributifs, réels, sont particulièrement complexes à quantifier.

### Variante 1. Augmentation d'un point de PIB de la CSG

Afin d'assurer une forme de cohérence avec les simulations macroéconomiques réalisées, nous calibrons l'ensemble des chocs microéconomiques à 1 point de PIB et ce même si pour certaines mesures ce choc peut apparaître excessif. Ainsi, nous simulons à l'aide du modèle Ines, une hausse de 1 point de PIB de la CSG sur l'ensemble des revenus hors revenus du patrimoine (revenus financiers, loyers perçus, ...) ce qui correspond à une hausse de plus de 20% des recettes fiscales de CSG.

La CSG étant une taxe quasi proportionnelle – malgré l'existence de taux réduits pour les revenus les plus faibles et certains revenus de remplacement – les effets redistributifs sont relativement aisés à anticiper (Graphique 6a) : la hausse pèserait d'autant plus sur le revenu disponible des ménages que celui-ci est élevé. Alors que l'effet serait quasi nul pour le premier décile de niveau de vie, il atteindrait 2,5% du revenu disponible dans le dernier décile soit environ 2 200 euros par an et par ménage en moyenne.

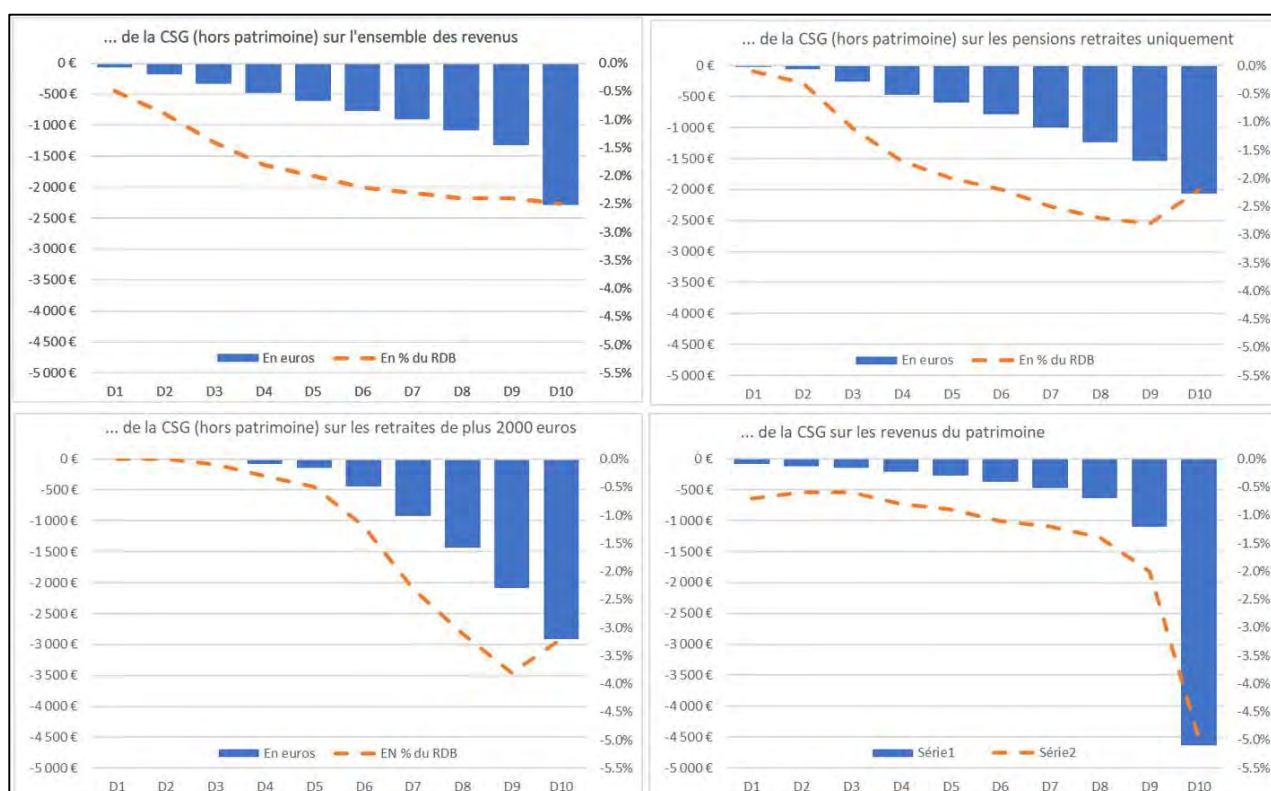
En pourcentage du revenu disponible, l'effet serait croissant jusqu'au revenu disponible médian (*i.e.* le cinquième décile) puis se stabiliserait sous l'effet de la proportionnalité de la CSG.

Le graphique 6b illustre lui une augmentation de la CSG équivalente à un point de PIB non pas sur l'ensemble des revenus hors revenus du patrimoine mais sur les seules pensions de retraites. L'effet

redistributif est sensiblement différents du fait de la répartition des retraités dans l'échelle des niveaux de vie. Leur moindre présence dans le bas et dans le haut de l'échelle des niveaux de vie a pour conséquence directe une concentration de l'impact de la mesure sur ce qui pourrait être qualifié de « classe moyenne supérieure » (les déciles 8 et 9)<sup>9</sup>. Le dernier décile verrait lui sa contribution se réduire légèrement par rapport à une hausse « globale » de la CSG. Rappelons tout de même qu'une hausse équivalente à un point de PIB de la CSG sur les pensions de retraites reviendrait à accroître de près de 90% les recettes fiscales de CSG lié à ce type de revenu. Le graphique 6c présente quant à lui les résultats d'une hausse ciblée de la CSG sur les seules retraites supérieures à 2000 euros mensuelle.

Enfin, nous avons simulé une hausse équivalente à un point de PIB de la CSG sur les seuls revenus du patrimoine, financiers et immobiliers (Graphique 6d). Cette hausse équivaldrait à multiplier par 3,2 les recettes fiscales liées à la CSG sur le patrimoine. De même, elle aurait pour conséquence n'annihiler la mise en place du prélèvement forfaitaire unique à 30%. Néanmoins elle présente l'intérêt d'illustrer un profil redistributif différent, très fortement concentré sur les 10% de ménages les plus aisés. Alors que la mesure ne réduirait que de 0,5% à 1% le revenu disponible des ménages appartenant aux 8 premiers dixièmes de niveaux de vie, l'impact sur les 10% les plus aisés atteindrait 5% soit plus de 4500 euros par ménage.

**Graphique 6 Impact par décile de niveau de vie d'une hausse d'un point de PIB ...**



Sources : Insee, ERF5 2017 actualisée 2019 ; Insee-Drees, modèle Ines. Calculs des auteurs.

Champs des ménages ordinaires de France métropolitaine.

Lecture : une hausse de 1 pt de PIB de la CSG sur les revenus du patrimoine réduirait le revenu disponible de 10% de ménages les plus riches de 4500 euros en moyenne par ménage soit 5% de leur revenu disponible annuel.

<sup>9</sup> Pour plus de détails sur l'impact d'une augmentation de la CSG sur le public des retraités, voir « [Les retraités et les retraites](#) », Fiche « [Le niveau de vie des retraités](#) », Edition 2021, DREES

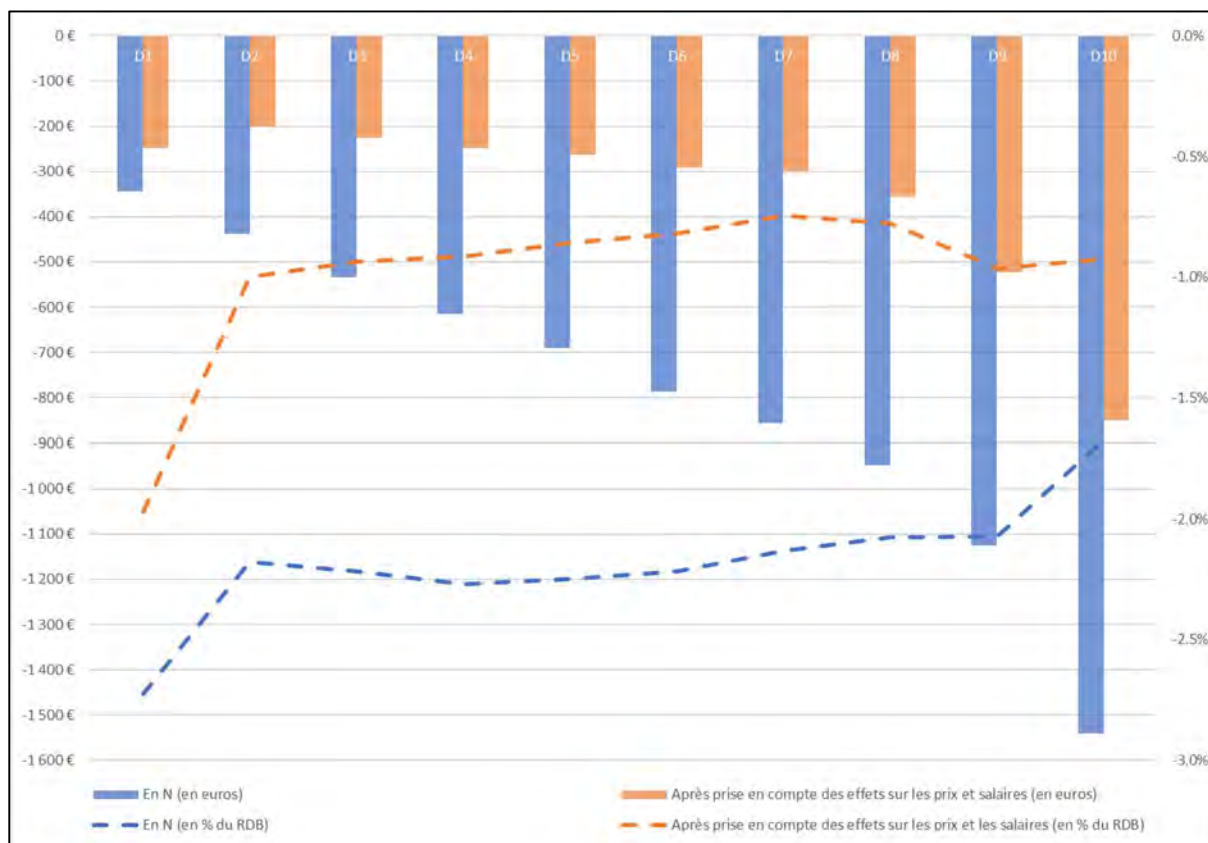


## Variante 2. Augmentation d'un point de PIB de la TVA

Afin d'évaluer l'impact d'une hausse équivalente à un point de PIB de la TVA, nous nous appuyons sur un travail réalisé et publié par l'Insee en 2021 ([André et Biotteau, 2021](#)) qui analyse l'impact d'une hausse de 3 points du taux de TVA à taux normal sur le niveau des ménages, à la fois l'année de la mise en place de la mesure mais également trois années après, une fois pris en compte les effets de la hausse de TVA sur les prix, les barèmes des impôts et des prestations ainsi que sur les revenus d'activité ou de remplacement. Afin de maintenir une cohérence dans nos simulations, nous calibrons à partir de leurs résultats un choc équivalent à 1 point de PIB soit un choc de plus de 6 points du taux de TVA à taux normal. Les résultats sont présentés en graphique 7.

La première année, une telle hausse amputerait d'environ 2% le revenu disponible des ménages du centre de la distribution. Les 10% de ménages les plus aisés ne seraient mis à contribution qu'à hauteur de 1,7% de leur revenu disponible. A contrario, les 10% de ménages les plus modestes seraient les plus pénalisés en proportion de leur revenu disponible (-2,7%). Après prise en compte des effets d'indexation, l'impact d'une hausse de 6 points du taux de TVA à taux normal serait bien moindre, les recettes fiscales également. Les ménages appartenant au 10% les plus pauvres seraient encore plus durement touchés relativement aux autres catégories de ménages puisque leur contribution en euros serait même supérieure à celle du décile supérieur.

**Graphique 7 Impact par décile de niveau de vie d'une hausse d'un point de PIB de la TVA à taux normal**



Sources : André, M. & Biotteau, A.-L. (2021). Medium-Term Effects of a Rise in VAT on Standard of Living and Inequality: A Microsimulation Approach. *Économie et Statistique / Economics and Statistics*, 522-523,5–21. Insee, ERF5 2017 actualisée 2019 ; Insee-Drees, modèle Ines. Calculs des auteurs. Champs des ménages ordinaires de France métropolitaine.

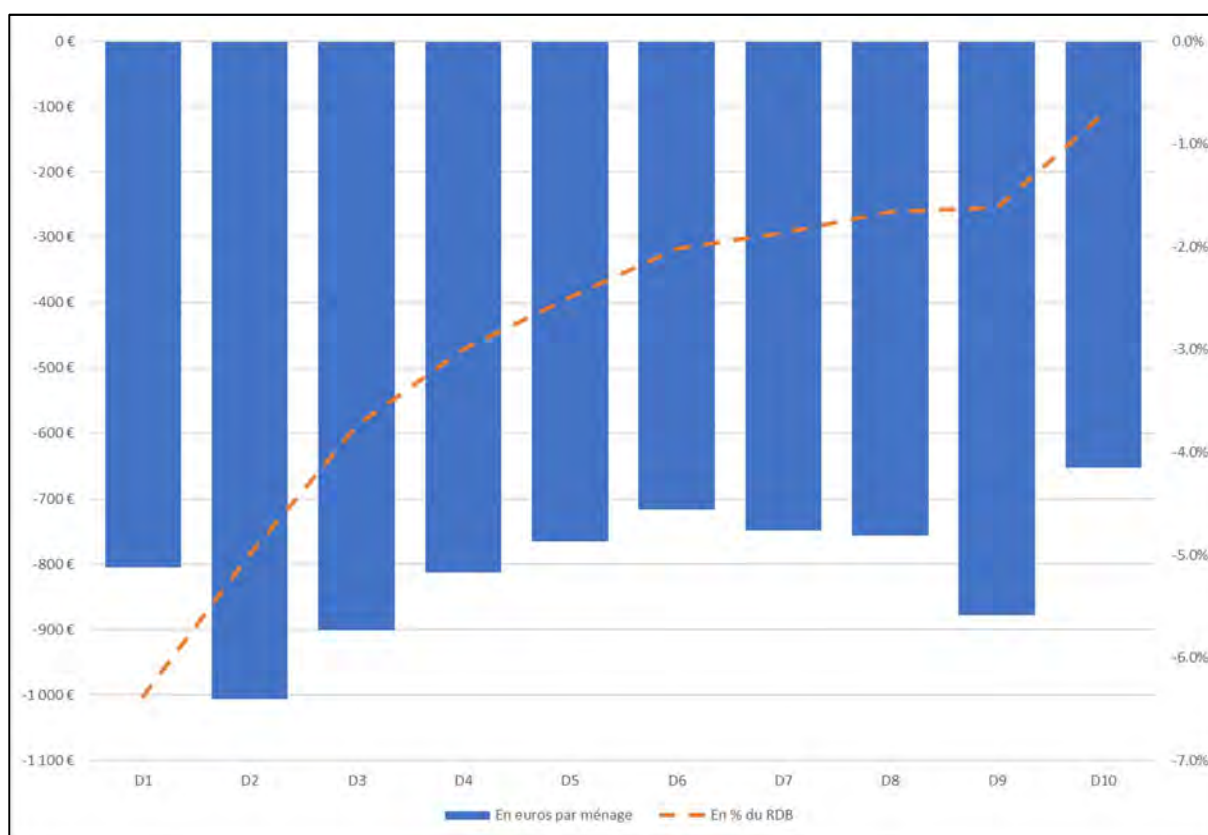
Lecture : une hausse de 1 pt de PIB de la TVA à taux normal réduirait le revenu disponible de 10% de ménages les plus pauvres de 350 euros la première année en moyenne par ménage soit 2,7% de leur revenu disponible annuel.

### Variante 3. Baisse d'un point de PIB des dépenses de santé

Pour évaluer les effets redistributifs d'une baisse d'un point de PIB des dépenses de santé, nous nous appuyons sur le « [Rapport du groupe d'experts sur la mesure des inégalités et de la redistribution](#) » publié en février 2021 par l'Insee et auquel l'OFCE a participé.

Le graphique 8 présente les résultats de nos analyses. Cette baisse amputerait entre 650 euros et 1000 euros le revenu disponible des ménages selon leur place dans l'échelle des niveaux de vie. Cet impact dépendant en partie du nombre d'enfants et de ménages retraités par déciles. Globalement, les ménages les plus pauvres seraient, en proportion de leur revenu, ceux perdant le plus à une telle mesure. Cette baisse des dépenses publiques de santé correspondrait à une baisse de 6,4% de revenu disponible pour le premier dixième de niveau de vie contre 0,7% pour le dixième le plus riche de la population.

**Graphique 8 Impact par décile de niveau de vie d'une baisse d'un point de PIB des dépenses de santé**



Sources : « Réduction des inégalités : la redistribution est deux fois plus ample en intégrant les services publics », Accardo & al. Insee Référence, 2021. Insee, ERFS 2017 actualisée 2019 ; Insee-Drees, modèle Ines. Calculs des auteurs. Champs des ménages ordinaires de France métropolitaine. Lecture : une baisse de 1 pt de PIB des transferts en nature de santé réduirait le revenu disponible de 10% de ménages les plus pauvres de 800 euros en moyenne par ménage soit 6,4% de leur revenu disponible annuel.



## Annexe. Le modèle *e-mod.fr*

Estimé dans le cadre fourni par la comptabilité nationale, le modèle trimestriel de l'OFCE, *e-mod.fr*, est centré sur l'étude de l'économie française (Chauvin et al. 2002). Ce modèle permet d'analyser des politiques macroéconomiques et budgétaires. Il est également utilisé comme un outil d'analyse de la conjoncture et sert à la prévision à court terme et à la simulation de moyen terme. Il impose un cadre comptable rigoureux et assoit les exercices de prévision sur des équations de comportement qui sont régulièrement mises à jour (Blot et al. 2012; Ducoudré and Heyer 2014; Ducoudré and Plane 2015). Le secteur productif est décomposé en deux branches (secteur marchand et services non marchands) et cinq agents sont distingués (ménages, sociétés et quasi-sociétés, institutions financières, administrations publiques, reste du monde).

Le modèle comprend 650 variables endogènes, 350 variables exogènes et 70 équations de comportement. Le modèle est construit à partir de l'hypothèse d'un fonctionnement « néo-keynésien » de l'économie. En période de sous-utilisation des capacités de production, la demande globale (consommation, investissement, variations de stocks, exportations) contraint l'offre et détermine à court terme la production. La conjoncture internationale est prise en compte via le canal de la demande adressée, la compétitivité-prix de l'économie française relativement à ses concurrents ainsi que les prix des matières premières importées.

Cependant, ce modèle de demande est tempéré par le fait que le niveau de la production rétroagit sur les prix et par ricochet sur les comportements de demande. Une baisse de la production réduit l'emploi, si bien que le nombre de chômeurs augmente. Le taux d'utilisation des capacités de production diminue. Le relâchement des tensions sur les marchés du travail et des biens et services diminue les coûts de production et donc les prix, ce qui tend à restaurer la demande. Les conditions de l'offre jouent à court terme sur le commerce extérieur, via la compétitivité et les tensions sur les capacités de production, et, sur la consommation, via l'inflation. La dynamique prend en compte les comportements de stockage. Enfin, à moyen terme, le modèle retrouve une dynamique plus classique, avec un état stationnaire réglé par un chômage d'équilibre.

Avec la crise et les politiques d'austérité menées depuis 2011, les travaux sur l'impact des politiques budgétaires ont montré l'importance de prendre en compte la position dans le cycle pour évaluer l'impact de ces politiques sur l'économie. Cela a donné lieu à des développements et des extensions du modèle *e-mod.fr* afin de prendre en compte ces spécificités. À cette fin, l'équation de Phillips standard du modèle *e-mod.fr* a été enrichie par l'analyse effectuée dans Heyer (2011). Cette modélisation a été notamment utilisée pour produire l'évaluation des effets du CICE sur l'économie française (Ducoudré, Heyer et Plane, 2015).

### Encadré : Prise en compte du cycle économique dans *e-mod.fr*

L'équation de Phillips standard du modèle *e-mod.fr* est enrichie par l'analyse effectuée dans Heyer (2011) et se résume par le système qui suit :

$$\begin{aligned}
 (e1) \quad \dot{W}_t &= \alpha_0 + \sum_{i=1}^n \alpha_i \dot{W}_{t-i} + \sum_{i=0}^n \beta_i \dot{W}_{t-i} + \sum_{i=0}^n \phi_i \Delta U_{t-i} \\
 &\quad - \gamma [\dot{W}_{t-1} - \mu_0 \dot{P}_{C_{t-1}} + \mu_1 (U_{t-i} - \bar{U}_{t-i}) - \mu_2 \pi_{t-1}] + \varepsilon_{W_t} \\
 (e2) \quad \bar{U}_t^* &= \bar{U}_{t-1}^* + \gamma_1 \Delta U_t + \gamma_2 (\Delta U_t \times \text{outputgap}_t) + \gamma_3 (i_t - i_{t-4}) + \gamma_4 ((i_t - i_{t-4}) \times \text{outputgap}_t) \\
 &\quad + \varepsilon_{U_t} \\
 (e3) \quad \bar{U}_t &= \lambda \bar{U}_{t-1} + (1 - \lambda) \bar{U}_t^* + \varepsilon_{\bar{U}_t}
 \end{aligned}$$

avec  $\dot{W}$  : taux de croissance des salaires ;  
 $\dot{P}_C$  : taux de croissance des prix à la consommation ;  
 $U$  : taux de chômage ;  
 $\bar{U}$  : taux de chômage structurel, d'équilibre, NAIRU ;  
 $i$  : taux d'intérêt à 10 ans réels ;  
 $\pi$  : taux de croissance de la productivité du travail.

*Outputgap* : écart de production entre le PIB et le PIB potentiel (source : OCDE).

L'équation (e1) est une écriture en modèle à correction d'erreurs de la courbe de Phillips dans laquelle apparaît le chômage d'équilibre issu d'un filtre de Kalman. L'équation (e2) retranscrit les évolutions à long terme de ce chômage d'équilibre alors que l'équation (e3) décrit sa dynamique.

## Bibliographie

- Blot, Christophe, Eric Heyer, Marion Cochard, and B. Ducoudré. 2012. "Déflation Sous-Jacente." *Revue de l'OFCE* 123: 159–200.
- Chauvin, Valérie et al. 2002. "Le Modèle France de l'OFCE. La Nouvelle Version: E-Mod. Fr." *Revue de l'OFCE* 81.
- Ducoudré, B., and É. Heyer. 2014. "Baisse De L'euro Et Désinflation Compétitive: Quel Pays En Profitera Le Plus?" *Revue de l'OFCE* 136(5): 221–53.
- Ducoudré, B., and M. Plane. 2015. "Les Demandes de Facteurs de Production En France: Estimation et Analyse Des Effets de La Crise." *Revue de l'OFCE* 142(6).
- Heyer, E. (2011). The effectiveness of economic policy and position in the cycle: the case of tax reductions on overtime in France. *Oxford Review of Economic Policy*, 27(2), 364-379.
- Bock S., P. Lissot et S. Ozil, 2015, « Matis : une maquette d'évaluation des effets sur l'emploi de variations du coût du travail », *Document de travail, Les Cahiers de la DG Trésor*, n° 2015-02.



- Chouvel F., Confais E., Cornilleau G., Gubian A. et Roguet B., 1996, « Impact macroéconomique des politiques spécifiques d'emploi. Le cas de la France 1974-1994 », in *40 ans de politique de l'emploi*, Dares, La Documentation française.
- Cueva S. et Heyer E., 1997, « Fonction de production et degrés d'utilisation du capital et du travail : une analyse économétrique », *Économie et Prévision*, n° 131.
- Cochard Marion, Eric Heyer et Gérard Cornilleau, 2010, « Les marchés du travail dans la crise », *Économie et Statistique*, n° 438-440.
- Dormont B., 1997, « L'influence du coût salarial sur la demande de travail », *Économie et Statistique*, n° 301-302, pp. 95-109.
- Ducoudré B., E. Heyer et M. Plane, 2015, « Que nous apprennent les données macro-sectorielles sur les premiers effets du CICE ? Évaluation pour la période 2014-2015t2 », *Document de travail, OFCE*, n° 2015-29, décembre.
- Ducoudré, B., Heyer, E., & Plane, M. (2016). CICE et Pacte de responsabilité : une évaluation selon la position dans le cycle. *Revue de l'OFCE*, (2), 5-42.
- Klein C. et O. Simon, 2010, « Le modèle MESANGE réestimé en base 2000 : tome 1, version avec volumes à prix constants », *Document de travail, Insee*, G2010/03.





## ETUDE N° 2 – LES EFFETS MACROÉCONOMIQUES DE PLUSIEURS MESURES DE RÉGULATIONS DESTINÉES À AMÉLIORER LA SITUATION DES FINANCES SOCIALES (DIRECTION GÉNÉRALE DU TRÉSOR)



# Effets macroéconomiques des mesures sur les retraites

Adrien Perret, Sous-directeur politiques sociales

07/10/2021

Direction générale du Trésor

1



## 1. Un décalage de l'âge de départ entraîne une hausse de population active, qui soutient le potentiel d'activité et le taux d'emploi à moyen terme

A long terme, la demande de travail s'ajuste à l'offre (l'effet sur le PIB dépend de l'intensité capitalistique et de la productivité)

Cet effet peut toutefois prendre du temps

- Délai d'ajustement du stock de capital
- Contraintes de débouchés des entreprises et délais d'ajustement des salaires et des prix, pouvant se traduire par une hausse temporaire du taux de chômage (selon les caractéristiques du marché du travail).

07/10/2021

2



## 2. Cela se traduirait par une hausse de l'emploi dès le moyen terme

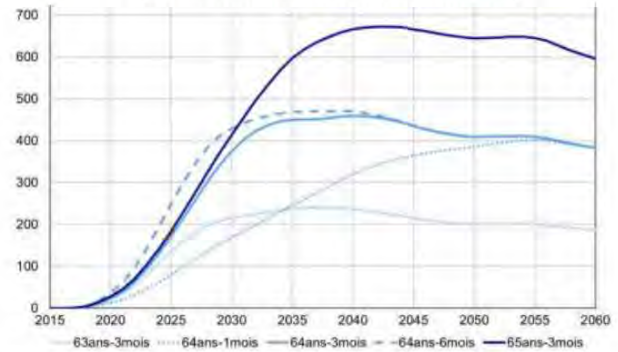
Dans les modèles keynésiens, les chocs d'offre ont seulement un effet positif à long terme et non à court terme.

- un choc de population active a mécaniquement un impact négatif sur le chômage à court terme, quelle que soit sa nature.
- A long terme, le marché du travail absorbe la hausse de la population active, et le taux de chômage retrouve son niveau initial.
- Dans les simulations, la vitesse d'ajustement de l'emploi dépend du rythme de décalage de l'âge de départ.

Les modèles mobilisés ne tiennent pas compte de certains effets :

- Absence d'effets ricardiens (changement de comportement d'épargne des actifs) en cas de rééquilibrage
- Pas de prise en compte de la situation initiale de finances publiques : le contrefactuel est l'absence de toute mesure et un système restant donc déficitaire
- Pas de prise en compte de facteurs spécifiques liés à un choc sur la tranche d'âge 60-64 ans

**Effets sur l'emploi du décalage de l'AOD (en milliers) pour différentes réformes simulées**



Source : modèle Mésange (DG Trésor et Insee), bouclé avec le modèle Aphrodite (DG Trésor)

Note : chaque courbe correspond à la trajectoire d'emploi associée à une réforme (i.e. un AOD cible et un rythme de montée vers cet AOD).  
Lecture : en 2060, environ 380 000 emplois supplémentaires seraient créés dans le cas d'un décalage de l'âge d'ouverture des droits à la retraite à 64 ans au rythme de 3 mois par génération, par rapport à une situation sans réforme.

07/10/2021

3

## 3. Les leviers alternatifs paraissent moins favorables sur l'emploi

Tableau 2 : Comparaison des effets macroéconomiques de trois types de réformes : report de l'âge d'ouverture des droits, modération des pensions ou hausse des cotisations sociales employeur (années après le début de montée en charge de la réforme)

Effets sur...	Scénario	5 ans	10 ans	15 ans	20 ans	Long terme
le solde financier du système de retraite ex ante* (en points de PIB)	Tous (par construction des scénarios contrefactuels de modération des pensions ou de hausse des cotisations)	0,2	0,4	0,3	0,3	0,1
	Report de l'âge d'ouverture des droits	0,0	0,3	1,0	1,4	1,4
le PIB (en %)	Modération des pensions	-0,2	-0,3	-0,1	0,0	0,0
	Hausse des cotisations sociales employeur	-0,2	-0,4	-0,5	-0,4	-0,1
	Report de l'âge d'ouverture des droits	60	260	420	450	390
l'emploi (en milliers)	Modération des pensions	-30	-40	-10	0	0
	Hausse des cotisations sociales employeur	-60	-140	-130	-100	-40
	Report de l'âge d'ouverture des droits	0,5	0,7	0,2	0,0	0,0
le taux de chômage (en points de pourcentage)	Modération des pensions	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
	Hausse des cotisations sociales employeur	0,2	0,4	0,4	0,3	0,1
	Report de l'âge d'ouverture des droits	0,1	0,4	0,7	0,9	0,8
le solde primaire des administrations publiques (en points de PIB)	Modération des pensions	0,1	0,2	0,2	0,2	0,1
	Hausse des cotisations sociales employeur	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0

Source : modèle Mésange (DG Trésor et Insee) et modèle Aphrodite (DG Trésor).

Lecture : un report de 2 ans de l'AOD au rythme de 3 mois par génération augmente le PIB de 1,4 point à horizon 20 ans après le début de montée en charge de la réforme et améliore le solde financier du système de retraite ex ante de 0,3 point de PIB à cet horizon. Une modération des pensions permettant la même amélioration du solde financier du système de retraite ex ante n'a pas d'effet sur le PIB à horizon 20 ans. Une hausse des cotisations sociales employeur permettant la même amélioration du solde financier du système de retraite ex ante diminue le PIB de 0,4 point à horizon 20 ans.

\* Les effets sur le solde financier du système de retraite « ex ante » ne prennent pas en compte les effets de retour dus à la modification de l'environnement macroéconomique (salaires, PIB etc.) et sont utilisés pour calibrer les deux scénarios contrefactuels (hausse des cotisations et baisse des pensions). Ils diffèrent ainsi des résultats présentés dans le reste de la note. Cette méthodologie qui consiste à comparer les impacts ex ante de mesures est celle traditionnellement retenue dans les évaluations des politiques publiques.

Les effets attendus d'une hausse de l'âge de départ sont à comparer à un équilibrage des régimes de retraites via un autre levier

- Contrairement aux autres leviers, une hausse de l'âge de départ permettrait de :
  - créer des emplois
  - soutenir l'activité
  - améliorer sensiblement le solde public.
- Malgré un impact plus faible sur le chômage à court terme, une baisse des retraites ou une hausse des cotisations conduisent à un effet moins favorable sur l'emploi à moyen terme.
- Du fait de la perte de PIB et d'emploi, la hausse des cotisations ne conduit pas à une amélioration du solde primaire des administrations publiques à long terme

07/10/2021

4

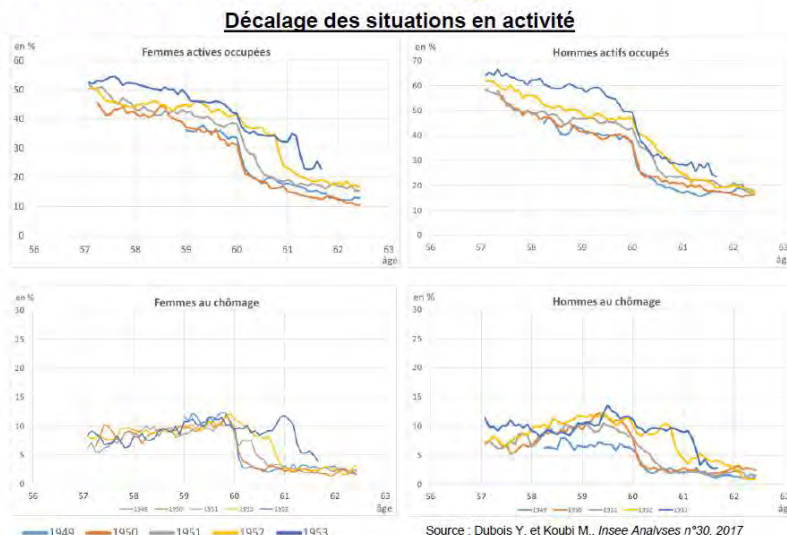
## 4. La réforme de 2010 a eu un effet limité sur le taux de chômage des seniors et a accru le taux d'emploi de l'ensemble de cette classe d'âge

Ce n'est pas un choc de population active indifférencié :

- Le choc initial touche la population des seniors, qui est en grande partie déjà en emploi
- Les modèles macroéconomiques usuels ne permettent pas de capturer cette spécificité

D'après les études microéconomiques étudiant l'impact ex-post de la réforme 2010 :

- Une hausse de l'âge de départ à la retraite a tendance à maintenir les seniors dans la situation qu'ils occupaient à l'atteinte de l'âge de départ pré-réforme.
- Entre les générations 1949 et 1953, l'emploi a augmenté à tout âge de 58 à 62 ans.

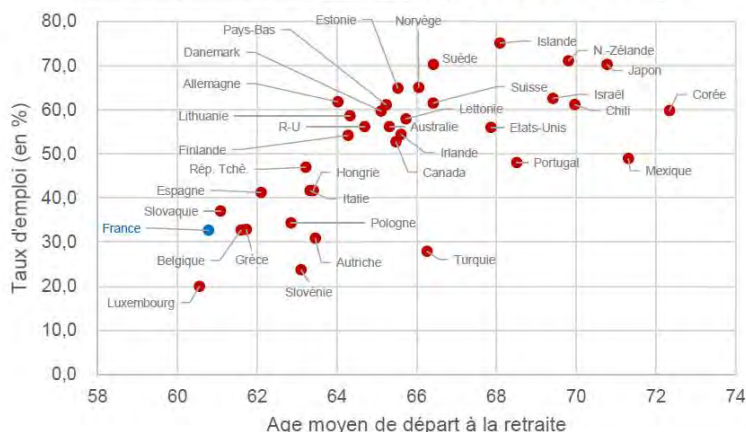


07/10/2021

5

## 5. Certains pays parviennent à réunir les conditions permettant un taux d'emploi plus élevé des seniors et un âge de départ à la retraite plus tardif

**Taux d'emploi des 60-64 ans selon l'âge de départ à la retraite**



Source : OCDE, Pensions at a Glance 2019

- En comparaison internationale, corrélation positive entre l'âge moyen de départ à la retraite et le taux d'emploi des 60-64 ans  
⇒ Rôle des marchés du travail nationaux dans le processus d'ajustement

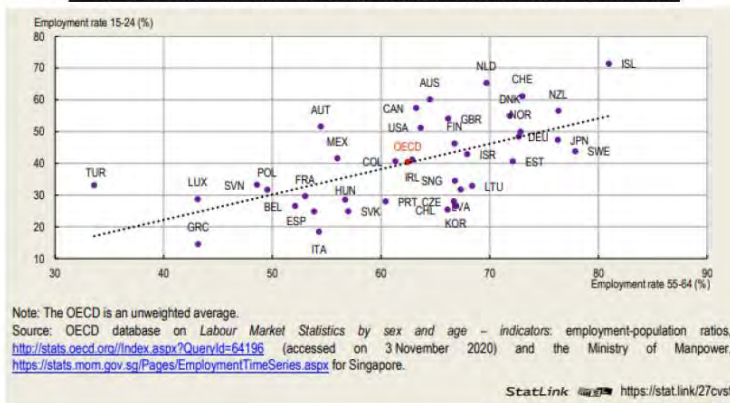
07/10/2021

6

## 6. L'effet d'éviction de l'emploi des jeunes par les seniors est limité voire nul

Pays	Relation entre le taux d'emploi des seniors et des jeunes
Italie	Boeri et al. (2017) : Une rétention de 5 travailleurs seniors dans une entreprise induit 1 embauche en moins d'un jeune à temps plein.  Carta et al. (2021) : Une augmentation de 10 % des travailleurs seniors induit une augmentation de 1,8 % des jeunes travailleurs (15-34ans) et de 1,3 % des travailleurs d'âge moyen (35-54ans) durant 3ans.
Pays-Bas	S. Hut (2019) : Pour un senior maintenu à son poste, les entreprises embauchent en moyenne 0,6 jeunes travailleurs en moins.
R.-U.	Bozio et al. (2008) : pas d'éviction de l'emploi des jeunes du par les travailleurs plus âgés à long terme.
UE27	Eichhorst et al. (2014) : L'hypothèse d'une substitution entre les travailleurs de différentes classes d'âge ne semble pas vérifiée empiriquement.

Les taux d'emploi des seniors et des jeunes sont positivement corrélés

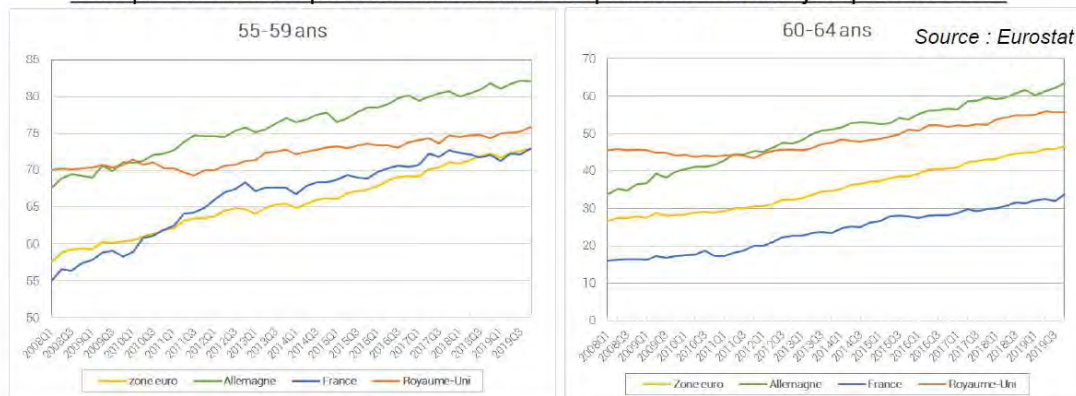


07/10/2021

7

## 7. L'emploi des seniors connaît une dynamique haussière

Comparaison européenne des taux d'emploi des seniors jusqu'à fin 2019



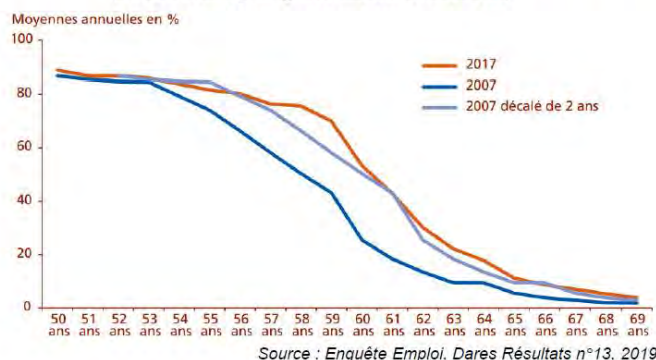
- Pas de ralentissement de l'emploi des seniors après 2010 mais plutôt une accélération
- Le taux d'emploi des 60-64 ans reste en dessous de la moyenne européenne du fait d'un âge de départ à la retraite plus précoce

07/10/2021

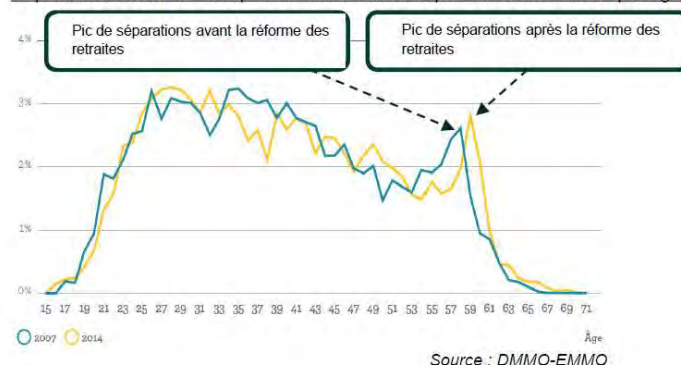
8

## 8. Le recul de l'âge de départ à la retraite s'est effectivement traduit par des sorties d'emploi plus tardives

Taux d'activité par âge détaillé en 2007 et 2018



Répartition des fins de CDI pour licenciement ou rupture conventionnelle par âge



Suite à la réforme de 2010, on observe un décalage de 2 ans :

- Du taux d'activité des séniors
  - Du pic des fins de CDI à l'approche de l'âge d'ouverture des droits
- ⇒ L'activité et l'emploi réagissent positivement et s'ajustent au nouvel âge d'ouverture des droits à la retraite

07/10/2021

9

## Conclusion.

Par rapport à une hausse des cotisations ou une modération des pensions, le décalage de l'AOD est la seule mesure à créer des emplois, de la richesse et à libérer des marges budgétaires à moyen terme

La vitesse de ces ajustements dépend du rythme de la réforme et du marché du travail

A court terme, les études microéconométriques sur l'emploi des séniors semblent conforter la réaction positive de l'emploi au recul de l'AOD :

- Décalage des sorties de l'emploi
- Hausse continue de l'emploi des séniors
- Avec un effet d'éviction limité sur les cohortes plus jeunes

07/10/2021

10



### ETUDE N° 3 - LES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES: DÉFINITION ET MESURE ; PERTINENCE POUR LE PILOTAGE DES FINANCES SOCIALES ; CONDITIONS D'ACCEPTABILITÉ

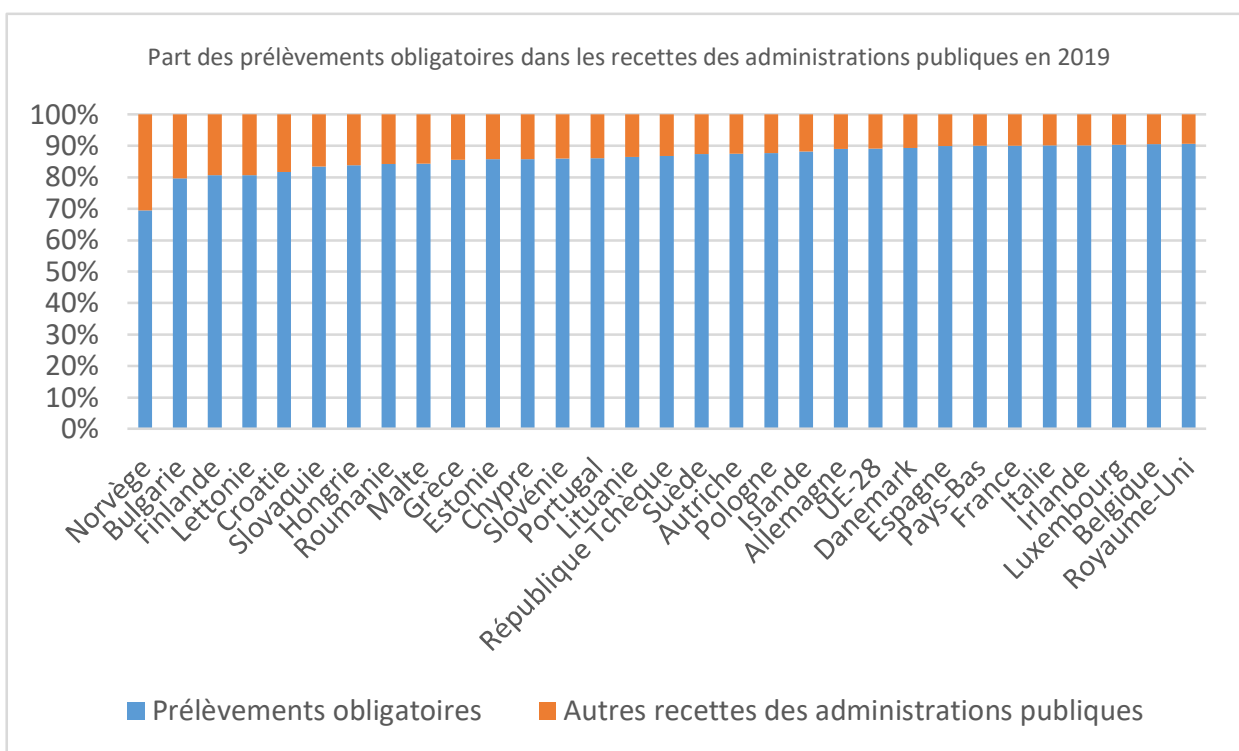
Note pour le Haut Conseil du financement de la protection sociale

**Laurent CAUSSAT** (Membre de l'Inspection générale des affaires sociales)

## INTRODUCTION

[1] Les prélèvements obligatoires sont constitués d'impôts et de cotisations sociales (*cf. infra*, partie 1 de la présente note pour une définition exacte des prélèvements obligatoires). Ils représentent la majeure partie des recettes totales des administrations publiques (*cf. graphique ci-dessous*), en réalité plus de 80% de ces recettes dans les États-membres de l'Union européenne, de l'Espace économique européen et en Suisse.

#### Part des prélèvements obligatoires et des recettes non fiscales des administrations publiques dans les pays membres de l'Union européenne en 2019



Eurostat. Les recettes non fiscales des administrations publiques comprennent la production marchande résiduelle, les paiements partiels des bénéficiaires de services non marchands, les revenus du patrimoine, etc.

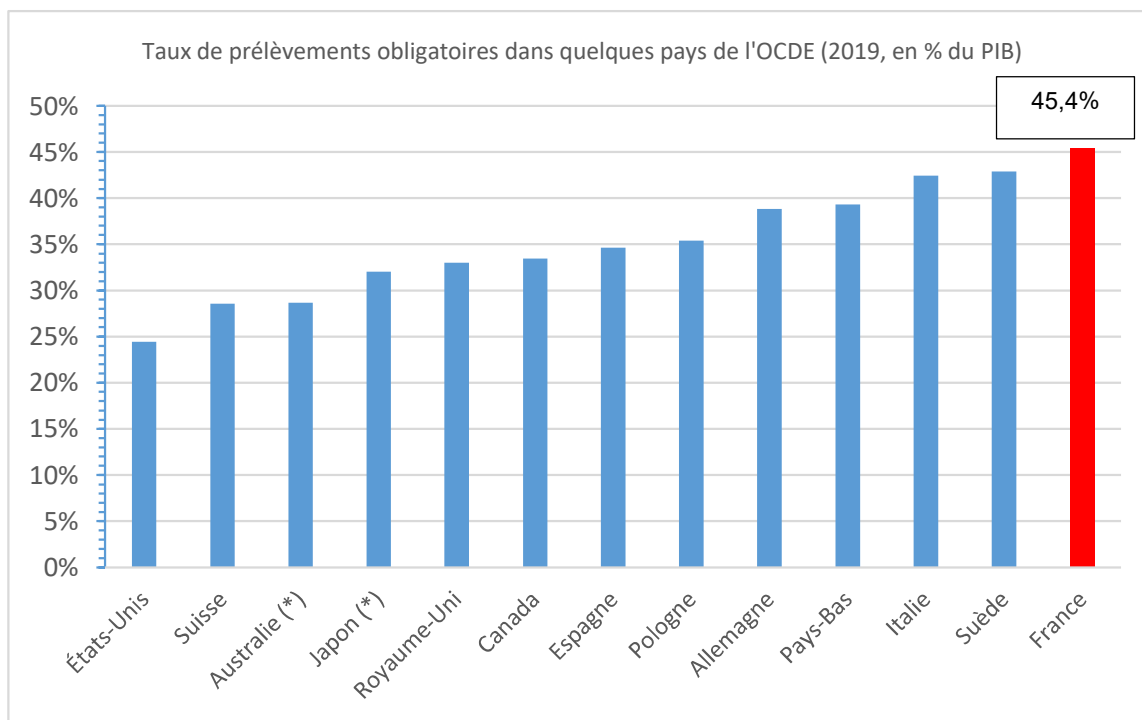
- [2] Au plan économique, les prélèvements obligatoires servent tout d'abord à financer des politiques publiques, qu'il s'agisse de la fourniture de services collectifs ou individualisables, ou de transferts en faveur des ménages et des entreprises. Mais ils peuvent en outre agir sur l'équilibre économique, soit au niveau micro-économique en modifiant les prix de certains biens et services ou facteurs de production et par suite les comportements de consommation à l'instar notamment des taxes comportementales visant à dissuader certaines consommations addictives (tabac, alcool), les choix d'investissement et les combinaisons des facteurs de production, soit au niveau macro-économique en déterminant les conditions de l'équilibre des finances publiques aux fins de stabilisation de l'activité économique, de financement d'investissements qui produiront un retour à moyen terme, ou encore de constitution – ou de consommation – de réserves pour anticiper les conséquences à long terme des changements démographiques.
- [3] Le caractère obligatoire attaché à ces prélèvements est important au plan de l'analyse économique. D'un côté il assure la mutualisation la plus large du financement des politiques publiques, particulièrement dans le domaine des politiques de redistribution et de protection sociale, qui est socialement désirable. Mais de l'autre, ils impliquent une modification des prix relatifs de ces biens et services et facteurs de production, et par suite des incitations aux agents économiques à modifier leurs choix de production, de consommation, d'investissement, etc., avec des incidences finales sur l'équilibre économique souvent complexes et difficiles à évaluer. Ainsi, à titre d'exemple, une fiscalité progressive peut apporter une contribution décisive à la redistribution des revenus, mais au prix de modifications des comportements individuels tels qu'une réduction de l'offre de travail ou un découragement de l'investissement qui sont coûteuses sur le plan économique.
- [4] Une analyse des avantages et des coûts pour la société d'une évolution des prélèvements obligatoires est donc indispensable à un débat public informé sur les options disponibles pour le redressement des comptes publics à mesure que les mesures de soutien aux ménages et aux entreprises mises en place pendant la crise sanitaire sont appelées à refluer progressivement. Cette analyse est particulièrement utile à la détermination des voies du retour à l'équilibre des finances sociales, et du rôle à donner à un ajustement des recettes des régimes de protection sociale dans les divers scénarios envisageables, compte tenu du constat établi par le Haut Conseil du financement de la protection sociale des limites des seules marges disponibles en matière de dépenses sociales.
- [5] L'OCDE, à l'origine de la notion de prélèvements obligatoires dans les années soixante pour les pays membres de cette organisation, publie annuellement des statistiques sur les recettes publiques, dont l'indicateur du taux de prélèvements obligatoires, soit le ratio des prélèvements obligatoires au produit intérieur brut (PIB). Eurostat, la direction générale de la Commission européenne chargée de



l'élaboration de statistiques harmonisées entre États-membres de l'Union européenne, publie également annuellement des estimations du taux de prélèvements obligatoires. Enfin, tous les pays développés publient des taux de prélèvements obligatoires pour ce qui les concerne, articulés avec les autres agrégats des comptes nationaux. Dans tous les cas, les taux de prélèvements obligatoires ont en commun de rapporter des impôts et des cotisations sociales acquittés par les agents économiques d'un pays au profit des administrations publiques au PIB de ce pays.

[6] Ainsi, le graphique ci-dessous présente les taux de prélèvements obligatoires en 2019, en part du produit intérieur brut, dans une sélection de pays membres de l'OCDE. Le graphique suivant quant à lui le même indicateur pour les 28 États-membres de l'Union européenne, de l'Espace économique européen et en Suisse, également pour 2019.

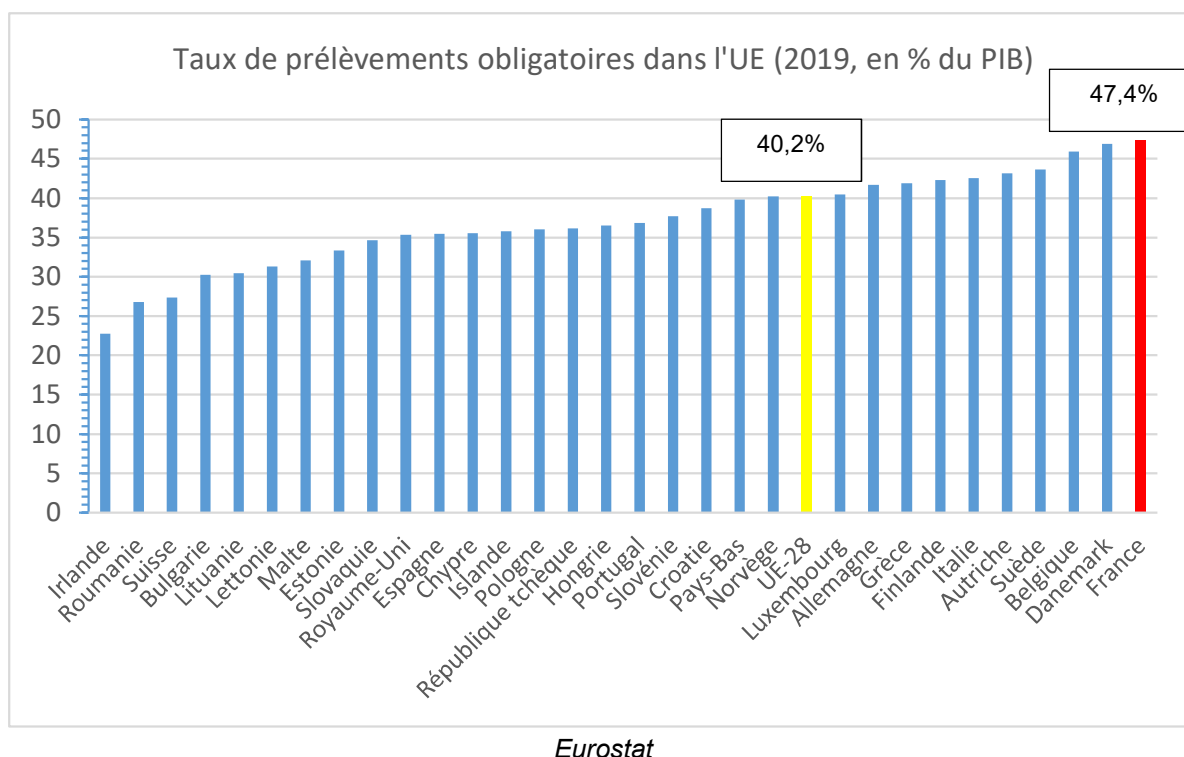
#### Taux de prélèvements obligatoires dans quelques pays de l'OCDE (2019, en % du PIB)



OCDE, statistiques des recettes publiques. (\*) : 2018



## Taux de prélèvements obligatoires dans les États-membres de l'Union européenne (2019, en % du PIB)



[7] En France, l'Insee publie en outre un indicateur de taux de prélèvements obligatoires, qui s'est élevé à 43,8% du PIB en 2019 et à 44,5% du PIB en 2020<sup>10</sup>.

[8] Deux remarques liminaires peuvent être faites à la lecture de ces données :

- en premier lieu, on observe des écarts significatifs de mesure des taux de prélèvements obligatoires entre institutions internationales et nationales, pour un même pays et une même année : ainsi, pour la France en 2019, l'indicateur varie de 43,8% du PIB selon l'Insee à 47,4% du PIB selon Eurostat, l'estimation de l'OCDE étant quant à elle intermédiaire (45,4%) ;
- cependant, que ce soit selon l'OCDE ou Eurostat, la France apparaît comme le pays développé qui présente le plus haut niveau de prélèvements obligatoires en part du PIB.

[9] Cette position singulière de la France au regard de l'indicateur de taux de prélèvements obligatoires mérite toutefois d'être vérifiée au regard des concepts et méthodes utilisés par les différentes institutions internationales et nationales, compte tenu des écarts observés entre leurs diverses mesures des prélèvements obligatoires.

<sup>10</sup> « Un déficit public historique dans le contexte de la crise sanitaire – les comptes des administrations publiques en 2020 », *Insee Première*, n° 1859, Insee, mai 2021.



- [10] La présente note traite tout d'abord de la définition et de la mesure des prélèvements obligatoires, avec une attention spécifique aux prélèvements obligatoires qui bénéficient aux administrations en charge de la délivrance de dispositifs de protection sociale, dénommés dans ce qui suit « prélèvements obligatoires sociaux ». Elle examine ensuite l'aptitude de cette notion à comparer les modes de financement des politiques publiques, en particulier des politiques sociales, dans les pays développés. Elle questionne enfin l'impact socio-économique des prélèvements obligatoires sociaux, eu égard au lien, plus ou moins direct selon les risques sociaux, qu'ils entretiennent avec les prestations qu'ils financent,
- [11] Initialement introduite à l'initiative de l'OCDE en 1965, la notion de prélèvements obligatoires ne bénéficie pas d'une définition normalisée à l'échelle internationale. Si les concepts sous-jacents à la notion de prélèvements obligatoires sont aujourd'hui partagés par les experts des comptes nationaux au plan national et international, une certaine latitude est laissée aux pays et aux organisations internationales pour les définir et les mesurer exactement. Aussi la première partie de la présente note présente-t-elle les indicateurs de prélèvements obligatoires publiés par l'Union européenne, l'OCDE et la France, en explicitant aussi précisément que possible les différences existant entre eux et évaluant leur aptitude à comparer les modes de financement des politiques publiques entre pays développés.
- [12] La deuxième partie de la note s'efforce de caractériser la situation de la France relativement à ses principaux partenaires économiques. Une attention particulière est portée à cet égard au rapprochement du niveau et de la structure des recettes des administrations publiques entre l'Allemagne et la France.
- [13] La troisième partie de la note questionne les conditions de l'acceptabilité des prélèvements obligatoires, notamment sous l'angle de l'incidence de l'affectation de recettes spécifiques aux administrations chargées de la délivrance de dispositifs de protection sociale. Une quatrième partie conclusive récapitule les enseignements dégagés au fil des analyses conduites dans l'ensemble de la note.
- [14] Ces questions ont fait l'objet de nombreux travaux antérieurs, au sein desquels on peut distinguer un document du Conseil des prélèvements obligatoires de 2008 sur « le sens et les limites de la comparaison des taux de prélèvements obligatoires entre pays développés », sous la plume de MM. Claude Thélot et Pascal Rouet<sup>11</sup>. Dans la mesure où un grand nombre de ses analyses et conclusions restent valides, ce document a été fortement mobilisé dans la rédaction de la présente note (*cf.* Encadré 1). Il nécessite toutefois certaines actualisations, en particulier pour tenir compte des évolutions apportées aux concepts de la comptabilité nationale depuis sa publication.

---

<sup>11</sup> Claude Thélot, Pascal Rouet, « Sens et limites de la comparaison des taux de prélèvements obligatoires entre pays développés », Conseil des prélèvements obligatoires, mars 2008.

### Encadré 1 : Les principales analyses et conclusions du rapport « Thélot-Rouet » de 2008

Le document rédigé en 2008 par MM. Claude Thélot et Pascal Rouet sur le sens et les limites de la comparaison des taux de prélèvements obligatoires entre pays développés traite successivement :

- de la définition et de la mesure des prélèvements obligatoires ;
- du nécessaire enrichissement de la notion de prélèvements obligatoires, à partir d'une appréhension par son seul niveau total en part de la richesse nationale, en tenant compte de la structure des recettes des administrations publiques et de celle des dépenses qu'elles financent ;
- de l'influence du périmètre et de la structure des dépenses publiques, et en particulier des dépenses de protection sociale, sur le niveau et la composition des prélèvements obligatoires.

Il se conclut par l'énoncé de quatre facteurs à l'origine d'écart des taux prélèvements obligatoires entre pays développés :

- les conventions de mesure dans le calcul des taux de prélèvements obligatoires ;
- des différences dans l'efficacité de la fourniture des services collectifs ;
- le recours plus ou moins important aux fonds publics ou privés pour la production de services collectifs, en dehors des fonctions des administrations publiques qualifiées « d'essentielles » dont le financement repose intégralement sur les fonds publics ;
- l'ampleur des fonctions « santé » et « protection sociale » au sein des dépenses des administrations publiques.

En outre, au fil de son argumentation, le rapport de MM. Thélot et Rouet comporte plusieurs affirmations, dont le rappel préalable est utile dans le cadre des analyses menées dans la présente note :

- la notion de prélèvements obligatoires ne figure pas dans le cadre central du système européen de comptabilité nationale, dans sa version établie en 1995 ;
- les problèmes de mesure des prélèvements obligatoires ne sont pas tels qu'ils rendent impossible la comparaison entre pays développés ;
- nets des transferts qu'ils financent, les prélèvements obligatoires sont restés stables en France entre 1997 et 2006, en part du PIB.

## 1 - LA DÉFINITION ET LA MESURE DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

[15] Le manuel du système européen des comptes, dans sa dernière version actualisée en 2010 (dénommée « SEC 2010 »<sup>12</sup>) comporte les trois affirmations suivantes :

- « les recettes des administrations publiques se composent généralement en majorité de prélèvements obligatoires par les administrations publiques sous la forme d'impôts et de cotisations sociales » (§ 20.76) ;
- « les impôts sont des prélèvements obligatoires, sans contrepartie, en espèces ou en nature, effectués sur des unités institutionnelles par des administrations publiques ou des autorités supranationales exerçant leurs pouvoirs souverains ... les impôts sont décrits comme étant sans contrepartie

<sup>12</sup> Système européen des comptes (SEC 2010 », Eurostat, 2013. Consultable au lien Internet suivant : <https://ec.europa.eu/eurostat/fr/web/products-manuals-and-guidelines/-/ks-02-13-269>



car les administrations publiques ne fournissent en échange rien de proportionnel à l'unité individuelle qui effectue le versement » (§ 20.165) ;

- « des cotisations sociales sont versées par les salariés ou par d'autres, ou par les employeurs pour le compte de leurs salariés, en vue de garantir le droit à des prestations d'assurance sociale, pendant la période courante ou des périodes futures, aux salariés ou aux autres cotisants, aux personnes qu'ils ont à leur charge ou à leurs survivants » (§ 17.01).

[16] Par conséquent, le contour des prélèvements obligatoires dépendra des interprétations qui seront données des termes « administrations publiques », « obligatoire », « impôts sans contrepartie », « cotisations sociales » et « assurance sociale ». Le § 1.2 suivant approfondit la définition de ces concepts.

[17] Au-delà des principes généraux qui définissent la notion de prélèvements obligatoires, leur mesure est en outre tributaire de conventions, qui peuvent être nécessaires lorsque les données financières dont disposent les institutions chargées de l'élaboration des comptes nationaux ne permettent pas une application directe et dépourvue d'ambiguïté des concepts préalablement définis. Des problèmes se posent en particulier quant à l'appréhension des crédits d'impôts d'une part, et des cotisations sociales imputées d'autre part : ils seront abordés au § 1.3 suivant.

[18] Au final, quelques enseignements peuvent être tirés des écarts méthodologiques existant entre les divers indicateurs de taux de prélèvements obligatoires disponibles (§ 1.4). Toutefois, il est important au préalable de préciser le degré d'appropriation de la définition des prélèvements obligatoires par les diverses organisations internationales qui publient des données permettant de comparer le niveau et la structure des recettes et des dépenses des administrations publiques entre pays (*cf. infra*, § 1.1).

### **1.1 - En l'absence d'un cadre conceptuel unifié à l'échelle internationale, une grande latitude est laissée aux organisations internationales et aux institutions nationales chargées de l'élaboration des comptes nationaux pour mesurer les prélèvements obligatoires**

[19] La notion de prélèvements obligatoires a été proposée dès 1965 par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), sans lien avec d'autres référentiels internationaux tels que le système de comptabilité nationale de l'Organisation des Nations Unies (ONU), le système européen des comptes de l'Union européenne ou les statistiques de finances publiques du Fonds monétaire international (FMI). Le rapport de MM. Thélot et Rouet sur le sens et les limites de la comparaison des taux de prélèvements obligatoires entre pays développés pour le Conseil des prélèvements obligatoires en 2008 pouvait ainsi affirmer que « *la notion de prélèvements obligatoires elle-même ne figure pas, à proprement parler, dans le Système européen de comptabilité nationale défini en 1995* » (*cf. supra*, encadré 1).

[20] Cette situation a cependant évolué au cours de la décennie 2010. Ainsi, pour la première fois en 2013, la version révisée du système de comptabilité nationale (dénommé « SCN 2008 »<sup>13</sup>) a fait l'objet d'une publication conjointe de l'ONU, de la Commission européenne, de l'OCDE, du FMI et de la Banque mondiale, à l'issue des travaux d'un groupe de travail associant des experts de chacune de ces organisations internationales (cf. encadré 2). Elle sert ainsi de cadre commun à l'élaboration des comptes nationaux par les institutions qui en sont chargées dans chaque pays, ainsi qu'aux indicateurs et aux études économiques produits par les organisations internationales. Ainsi le guide d'interprétation des statistiques de recettes publiques de l'OCDE<sup>14</sup> relève que « de larges extraits du cadre théorique ainsi que les définitions des divers secteurs de l'économie du système des comptes nationaux de l'Organisation des Nations Unies figurent dans la classification des impôts de l'OCDE ».

**Encadré 2 : Les différents systèmes de comptabilité nationale et autres (OCDE, FMI, Banque mondiale) qui décrivent les flux financiers transitant par les administrations publiques**

À l'échelle d'un pays donné comme à l'échelle européenne (SEC 2010) et internationale (SCN 2008), les systèmes de comptabilité nationale décrivent les fonctions économiques des administrations publiques au moyen d'une séquence de comptes décrivant les opérations suivantes :

- production non marchande et marchande à titre résiduel, et calcul de la valeur ajoutée par déduction des consommations intermédiaires ;
- décomposition de la valeur ajoutée entre rémunération des salariés incluant l'ensemble des cotisations sociales, impôts liés à la production nets de subventions, et par solde l'excédent brut d'exploitation ;
- collecte des impôts, des cotisations sociales et des autres recettes, et versement des prestations sociales et des autres transferts, qui dégagent le revenu disponible ;
- calcul de l'épargne brute puis du besoin ou de la capacité de financement par imputation de la consommation de services non marchands puis des investissements.

De leur côté, les statistiques des recettes publiques de l'OCDE recueillent auprès des pays membres des informations détaillées sur les impôts et les cotisations sociales perçus au profit des administrations publiques. La publication annuelle comporte des tableaux détaillés qui s'efforcent de réconcilier des montants retenus en prélèvements obligatoires par l'OCDE et les agrégats des administrations publiques dans les comptes nationaux.

Enfin, les statistiques des finances publiques du Fonds monétaire international (FMI) visent à analyser les aspects suivants : « *l'étendue de l'administration publique et sa contribution à la demande globale, à l'investissement et à l'épargne ; l'impact de la politique fiscale et budgétaire sur la situation économique, notamment sur l'utilisation des ressources, les conditions monétaires et l'endettement national ; le taux des prélèvements obligatoires (la pression fiscale) et la protection tarifaire ; et enfin, le système de*

<sup>13</sup> Système de comptabilité nationale (« SCN 2008 »), ONU, Commission européenne, OCDE, FMI, Banque mondiale, 2013. Consultable au lien Internet suivant : <https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/sna2008fr.pdf>.

<sup>14</sup> Statistiques des recettes publiques 1995-2020, guide d'interprétation, OCDE, 2020. Consultable au lien Internet suivant : <https://www.oecd.org/fr/fiscalite/politiques-fiscales/ocde-classification-impots-guide-interpretation.pdf>



*protection sociale*<sup>15</sup> ». Les révisions introduites en 2014 à la méthodologie des statistiques des finances publiques du FMI prennent en compte les changements du cadre conceptuel de la comptabilité nationale apportés par le SCN 2008.

- [21] Toutefois, s'agissant tout particulièrement des prélèvements obligatoires, le manuel du SCN 2008 affirme qu'ils ne font pas partie des agrégats présents dans la séquence des comptes composant les comptes nationaux. Il précise cependant que « les agrégats et les soldes comptables de cette nature peuvent être utilisés pour évaluer l'utilisation des ressources dans le but de produire des services individuels et collectifs, les besoins en matière de collecte d'impôts et autres recettes, la capacité des pouvoirs publics à emprunter et à rembourser leurs dettes, ainsi que la soutenabilité des activités des administrations publiques » (§ 22.7 du SCN 2008).
- [22] Au total, la notion de prélèvements obligatoires paraît aujourd'hui revêtir une signification économique générale partagée au niveau international, englobant les principales recettes collectées par les administrations publiques au titre du pouvoir de lever l'impôt et de recouvrer les cotisations sociales. Mais elle ne bénéficie pas d'une définition normalisée au niveau international et s'imposant aux pays membres des différentes organisations internationales. Il y a donc lieu de décrire en détail les définitions et les conventions de calcul retenues par chacune d'entre elles pour calculer les prélèvements obligatoires. Tel est l'objet des § 1.2 et 1.3 suivants, qui comparent des définitions et conventions pour la Commission européenne, l'OCDE et la France.

## **1.2 - Les concepts d'impôts, de cotisations sociales et de versements obligatoires et sans contrepartie sous-jacents à la notion de prélèvements obligatoires font l'objet d'interprétations différentes entre organisations internationales, de même que le périmètre des administrations publiques connaît des écarts importants entre pays**

- [23] En repartant de la définition des prélèvements obligatoires donnée par le manuel du système européen de comptes (« impôts sans contrepartie et cotisations sociales acquittés à titre obligatoire par les agents économiques et bénéficiant aux administrations publiques », *cf. supra*, § 14), il y a à présent lieu d'en préciser les différents termes : impôts sans contrepartie (1.2.1), cotisations sociales (1.2.2), versement à titre obligatoire (1.2.3), administrations publiques (1.2.4).

### 1.2.1 - Les impôts sans contrepartie

- [24] Pour être comptés en prélèvements obligatoires, les impôts ne doivent pas ouvrir de droit individuel à un service offert par une administration publique, ni leur montant

<sup>15</sup> Manuel de statistiques des finances publiques 2014 », Fonds monétaire international, 2014. Consultable au lien Internet suivant : [https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal\\_fre.pdf](https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal_fre.pdf).

être lié au coût de la fourniture de ce service. C'est le sens du commentaire déjà cité du manuel du SEC 2010 : « les impôts sont décrits comme étant sans contrepartie car les administrations publiques ne fournissent en échange rien de proportionnel à l'unité individuelle qui effectue le versement ».

[25] L'identification d'une contrepartie individualisable au paiement d'un prélèvement est souvent aisée, comme dans le cas des frais de justice, des droits de délivrance du permis de conduire ou d'un passeport, des droits portuaires, ou des droits d'occupation du domaine public.

[26] Mais d'autres cas peuvent être plus ambigus, comme, dans le contexte français, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères acquittée au profit des administrations publiques locales (communes, syndicats de communes ou syndicats mixtes, intercommunalités) par les contribuables, personnes physiques ou morales, assujettis à la taxe foncière. Si l'Insee exclut le produit de cette taxe dans les comptes nationaux, en raison de son lien avec le service de l'enlèvement des ordures ménagères assuré par les collectivités locales, l'OCDE estime quant à elle que ce lien n'est pas suffisant, notamment quant au rapport entre le montant de la taxe et le coût de ce service, et l'intègre aux prélèvements obligatoires.

[27] Il faut également noter qu'un prélèvement peut voir évoluer au fil du temps son statut au regard des prélèvements obligatoires. Deux exemples récents en témoignent dans le cas de la France :

- en 2018, la contribution pour l'audiovisuel public, aussi dénommée « redevance audio-visuelle » ou « redevance radio-télévision », a été requalifiée en prélèvement obligatoire, sous l'effet d'une disposition législative qui n'a plus exigé strictement du contribuable qu'il possède un appareil de réception de radio et télévision pour être assujetti à cette contribution ;
- en 2019, la contribution unique au financement de la formation professionnelle et de l'apprentissage a absorbé la précédente participation des entreprises au développement de la formation professionnelle ; alors que cette participation ne figurait pas dans les prélèvements obligatoires, dans la mesure où on pouvait considérer qu'elle ouvrait pour les employeurs des droits à la formation de leurs salariés, la nouvelle contribution, beaucoup plus générale, est désormais incorporée aux prélèvements obligatoires.

[28] D'autres événements ont pu affecter le montant des prélèvements obligatoires en France, notamment en 2019 la conversion du « crédit d'impôt compétitivité-emploi » en une exonération de cotisations sociales (*cf. supra*, § 1.3, quant au traitement des crédits d'impôts). Aussi l'analyse des évolutions au cours du temps du taux de prélèvements obligatoires doit-elle soigneusement identifier les changements de méthode et de mesure qui interviennent annuellement pour dégager la tendance d'évolution économiquement significative.



[29] On remarquera que si le cadre méthodologique des comptes nationaux impose aux impôts de ne pas avoir de contrepartie individuelle pour le contribuable qui l'acquitte, ils peuvent toutefois être affectés au financement de fonctions spécifiques des administrations publiques, en particulier de la protection sociale. Ainsi, en France, les administrations de sécurité sociale bénéficiaient, en plus des cotisations sociales, d'impôts et de taxes affectées pour un montant atteignant 9,6% du PIB. La contribution sociale généralisée, qui est le principal des impôts affectés aux régimes de sécurité sociale, est en fait proche d'une cotisation sociale dans sa logique économique, de sorte qu'en l'occurrence on pourrait soutenir qu'elle comporte une contrepartie individuelle<sup>16</sup>. D'une façon générale, on peut ainsi voir dans ces affectations de ressources fiscales une sorte de contrepartie collective qui atténue le principe de « non contrepartie » attaché aux impôts.

### 1.2.2 - Les cotisations sociales

[30] Les cotisations sociales, aussi dénommées « cotisations de sécurité sociale » dans les manuels européens et internationaux de comptabilité nationale et dans le guide d'interprétation des statistiques des recettes publiques de l'OCDE, sont les ressources principales des régimes d'assurance sociale.

[31] Le SEC 2010 définit ces derniers comme « des régimes dans lesquels les participants sont obligés de souscrire une assurance, ou incités à le faire, par un tiers en vue de se prémunir contre certains risques sociaux ou certaines situations qui peuvent affecter négativement leur bien-être ou celui des personnes à leur charge » (§ 17.01). Dans le cadre de ces régimes, des cotisations sociales sont payées par des salariés, des travailleurs indépendants ou des demandeurs d'emploi, ou par les employeurs de salariés, en vue de couvrir les garanties offertes aux bénéficiaires en cas de survenance d'un ou plusieurs des risques couverts pour la période présente ou pour le futur. Les versements aux bénéficiaires au titre de ces garanties sont analysées en comptabilité nationale comme des prestations sociales<sup>17</sup>.

[32] Les régimes d'assurance sociale comportent deux composantes distinctes :

- les régimes de sécurité sociale : ils couvrent à titre obligatoire la totalité de la population ou un très large sous-ensemble de cette dernière, et ils sont « imposés, contrôlés et financés par les administrations publiques » (§ 17.02 du manuel du SEC 2010) ;
- les autres régimes liés à l'emploi : typiquement, ces régimes découlent d'une relation entre un salarié et un employeur, issue d'un accord collectif ou des stipulations d'un contrat de travail individuel, qui crée un engagement de

---

<sup>16</sup> Notamment au regard de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (notamment l'arrêt du 15 février 2000, affaire C-169/98) qui a jugé que seuls devaient être assujettis à la CSG les contribuables affiliés à un régime français de sécurité sociale, au motif que cet impôt finance directement ces régimes.

<sup>17</sup> Le manuel du SEC 2010 énumère les risques sociaux dont la compensation peut prendre la forme du versement de prestations sociales : maladie, invalidité-infirmité, accident du travail-maladie professionnelle, vieillesse, survie, maternité, famille, promotion de l'emploi, chômage, logement, éducation, indigence.



l'employeur, et non pas des administrations publiques de fournir une prestation sociale en cas de réalisation d'un risque social, au profit de l'ensemble de ses salariés ou d'un groupe déterminé au sein de ces derniers ; ils englobent en particulier les fonds de pension institués dans le cadre professionnel.

[33] Deux remarques complémentaires peuvent être faites s'agissant des régimes de sécurité sociale :

- d'une part, dans la mesure où ces régimes impliquent un lien entre les cotisations acquittées par les bénéficiaires ou son employeur et les prestations garanties en cas de survenue d'un risque social, ils n'incluent pas les dispositifs d'assistance sociale qui offrent des droits sans conditions d'affiliation préalable à un régime ni versement de cotisations sociales ;
- d'autre part, la définition précédente implique qu'ils appartiennent nécessairement au secteur des administrations publiques ; on se rapportera donc à la définition du périmètre de ces dernières (*cf. infra*, § 1.2.4) afin de déterminer exactement le contour des cotisations sociales qui doivent être comptés dans les prélèvements obligatoires.

[34] En outre, si l'essentiel des autres régimes liés à l'emploi sont constitués de régimes de prévoyance ou de retraite institués dans le cadre professionnel et créant des engagements pour les employeurs, ils comprennent également des dispositifs à adhésion individuelle, ouverts à des groupes autres que les salariés, et le cas échéant créés en dehors du cadre professionnel. Le manuel du SEC 2010 précise ainsi que des polices d'assurance individuelles contre les risques sociaux précédemment énumérés (*cf. note de bas de page 6*) peuvent relever d'autres régimes liés à l'emploi, si au moins une des trois conditions suivantes est vérifiées :

- la souscription de ces polices est obligatoire de par la loi, un accord collectif ou une stipulation d'un contrat de travail ;
- ces polices assurent la couverture collective d'un groupe de travailleurs – salariés ou indépendants – ou de demandeurs d'emploi ;
- un employeur verse une cotisation effective ou imputée (*cf. infra*, § 1.3.2).

[35] Les polices d'assurance individuelles qui couvrent des risques autres que ceux énumérés précédemment, ou qui ne respectent aucune des trois conditions précédentes, n'entrent pas dans le champ de l'assurance sociale. Les versements des personnes assurées sont alors comptés en primes d'assurance, et ceux des organismes assureurs en cas de réalisation d'un des risques couverts en indemnités d'assurance.

[36] Au total, les régimes de sécurité sociale, qui sont les seuls pour lesquels les cotisations sociales versées par les personnes assurées et des employeurs seront incluses dans les prélèvements obligatoires, sont adjacents à trois autres domaines, avec par conséquent des difficultés à établir des frontières entre eux :



- l'assistance sociale, pour laquelle aucune cotisation sociale n'est identifiée ;
- les autres régimes liés à l'emploi, qui donnent lieu au versement de cotisations sociales par les personnes assurées et le cas échéant des employeurs, mais qui ne sont pas comptées e prélèvements obligatoires ;
- l'assurance proprement dite, qui donne lieu au paiement de primes d'assurance et non de cotisations sociales.

[37] Le tableau suivant s'efforce de clarifier ces frontières à l'aide d'exemples extraits du contexte institutionnel français.

### Traitement des opérations de protection sociale et d'assurance en comptabilité nationale

Risques couverts	Assistance sociale	Assurance sociale				Assurance dommages et vie	
Catégories de régimes	Versements de prestations sociales aux ménages par les administrations publiques ou les institutions sans but lucratif, non assortis de prélèvements affectés	Sécurité sociale		Autres régimes liés à l'emploi		Polices d'assurance à souscription obligatoire	Polices d'assurance à souscription facultative
Types de régimes		Régimes contrôlés directement par les pouvoirs publics	Régimes créés par accords collectifs et étendus par acte administratif	Dispositifs couvrant un groupe à adhésion collective	Dispositifs couvrant un groupe à adhésion individuelle		
Exemples dans le contexte français	Revenu de solidarité active et autres minima sociaux, aide sociale, prime d'activité, aides au logement	Régimes entrant dans le champ des LFSS	UNEDIC, régimes obligatoires de retraite complémentaire	Complémentaire santé d'entreprise	Mutuelles des agents de la fonction publique	Assurances automobile et habitation	Autres polices d'assurance
Secteur institutionnel en comptabilité nationale	Administrations publiques, institutions sans but lucratif au service des ménages	Administrations publiques	Administrations publiques	Entreprises, assurances	Entreprises, assurances	Assurances	Assurances
Ressources	Sans objet	Cotisations sociales	Cotisations sociales	Cotisations sociales	Cotisations sociales	Primes d'assurance	Primes d'assurance

#### Prélèvements obligatoires

[38] Au total, la mise en application dans le contexte français des concepts d'assurance sociale en comptabilité nationale conduit à retenir au sein des prélèvements obligatoires :

- les cotisations sociales versées aux régimes de sécurité sociale entrant dans le champ des lois de financement de la sécurité sociale qui sont contrôlés par les pouvoirs publics, et donc inclus dans les administrations de sécurité sociale à titre de régimes de sécurité sociale ;
- mais aussi, les cotisations sociales versées à des régimes reposant en partie (régimes d'indemnisation du chômage – Unedic) ou en totalité (régimes obligatoires de retraite complémentaire) sur des accords collectifs conclus par les organisations représentatives des salariés et des employeurs et étendus par arrêté ministériel, avec, en particulier dans le cas des régimes complémentaires de retraite, la nécessité d'une explicitation des critères de

contrôle et de financement qui justifient le classement de ces régimes au sein des administrations publiques (*cf. infra*, § 1.2.4).

- [39] Il existe par ailleurs des dispositifs de protection sociale légalement obligatoires, dont les ressources qui les financent sont des cotisations sociales, mais qui cependant ne sont pas contrôlés par des administrations publiques : c'est le cas de la « complémentaire santé d'entreprise », que tous les employeurs du secteur privé doivent proposer à leurs salariés aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2013-504 du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi. En effet, en l'occurrence, ce sont les employeurs, individuellement ou collectivement en cas de dispositif régi par un accord de branche, ou l'organisme gérant ce dispositif, qui supportent les risques financiers, et non pas les administrations publiques.
- [40] Certaines couvertures à adhésion individuelle et facultative, telles que celles proposées aux agents publics actifs ou retraités par des institutions mutualistes, constituent des « autres régimes liés à l'emploi » dont les ressources sont des cotisations sociales car ces couvertures portent sur des risques sociaux et protègent un groupe de travailleurs dans le cadre d'une mutualisation tarifaire poussée.
- [41] Certains dispositifs d'assurance sont à adhésion obligatoire, notamment en matière d'assurances automobile et habitation, mais concernent des risques « dommages » distincts des risques sociaux. Ils sont donc extérieurs à l'assurance sociale, et les versements des souscripteurs ne constituent pas des cotisations sociales. La situation est identique pour des polices d'assurance à adhésion strictement individuelle, même si elles portent sur des risques sociaux, car aucune des conditions pour une identification en « autre régime lié à l'emploi » - obligation, caractère collectif, participation des employeurs – n'est réunie.
- [42] On remarquera que, en regroupant des impôts et des cotisations sociales, les prélèvements obligatoires agrègent deux composantes dont la première – les impôts – est en principe sans contrepartie individuelle pour les contribuables – sous réserve des impôts affectés au financement de fonctions particulières des administrations publiques dont la protection sociale évoqués au § 1.2.1 -, et la seconde – les cotisations sociales – est au contraire assortie de contreparties individuelles sous forme de la promesse de droits à prestations en cas de réalisation d'un risque social. La cohérence de cette agrégation de deux sous-ensembles aussi conceptuellement hétérogènes n'empêche donc pas totalement la conviction. Considérer de façon distincte ces deux composantes dans l'analyse des évolutions dans le temps ou dans les comparaisons internationales des prélèvements obligatoires demeure donc pertinent.
- [43] La remarque précédente se nourrit assurément de la distinction, forte dans l'ordre juridique et même constitutionnel français, entre impositions de toute nature et cotisations sociales<sup>18</sup>. Elle prend en outre tout son sens dans le contexte

<sup>18</sup> Le Conseil constitutionnel a maintes fois rappelé, notamment dans sa décision n° 2014-706 DC (loi de financement de la sécurité sociale pour 2015), sa définition des cotisations sociales : « versements à caractère obligatoire ouvrant des droits aux prestations et avantages servis par un régime obligatoire de sécurité sociale ».



institutionnel français marqué par une autonomie significative du pilotage des finances sociales. Cependant, il n'incombait évidemment pas aux promoteurs de la notion de prélèvements obligatoires, conçue à des fins d'analyse internationale comparée et sous-tendue par une logique principalement économique, de s'aligner sur les traditions juridiques et institutionnelles d'un seul pays. Ceci doit être pris en compte lorsque la présente note fait référence aux termes « impôts » et « cotisations sociales » utilisés dans les différents manuels et guides d'interprétation définissant les concepts de comptabilité nationale et de finances publiques à l'échelle internationale.

### 1.2.3 - Le critère de versement obligatoire...

[44] Comme on vient de le voir aux § 1.2.1 et 1.2.2, des versements acquittés à titre obligatoire par les ménages et les entreprises peuvent ne pas être intégrés aux prélèvements obligatoires :

- en ce qui concerne les impôts, lorsque qu'ils sont assortis d'une contrepartie en termes d'accès à des services ou à des prestations (cas de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères précédemment évoqué) ;
- en ce qui concerne les cotisations sociales, lorsque le régime bénéficiaire de ces versements obligatoires n'est pas contrôlé par les administrations publiques, notamment lorsque ce sont des employeurs qui supportent *in fine* le financement (cas de la complémentaire santé d'entreprise antérieurement mentionné).

[45] Toutefois, les statistiques des recettes publiques publiées annuellement par l'OCDE comportent des informations, d'une part sur les cotisations sociales versées à titre obligatoire à des régimes privés de protection sociale (*cf.* encadré 3), d'autre part sur la réconciliation avec les montants des impôts et des cotisations sociales figurant dans les comptes nationaux des pays membres (comme dans le cas de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères comptée en prélèvements obligatoires par l'OCDE et exclue dans les comptes nationaux établis par l'Insee pour la France).

#### **Encadré 3 : Les cotisations sociales versées à titre obligatoire à des régimes privés de protection sociale dans les pays de l'OCDE**

L'OCDE publie annuellement dans ses statistiques des recettes publiques des données portant sur des flux financiers qui ne sont pas pris en compte dans les prélèvements obligatoires, mais qui apportent une information auxiliaire sur le financement de fonctions qui incombent généralement à des administrations publiques par des secteurs institutionnels autres.

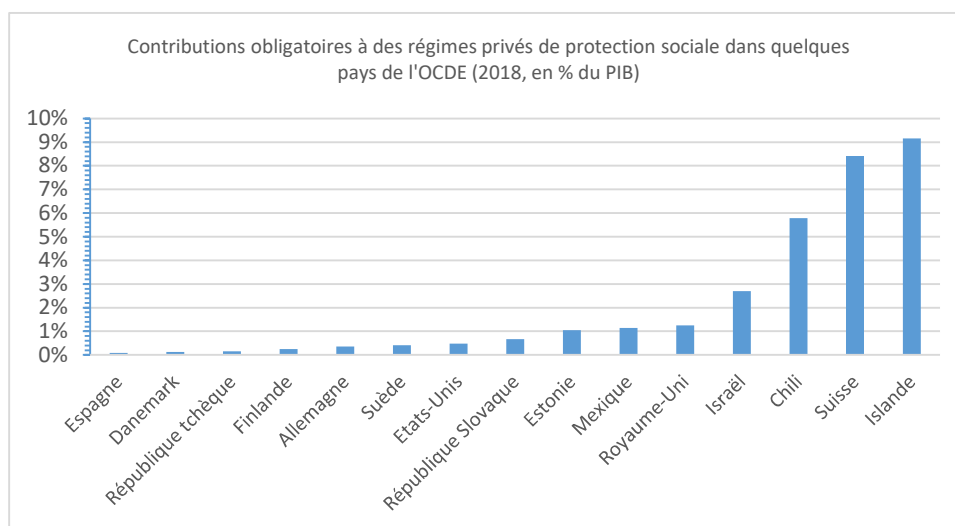
Tel est le cas des cotisations acquittées à titre obligatoire par les salariés, les employeurs ou d'autres groupes, à des régimes d'assurance sociale qui ne relèvent pas des administrations publiques. A leur propos, le guide d'interprétation des statistiques des recettes publiques de l'OCDE écrit : « Les cotisations à des régimes d'assurance sociale qui ne relèvent pas des pouvoirs publics et à d'autres régimes d'assurance ou de prévoyance, aux caisses de retraite, sociétés de secours mutuel ou autres systèmes d'épargne, ne sont pas considérées comme des cotisations de sécurité sociale. Les caisses

de prévoyance résultant d'arrangements aux termes desquels les cotisations de chaque salarié et celles que l'employeur verse en son nom sont comptabilisées séparément dans un compte productif d'intérêts d'où elles peuvent être retirées dans des conditions bien déterminées. Les caisses de retraite sont des régimes autonomes organisés par négociations entre salariés et employeurs, qui comportent diverses contributions et prestations, parfois liées plus directement au salaire et à la durée d'activité que dans les régimes de sécurité sociale. Lorsque les cotisations à ces régimes sont obligatoires ou quasi obligatoires (par exemple en vertu d'un accord entre organisations professionnelles et syndicales), elles sont comptabilisées dans le poste pour mémoire ».

On s'attend notamment à trouver dans ce poste pour mémoire les montants de cotisations acquittés à des fonds de pension institués dans le cadre professionnel. En réalité, des informations n'étaient fournies en 2018 que pour quinze pays membres de l'OCDE, dont la France ne fait pas partie (cf. Graphique 4). L'absence de pays comme les Pays-Bas, où les fonds de pension jouent un rôle déterminant dans la couverture des besoins de revenu des retraités, ne manque pas de surprendre, et laisse supposer un manque d'exhaustivité des données transmises à l'OCDE par les pays membres.

Malgré leur caractère éventuellement fragmentaire, ces données apportent des informations intéressantes. On note ainsi qu'à l'exception du Royaume-Uni et de l'Estonie (respectivement 1,0% et 1,2% du PIB, aucun État-membre de l'Union européenne ne présente des cotisations privées obligatoires supérieures à 1% du PIB : par exemple, cet indicateur s'établit à 0,4% du PIB pour l'Allemagne. Mais il atteint des niveaux beaucoup plus élevés dans des pays tiers, comme la Suisse (8,4% du PIB) en raison, notamment, de la délégation à des opérateurs privés d'assurance de l'assurance maladie légale à laquelle tout résident dans ce pays est tenu d'adhérer.

### Contributions obligatoires à des régimes privés de protection sociale dans certains pays de l'OCDE (2018, en % du PIB)



OCDE, statistiques des recettes publiques

[46] Il existe toutefois un cas complexe : celui de l'adhésion à titre volontaire à un régime légal de protection sociale. C'est le cas par exemple en Allemagne, où l'affiliation à un régime légal d'assurance maladie n'est obligatoire que pour les salariés du secteur privé dont la rémunération est inférieure à un plafond (environ 60 000 € annuels). Ainsi les salariés du secteur privé percevant un revenu supérieur à ce plafond, les agents publics et les travailleurs indépendants peuvent choisir



l'organisme assureur santé de leur choix<sup>19</sup>. Il s'avère cependant qu'une proportion significative de membres de ces groupes choisit d'adhérer volontairement à une caisse d'un régime légal d'assurance maladie allemand. Or les diverses institutions internationales n'adoptent pas les mêmes choix quant au statut de ces versements au regard des prélèvements obligatoires :

- l'OCDE considère que le critère de versement volontaire prime pour exclure ces versements des prélèvements obligatoires ; toutefois, les statistiques annuelles des recettes publiques comportent des informations auxiliaires sur ces versements volontaires ;
- l'Union européenne (Eurostat), quant à elle, retient le critère de versement à une administration publique pour déterminant, et compte donc ces versements volontaires en prélèvements obligatoires ; il en va de même de l'Insee pour les comptes nationaux français, s'agissant des mécanismes d'assurance volontaire vieillesse et de rachats de cotisations, toutefois pour des montants peu élevés<sup>20</sup>.

[47] Il convient de remarquer que les dispenses d'affiliation de certains groupes à des régimes légaux de protection sociale existant dans certains pays constituent un cas de variabilité du périmètre des dépenses et des recettes des administrations publiques, qui rend plus complexe la comparaison des prélèvements obligatoires entre pays (*cf. infra*, partie 2). Dans le cas de l'Allemagne, on évalue à 0,9 point de PIB la minoration du taux des prélèvements obligatoires tel que le mesure l'OCDE du fait de la dispense d'affiliation de certains groupes à l'assurance maladie légale, qui doit être pris en compte lorsqu'on le compare à celui d'un pays qui affine obligatoirement l'ensemble des travailleurs, des retraités et de leurs familles à l'assurance maladie. La convention retenue par Eurostat pour les contributions volontaires à des régimes légaux a quant à elle pour effet de réintégrer environ 0,3 point de PIB de cotisations sociales au sein des prélèvements obligatoires.

#### 1.2.4 - ... à des administrations publiques

[48] En dernier lieu, la qualification de prélèvement obligatoire d'un impôt ou d'une cotisation sociale acquittés par les ménages ou les entreprises implique que ces prélèvements soient versés à des administrations publiques. Il importe donc d'appréhender le périmètre de ces dernières.

[49] Les administrations publiques se composent des trois sous-secteurs suivants :

---

<sup>19</sup> Selon un document de travail de la Direction générale du Trésor publié en 2012 (P.-E. Batard *et al.*, « Comparaison France-Allemagne des systèmes de protection sociale », *document de travail* n° 2012-02, mars 2012), 11% de la population active allemande bénéficiait de la dispense d'affiliation aux régimes publics d'assurance maladie.

<sup>20</sup> En 2020, 503 M€ pour le régime de retraite de base des salariés du secteur privé (CNAV), dont 307 M€ au titre des cotisations des assurés volontaires et 136 M€ au titre des rachats de cotisations.

- les administrations publiques centrales, qui comprennent l'État et les organismes placés sous son contrôle ;
- les administrations publiques locales, qui incluent les divers niveaux de collectivités territoriales et les établissements qui en dépendent, ainsi que dans le contexte français les établissements de coopération intercommunale ;
- les administrations de sécurité sociale qui mettent en œuvre des régimes de sécurité sociale (*cf. supra*, § 1.2.2).

[50] La décomposition des comptes des administrations publiques par sous-secteurs pose des problèmes importants liés à la nécessité de neutraliser – on dit aussi « consolider » - les transferts entre eux et même à l'intérieur d'un sous-secteur, tels que des dotations de l'État aux collectivités locales ou des régimes d'assurance maladie aux hôpitaux publics, afin de ne pas surévaluer les dépenses et les recettes publiques prises globalement. S'agissant des impôts et des cotisations sociales, il n'est ainsi pas toujours aisé de faire le départ entre l'affectation directe d'une recette fiscale ou sociale à une entité, un transfert de recettes ou une dotation budgétaire.

[51] Quel que soit le sous-secteur concerné, l'identification d'une entité comme administration publique obéit aux deux règles suivantes :

- réalisation d'une activité non marchande : selon le manuel du SEC 2010, est regardée comme marchande une activité fournie librement par une diversité de vendeurs qui « s'efforcent de maximiser leur profit sur le long terme », à des acheteurs qui acquièrent librement « les produits les mieux adaptés à leurs besoins », grâce à des marchés « efficaces » qui adressent aux uns et aux autres des « informations exhaustives auxquelles ils ont accès » (§ 1.37) ;
- contrôle par les pouvoirs publics, pour lequel il y a lieu de distinguer selon que l'activité de l'entité porte sur la mise en œuvre d'un régime d'assurance sociale ou sur une autre activité non marchande :
  - dans le cas de la mise en œuvre d'un régime d'assurance sociale, le contrôle par les pouvoirs publics est attesté par l'identification du régime en régime de sécurité sociale ; comme indiqué antérieurement (*cf. supra*, § 1.2.2), cette identification s'impose dans le contexte français dans le cas des régimes entrant dans le champ des lois de financement de la sécurité sociale et d'indemnisation du chômage, mais est moins évidente en ce qui concerne les régimes obligatoires de retraite complémentaire : en effet, bien que l'intervention des pouvoirs publics soit requise pour étendre la portée des accords collectifs conclus par les partenaires sociaux à l'ensemble des salariés du secteur privé, et qu'ils opèrent sous l'empire d'un corpus de dispositions législatives et réglementaires et des règlements européens de coordination en matière de sécurité sociale, ces



régimes constituent librement leurs instances et décident de façon autonome de la trajectoire des prestations, des ressources et du solde financier ; cependant, s'agissant spécifiquement des régimes de pension, le manuel du SEC 2010 précise en outre que « les pouvoirs publics jouent le rôle d'intermédiaire pour les employeurs, de sorte que lorsque l'administration publique a reçu les cotisations au régime payées par l'employeur et par les ménages, elle assume le risque de versement du paiement final ; l'administration publique décharge l'employeur du risque que le coût des pensions soit trop élevé par rapport aux capacités de son entreprise et garantit à la population le paiement des pensions, même si ce versement peut être soumis à des modifications qui risquent de faire varier le montant des pensions dues, même de façon rétroactive » (§ 17.47) ; au total, en assumant la responsabilité de la garantie des pensions et de l'équilibre financier, les régimes obligatoires de retraite complémentaire assument *de facto* les prérogatives d'une administration publique, et c'est donc sur cette base qu'ils sont classés parmi les administrations de sécurité sociale ;

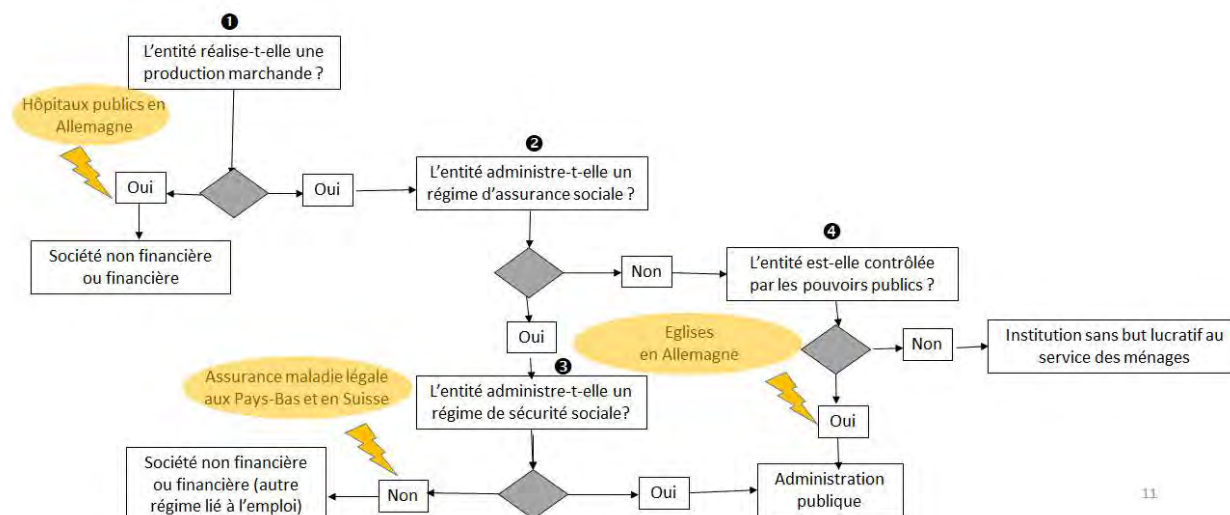
- dans le cas de l'exercice d'une autre activité non marchande, le contrôle de l'entité par les pouvoirs publics se manifeste par la conjonction de plusieurs des critères suivants mentionnés dans le manuel du SEC 2010 : nomination des responsables, attribution des compétences juridiques, engagements contractuels, degré de financement et d'exposition aux risques ; lorsque la responsabilité des pouvoirs publics est engagée pour une majorité de ces critères, l'entité sera classée en administration publique ; dans le cas contraire, elle sera considérée comme une institution sans but lucratif au service des ménages, telle que, typiquement, une association.

[52] Le schéma ci-dessous récapitule le cheminement logique conduisant au classement d'une entité en administration publique. Il convient de noter que les différents critères successivement considérés ne reposent pas sur des catégories juridiques établies, et par suite ne permettent pas une identification automatique des entités appartenant aux administrations publiques. Qu'il s'agisse de la détermination d'une activité marchande ou non marchande, de l'existence d'un contrôle par les pouvoirs publics ou de la nature d'un régime d'assurance sociale, les comptables nationaux cherchent à objectiver les caractéristiques économiques de chaque entité en recherchant s'il existe un faisceau suffisant d'indices permettant *in fine* de prendre ou non la décision d'intégrer une entité aux administrations publiques. Il peut ainsi survenir que des dispositifs voisins opérant dans deux pays distincts connaissent des traitements différents en comptabilité nationale. À cet égard l'encadré 4 ci-après commente trois exemples de traitements d'entités : les hôpitaux publics en Allemagne, classés en sociétés et quasi-sociétés et donc exclus des administrations publiques ; certaines Églises et certains cultes en Allemagne, qui relèvent des administrations publiques ; le régime légal d'assurance maladie en Suisse, qui est



regardé comme un régime d'assurance sociale mais non comme un régime de sécurité sociale et donc exclu des administrations publiques.

### Cheminement logique conduisant au classement d'une entité en administration publique



11

#### Encadré 4 : Trois cas d'entités classées ou non en administrations publiques

##### Cas n° 1 : les hôpitaux publics en Allemagne

Les comptables nationaux allemands considèrent que les dotations que les hôpitaux publics reçoivent des caisses d'assurance maladie, qui sont fondées sur une tarification unitaire des soins prodigués selon les pathologies des patients – telle que : X euros pour une appendicectomie ou Y euros pour un accouchement –, s'apparentent à des ventes de services marchands dont la tarification représente le système de prix associé. Il s'ensuit que les hôpitaux publics sont classés en sociétés et quasi-sociétés en Allemagne : cela n'a pas de conséquences directes sur les prélèvements obligatoires car ils ne bénéficient ni d'impôts ni de cotisations sociales, mais cela tend à réduire le périmètre des dépenses publiques en Allemagne, par rapport aux autres pays développés qui incluent leurs hôpitaux publics dans les administrations publiques<sup>21</sup>. C'est le cas de la France, dont pourtant le mode de financement majoritaire des hôpitaux publics, fondé également sur une tarification unitaire des actes pratiqués à l'hôpital – dénommée « tarification à l'activité » –, paraît peu différente de celui en vigueur outre-Rhin.

<sup>21</sup> Cf. F. Lequiller, F. Écalle, « Déficit et dette en temps de crise, *Economica*, 2018. Aux pages 63 à 65 de cet ouvrage, les auteurs explicitent dans le détail les écarts de périmètre des dépenses publiques entre l'Allemagne et la France dues à la différence de traitement des hôpitaux publics. En réalité ce n'est pas la totalité des dépenses des hôpitaux publics qui est retirée des dépenses publiques prises globalement en Allemagne, car les dotations des caisses d'assurance maladie restent intégrées aux dépenses publiques, et qu'elles sont consolidées avec les dépenses des hôpitaux publics dans les autres pays (cf. n° 46). Cependant, ces dotations sont inférieures en Allemagne aux dépenses des hôpitaux car ces derniers bénéficient en outre des paiements partiels des ménages – tickets modérateurs, frais de séjour, etc. – qui atténuent le coût net de la prise en charge des soins de santé pour les caisses d'assurance. Au total, on peut estimer que l'exclusion des hôpitaux publics allemands des administrations publiques réduit de 0,9 point de PIB le poids des dépenses public dans la richesse nationale, par comparaison avec la France.



Au total, l'Allemagne paraît isolée dans le concert européen pour le traitement de ses hôpitaux publics en comptabilité nationale, qui au surplus fait l'objet de remarques récurrentes de la part d'Eurostat<sup>22</sup>.

#### Cas n° 2 : les Églises chrétiennes et le culte israélite en Allemagne

Il existe en Allemagne<sup>23</sup> un impôt spécifique dit « impôt d'Église » (*Kirchensteuer*), prélevé à la source sur les salaires comme une fraction, de 8% à 10% selon les *Länder*, de l'impôt sur le revenu, qui bénéficie à ces Églises et cultes pour un montant d'environ 13 Md€ en 2019. Le fait que ces Églises bénéficient d'un impôt implique qu'elles soient classées en administrations publiques en Allemagne, en dépit du fait que ni l'État fédéral ni les *Länder* n'interviennent dans leur activité. *A contrario*, en France où il est interdit aux pouvoirs publics centraux et locaux de financer des cultes, ces derniers disposent d'une autonomie financière complète, qui conjuguée à la liberté d'association et d'exercice des cultes, conduit à les intégrer en comptabilité nationale aux institutions à but non lucratif au service des ménages. À la différence du cas précédent, ce traitement comptable a pour effet d'étendre, par comparaison avec les pays dans lesquels le financement des cultes exclut le recours à l'impôt, le périmètre des prélèvements obligatoires et des dépenses publiques.

#### Cas n° 3 : le régime légal d'assurance maladie en Suisse

En Suisse, toutes les personnes affiliées au régime légal d'assurance maladie ont l'obligation de contracter une police d'assurance auprès de l'assureur de leur choix. Ce dernier ne peut refuser l'adhésion d'un assuré et a l'obligation de délivrer une liste de prestations définies par la loi. Il peut fixer librement ses tarifs pour ce panier de remboursement, qui prennent essentiellement l'aspect d'un forfait par personne couverte, sans toutefois être autorisé à moduler ces tarifs selon le risque individuel d'un assuré. Les cantons et l'État fédéral interviennent sous forme d'aides aux assurés les plus modestes afin de leur permettre d'alléger le coût de cette assurance. Ce sont donc les assureurs qui supportent en dernière instance le risque financier, dans un environnement partiellement concurrentiel créé par le libre choix de l'assureur par l'assuré. Toutefois, la maladie faisant partie des risques sociaux et l'adhésion à une police d'assurance maladie étant obligatoire, les conditions sont réunies pour classer le régime légal d'assurance maladie suisse parmi les « autres régimes liés à l'emploi ». Ainsi, alors que le rapport de MM. Thélot et Rouet sur la sens et la portée de la comparaison des taux de prélèvements obligatoires entre pays développés oublié en 2008 (*cf. supra*, encadré 1) soulignait que « les caractéristiques (*du régime légal d'assurance maladie suisse*), qui éloignent les contrats de la logique assurantielle pure, justifient que l'OCDE classe les dépenses de l'espèce dans les prélèvements obligatoires », cette affirmation n'est plus adéquate depuis les révisions en 2013 des cadres internationaux de la comptabilité nationale – SCN 2008 et SEC 2010 -, qui ont en particulier clarifié les notions « d'assurance sociale » et de « sécurité sociale ».

### **1.3 - Des conventions de calcul, portant notamment sur les crédits d'impôt et sur les cotisations sociales imputées, affectent également la comparabilité des taux de prélèvements obligatoires**

[53] En sus des questions conceptuelles traitées au § 1.2 précédent, le calcul des taux de prélèvements obligatoires est tributaire de conventions méthodologiques, qui peuvent être différentes selon les entités nationales ou internationales qui publient

<sup>22</sup> « EDP Dialogue Visit in Germany February-March 2018 – Final Findings », Eurostat, 2018. Accessible au lien Internet suivant : <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/9234745/Final-findings-EDP-dialogue-visit-DE-19-20-Feb-and-12-March-2018.pdf/cf27ca0d-1a88-49bb-a5ce-2254db5371dd>.

<sup>23</sup> Des dispositifs fiscaux voisins existent aussi en Autriche et en Suisse.

des données sur les finances publiques. On observe ainsi des écarts de méthode dans deux domaines particuliers :

- les crédits d'impôt (§ 1.3.1) ;
- les cotisations sociales imputées (§ 1.3.2).

### 1.3.1 - La prise en compte des crédits d'impôt

[54] Un crédit d'impôt est un allègement prévu par la législation fiscale au bénéfice des ménages ou des entreprises, qui modifie le montant dû de cet impôt au titre de l'application normale du barème<sup>24</sup>. Il est dit « restituable<sup>25</sup> » s'il peut dépasser le montant de l'impôt normalement dû et donner lieu à un versement au contribuable, ou « non restituable » s'il impute sur l'impôt dans la limite du montant dû<sup>26</sup>. Dans le contexte fiscal français, les dons aux œuvres, associations, syndicats et formations politiques, etc. constituent un exemple de crédit d'impôt non restituable, tandis que l'allègement de l'impôt sur les sociétés ou sur le revenu dû par les entreprises au titre des rémunérations en-deçà d'un seuil de 2,5 Smic (« crédit d'impôt compétitivité-emploi », CICE) est un exemple de crédit d'impôt restituable.

[55] Le manuel du SCN 2008 précise que dans le cas d'un crédit d'impôt restituable, la totalité de l'allègement, soit la somme de la fraction s'imputant sur le montant dû de l'impôt et de la fraction restituée au contribuable doit être considérée comme un transfert – subvention, transfert ou prestation sociale selon les cas – aux entreprises ou aux ménages dans les comptes nationaux (§ 20.168). Les taux de prélèvements obligatoires publiés par Eurostat pour les États membres de l'Union européenne respectent cette norme et sont donc cohérents avec les montants d'impôts présents dans les comptes nationaux des États membres. En conséquence, ils intègrent les montants d'impôt nets des crédits d'impôt non restituables et bruts des crédits d'impôts restituables, ces derniers ayant leur contrepartie dans les comptes nationaux sous forme de transferts aux ménages et aux entreprises.

[56] Cependant, l'OCDE, de son côté, retient une convention distincte de celle des comptes nationaux. Cette organisation considère en effet que ce n'est pas la totalité des crédits d'impôt restituables qui a le caractère d'un transfert aux ménages ou aux entreprises, mais seulement la partie effectivement restituée (§ 25 du guide d'interprétation des statistiques des recettes publiques). Cela revient à considérer que la norme fiscale contient le crédit d'impôt tant qu'il maintient un paiement non nul du contribuable, et que les restitutions aux contribuables constituent des transferts qui ne doivent pas être comptés en atténuations de recettes. Dès lors, les

<sup>24</sup> Un crédit d'impôt diffère d'une exonération fiscale qui annule l'ensemble du montant normalement dû, et d'une déduction qui porte sur l'assiette de l'impôt.

<sup>25</sup> Les manuels du SCN 2008 et du SEC 2010, ainsi que le guide d'utilisation des statistiques publiques de l'OCDE utilisent également l'expressions « crédits d'impôt remboursables ».

<sup>26</sup> Il convient de préciser que les exonérations de cotisations sociales à la charge des employeurs ne sont jamais récupérables. En pratique elles ne conduisent en aucun cas, pour une entreprise donnée, à excéder le montant de cotisations sociales dû aux organismes chargés de leur recouvrement.



prélèvements obligatoires selon les conventions de l'OCDE incluent les impôts nets des crédits d'impôts non restituables et de la fraction des crédits d'impôts restituables qui est imputée sur le montant dû, mais bruts des restitutions aux contribuables. Cette convention conduit nécessairement, toutes choses égales par ailleurs, à une atténuation du taux de prélèvements obligatoires pour un pays membre à la fois de l'OCDE et de l'Union européenne<sup>27</sup>, par rapport aux calculs réalisés par Eurostat.

[57] Enfin, s'agissant de la France, l'Insee a fait le choix de ne pas modifier le mode de calcul des prélèvements obligatoires qui prévalait avant la dernière révision des systèmes internationaux de comptabilité nationale. Aussi l'indicateur de taux de prélèvements obligatoires publié annuellement par l'institut national de statistiques français mesure les impôts nets de tous les crédits d'impôt, qu'ils soient non restituables ou restituables, et pour ces derniers pour la part imputée sur le montant dû comme pour la part restituée aux contribuables. Cette méthodologie conduit donc, logiquement, à un taux de prélèvements obligatoires plus faible, toutes choses égales par ailleurs, que selon les conventions retenues par l'OCDE et Eurostat.

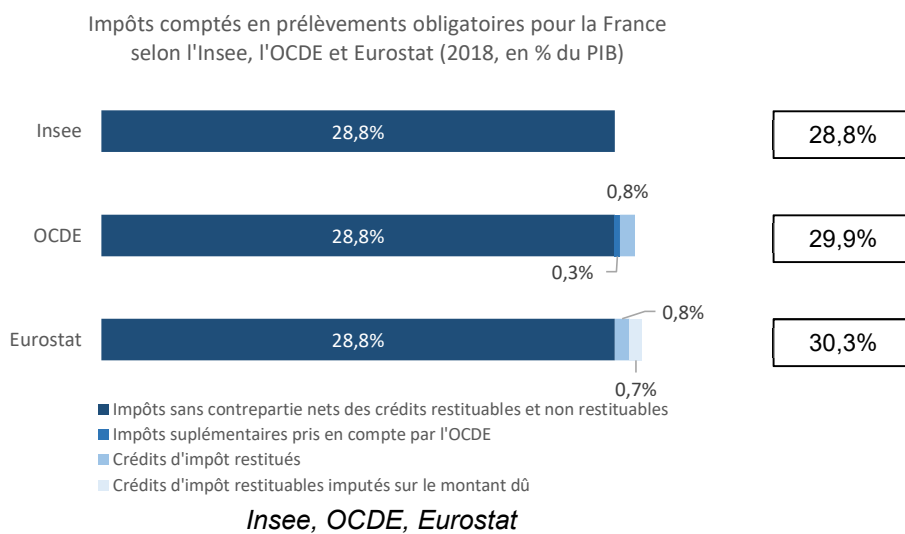
[58] Le graphique suivant figure les écarts de la composante « impôts » du taux de prélèvements obligatoires de la France - impôts (à l'exclusion des cotisations sociales) rapportés au PIB – entre les calculs publiés par Eurostat, l'OCDE et l'Insee, pour l'année 2018. À partir d'un ratio de 28,8% publié par l'Insee, il y a lieu :

- pour obtenir le taux de prélèvements obligatoires au sens de l'OCDE, d'ajouter la fraction restituée des crédits d'impôt restituables (0,8 point de PIB), ainsi que (*cf. supra*, § 1.2.1) les impôts pris en compte par l'OCDE et non par l'Insee – jugés sans contrepartie selon la première entité et assortis d'une contrepartie pour la seconde, essentiellement la taxe d'enlèvement des ordures ménagères -, soit un impact supplémentaire de 0,3 point de PIB ; le ratio impôts/PIB pour la France en 2018 selon l'OCDE s'établit donc à 29,9% du PIB ;
- puis, pour retrouver le taux de prélèvements obligatoires de la France selon Eurostat, de retrancher les impôts appréhendés par l'OCDE et non par les comptes nationaux (0,3% du PIB), et d'ajouter la fraction imputée sur le montant d'impôt dû des crédits d'impôt restituables (0,7% du PIB) ; cet indicateur s'établit ainsi à 30,3% du PIB.

---

<sup>27</sup> Ou d'un pays membre de l'Espace économique européen la Suisse.

**Ratio impôts/PIB pour la France en 2018 selon l'Insee, l'OCDE et Eurostat.**



[59] Il est permis de remarquer que la transformation en 2019 du CICE en exonération de cotisations sociales a eu pour effet de réduire le taux des prélèvements obligatoires tel qu'il est calculé par Eurostat et par l'OCDE. Jusqu'en 2018 les prélèvements obligatoires calculés par Eurostat étaient bruts de la totalité du CICE, ce dernier étant traité en subvention en faveur des entreprises, tandis que l'exonération de cotisations sociales s'impute à partir de 2019 en déduction des prélèvements dus par les entreprises : l'impact en baisse sur les prélèvements obligatoires s'élève à 0,8 point de PIB environ. L'incidence de ce changement est moindre dans l'estimation de l'OCDE, car seule la fraction du CICE faisant l'objet d'une restitution aux employeurs est convertie en baisse de cotisations sociales et vient atténuer les prélèvements obligatoires. Enfin, la transformation du CICE en exonération de cotisations sociales est sans l'effet sur l'indicateur de prélèvements obligatoires publié par l'Insee, car le CICE était déjà entièrement déduit des prélèvements obligatoires depuis sa création en 2013. Ce cas souligne le fait que, dans le contexte français, les exonérations de cotisations sociales ne donnent jamais lieu à restitution aux employeurs ni aux salariés, car leur montant n'excède jamais celui des cotisations dues avant leur application (cf. encadré 5).

**Encadré 5 : Le traitement des exonérations de cotisations sociales et de leur compensation**

Dans le contexte français, un grand nombre de dispositifs d'exonérations de cotisations de sécurité sociale ont été créés afin d'alléger le coût du travail pour les employeurs. La principale exonération est la réduction générale qui bénéficie de façon dégressive à toutes les rémunérations inférieures à 1,6 Smic annuels versées par les employeurs du secteur privé. Ce dispositif a pour objectif l'embauche de salariés peu qualifiés, mais d'autres dispositifs visent des populations plus spécifiques : emplois dans des entreprises situées dans certains territoires dont l'outre-mer ou appartenant à certains secteurs dont



l'agriculture, recours de certains particuliers en situation fragile aux services à la personne, versements au titre de l'intéressement et de la participation, etc.<sup>28</sup>.

La majorité de ces exonérations de cotisations sociales font l'objet d'une compensation partielle ou totale – dans ce dernier cas, en vertu du principe posé à l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale – de la perte de recettes pour les régimes de sécurité sociale, soit par l'affectation de recettes fiscales dans le cas de la réduction générale, soit par des versements depuis le budget de l'État dans le cas des exonérations ciblées.

Les exonérations de cotisations sociales sont traitées en comptabilité nationale comme un crédit d'impôt non remboursable, c'est-à-dire enregistrées en moindres recettes de cotisations sociales pour les administrations de sécurité sociale. Les compensations aux régimes de sécurité sociale prennent la forme d'impôts affectés aux administrations de sécurité sociale, ou de transferts des administrations publiques centrales (en emplois) aux administrations de sécurité sociale (en ressources).

### 1.3.2 - Le traitement des cotisations sociales imputées

[60] Comme indiqué précédemment (*cf. supra*, § 1.2.2), les cotisations sociales acquittées par les salariés et leurs employeurs ainsi que par d'autres groupes (demandeurs d'emploi, retraités, travailleurs indépendants, etc.) constituent la principale ressource des régimes d'assurance sociale. Dans la majorité, leur montant découle de l'application d'un taux appliqué à une assiette, tous deux définis par la loi, le règlement, un accord collectif, etc. : les cotisations sociales sont alors qualifiées d'effectives.

[61] Il peut cependant survenir qu'un employeur verse directement des prestations sociales aux salariés. Ce peut notamment être le cas dans le domaine des pensions de retraite, en fonction de la part que prennent des régimes de retraite professionnels dans l'ensemble du système de retraite. Dans le but d'harmoniser les modes d'enregistrement des flux au titre de ces dispositifs entre pays compte tenu de leurs différences institutionnelles, le SEC 2010 recommande de traiter ces versements directs comme ceux correspondant à des régimes d'assurance sociale effectifs, à savoir :

- inclure dans la rémunération versée aux salariés, en plus des salaires bruts et des cotisations sociales effectives à la charge des employeurs, la contrepartie exacte des prestations versées directement par les employeurs, qui est dénommée « cotisations sociales imputées », et qui est agrégée aux revenus que les ménages tirent de leur activité salariée ;
- prévoir dans les opérations de distribution secondaire du revenu un flux de restitution aux entreprises de ces cotisations sociales imputées, équilibré par un versement de sens contraire correspondant aux prestations sociales versées directement aux salariés par les employeurs.

[62] La question se pose d'incorporer ou non ces cotisations sociales imputées aux prélèvements obligatoires, lorsque les employeurs concernés appartiennent aux

<sup>28</sup> L'annexe 5 aux projets de loi de financement de la sécurité sociale énumère annuellement les différents dispositifs d'exonération de cotisations sociale et en évalue l'incidence financière pour les régimes de sécurité sociale.

administrations publiques. Elle ne revêt pas un caractère purement théorique puisque, dans le contexte français, les pensions de retraite des fonctionnaires de l'État sont pour l'essentiel versées directement à ces derniers à partir du budget de l'État, sans transiter par un régime de retraite effectif<sup>29</sup>. Figurent ainsi, en emplois du compte d'exploitation de l'État, en ressources du compte d'affectation des revenus primaires des revenus des ménages, en emplois du compte de distribution secondaire des ménages et en ressources du compte de distribution secondaire de l'État, des cotisations sociales imputées pour un montant de 44,0 Md€ en 2019, soit 1,8 point de PIB environ.

[63] Par souci d'harmonisation entre États membres de l'Union européenne, Eurostat publie un indicateur de prélèvements obligatoires qui inclut les cotisations sociales imputées initialement acquittées initialement par les administrations publiques et ultérieurement restituées à ces mêmes administrations publiques par les ménages. En revanche, l'OCDE considère que seuls des prélèvements donnant lieu à un versement effectif des unités économiques aux administrations publiques doivent être comptés en prélèvements obligatoires. De ce fait, la mesure des prélèvements obligatoires réalisée par l'OCDE n'incorpore pas les cotisations sociales imputées. L'Insee adopte une convention identique pour l'indicateur de prélèvements obligatoires qu'il publie annuellement.

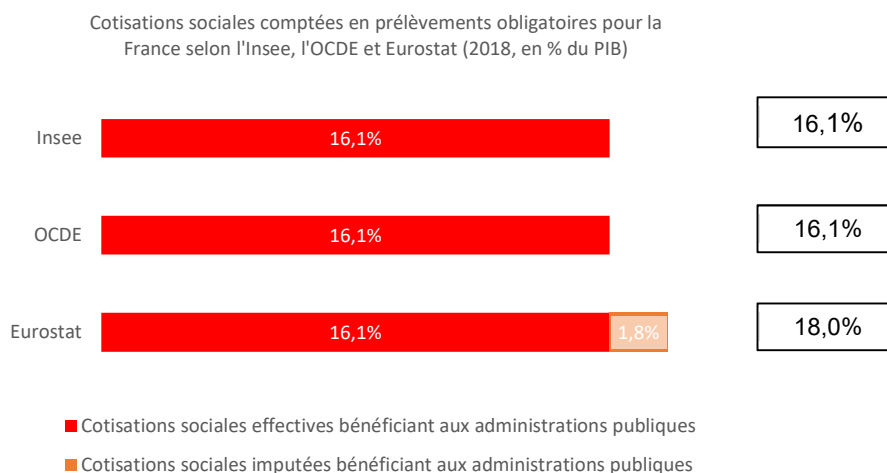
[64] Cette diversité de convention de calcul a des incidences sur le niveau de la composantes « cotisations sociales » du taux de prélèvements obligatoires (ratio « cotisations sociales comptées en prélèvements obligatoires / PIB »). Le graphique ci-dessous illustre les écarts existant entre les mesures de ce ratio réalisées par l'Insee, l'OCDE et Eurostat, pour la France en 2018. Selon l'Insee et l'OCDE la part des cotisations sociales comptées en prélèvements obligatoires dans le PIB s'élevait à 16,1%. Eurostat, quant à lui, publie une valeur de 18,0% du PIB pour ce même indicateur et pour la même année, en raison de l'ajout de cotisations sociales imputées aux administrations publiques en tant qu'employeurs pour 1,8% du PIB. On rappelle par ailleurs que la prise en compte dans les prélèvements obligatoires, par Eurostat mais pas par l'OCDE ni par l'Insee, des cotisations sociales versées à titre volontaire à des régimes de sécurité sociale, pourrait accentuer encore les écarts entre indicateurs (*cf. supra*, § 1.2.3). Cet effet n'est toutefois pas significativement opérant dans le contexte français.

---

<sup>29</sup> Plus précisément, les fonctionnaires acquittent une « retenue pour pension civile » portant sur les traitements bruts à un taux fixé par la loi, qui a donc le caractère d'une cotisation sociale effective à la charge des salariés. C'est seulement la fraction des charges de retraites des fonctionnaires qui excède le produit de cette cotisation effective qui est traitée en cotisation sociale imputée.



## Ratio cotisations sociales comptées en prélèvements obligatoires/PIB pour la France en 2018, selon l'Insee, l'OCDE et Eurostat



*Insee, OCDE, Eurostat*

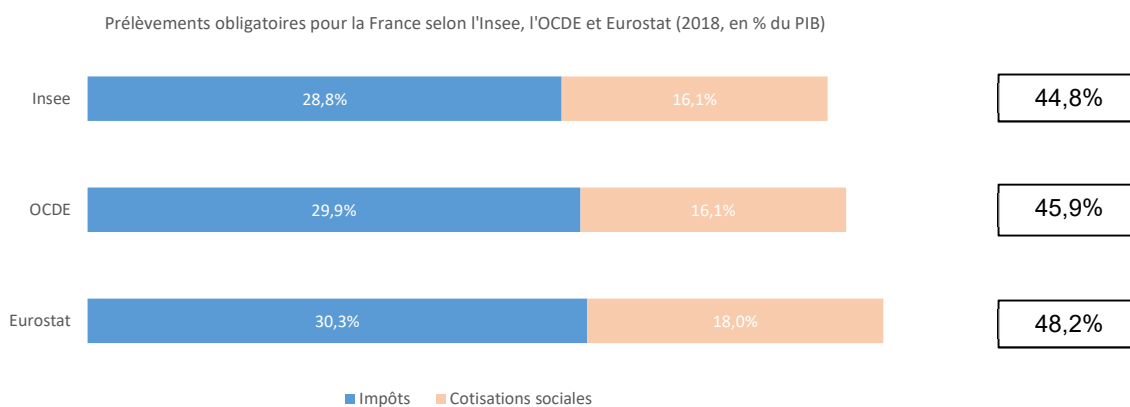
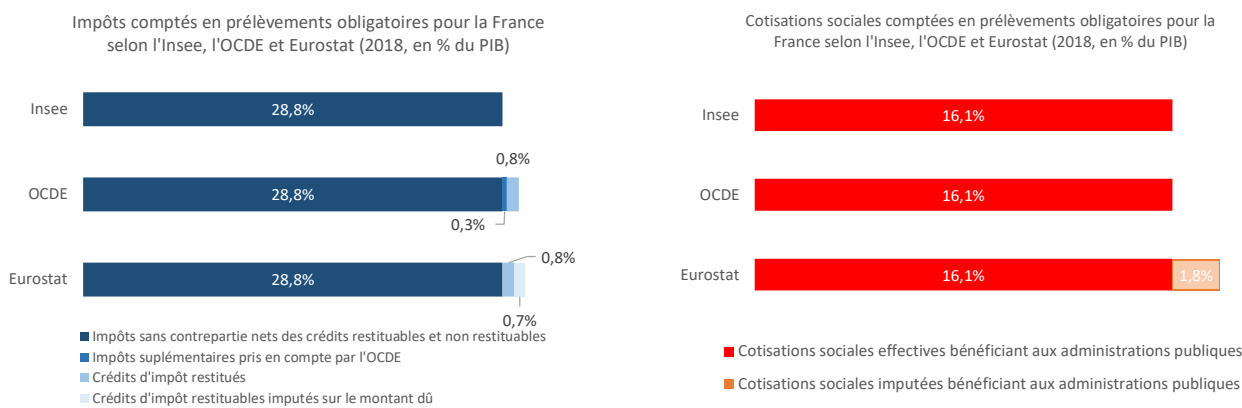
[65] Il est à noter que les projets de loi organique et ordinaire relatifs à la création d'un système universel de retraite, adoptés en première lecture par l'Assemblée Nationale en décembre 2019, auraient eu pour effet, s'ils avaient été définitivement adoptés, de renchérir fortement le taux des prélèvements obligatoires au sens des conventions retenues par l'OCDE et l'Insee, dans l'hypothèse de la conversion intégrale de la charge incombant au budget de l'État au titre des retraites des fonctionnaires, nette de la retenue pour pension civile acquittée par ces derniers, aujourd'hui comptée en cotisation sociale imputée, en cotisation sociale effective que l'État acquitterait postérieurement à la réforme à l'institution chargée de la gestion du régime universel de retraite. L'impact à la hausse sur les prélèvements obligatoires pourrait dans ce cas s'élever à 1,6 point de PIB environ.

### 1.4 - Les définitions et les modes de calcul des prélèvements obligatoires appellent quelques observations finales

[66] Au final, les décompositions qui viennent d'être présentées permettent de reconstituer les écarts entre les diverses valeurs disponibles du taux de prélèvements obligatoires en France initialement présentées en introduction de la présente note. Les écarts entre ces valeurs pour l'année 2018 sont rappelées au graphique ci-dessous, en synthèse des analyses détaillées relatives aux impôts et aux cotisations sociales menées aux § 1.3.1 et 1.3.2 précédents.



## Récapitulatif des diverses mesures du taux de prélèvements obligatoires en France en 2018



*Insee, OCDE, Eurostat*

[67] Ces trois indicateurs présentent des écarts importants, du même ordre en 2018 qu'en 2019, de l'ordre de 3,5 points entre la plus faible (Insee) et la plus élevée (Eurostat), soit plus de 80 Md€. L'indicateur de l'OCDE se place en position intermédiaire entre ces deux valeurs, et s'est rapproché en 2019 de celui de l'Insee, en raison de la conversion du CICE en exonération de cotisations sociales.

[68] Ces écarts, et surtout les différences de définition et de mode de calcul qui sont à leur origine, appellent quelques remarques finales, sur la cohérence du périmètre retenu pour les prélèvements obligatoires (1.4.1), sur la compréhension des évolutions de court terme des taux de prélèvements obligatoires (§ 1.4.2), sur le sens de leur calcul pour l'appréhension de l'effort global de la Nation en faveur de la couverture des risques sociaux et du coût qu'elle représente pour les agents économiques dont les entreprises ainsi que de leur comparaison entre pays développés (§ 1.4.3), de même que sur le diagnostic final à porter sur le niveau des prélèvements obligatoires en France (§ 1.4.4).



#### 1.4.1 - La cohérence du périmètre retenu pour les prélèvements obligatoires peut être discutée

- [69] La notion de prélèvements obligatoires repose sur des principes de classement qui peuvent être questionnés, et sur des conventions de mesure elles aussi discutables et de surcroît différemment appliquées selon les organisations internationales ou les pays.
- [70] En ce qui concerne les principes de classement, on rappellera :
- le principe de l'absence de contrepartie individuelle aux impôts, qui ne correspond pas à la réalité de certains d'entre eux, notamment lorsqu'ils sont affectés au financement de la protection sociale ;
  - la frontière au sein des régimes d'assurance sociale entre les régimes de sécurité sociale classés en administrations publiques et les autres régimes liés à l'emploi qui sont classés dans d'autres secteurs institutionnels, qui laisse persister des interrogations s'agissant de régimes légalement obligatoires mais considérés comme non contrôlés par les pouvoirs publics, comme dans le cas de la complémentaire santé d'entreprise en France ou de l'assurance maladie légale aux Pays-Bas et en Suisse ;
  - les règles de classement d'une entité en administration publique, qui semblent laisser une latitude appréciable aux instituts nationaux de statistique pour déterminer, notamment, le caractère marchand ou non d'une activité.
- [71] S'agissant des conventions de calcul, la diversité de leur application entre organisations internationales et pays, en ce qui concerne les contributions facultatives à des régimes légaux de protection sociale, les crédits d'impôt et les cotisations sociales fictives, ne contribue pas à fournir une image absolument fidèle des prélèvements que supportent les agents économiques.
- [72] On ajoutera le facteur supplémentaire de complexité de la comparaison des taux de prélèvements obligatoires entre pays que constitue la diversité des régimes fiscaux s'appliquant aux revenus provenant des administrations publiques, en premier lieu les prestations sociales bénéficiant aux ménages. Dans un pays donné, selon que les prestations sociales sont faiblement ou fortement imposées sur le revenu, le même niveau de revenu de transfert net de cotisations sociales et d'impôts nécessitera un moindre niveau des prélèvements obligatoires en cas de faible imposition. Ainsi, une étude de l'OCDE publiée en 2015<sup>30</sup> montrait qu'un salarié et un retraité bénéficiant de la même rémunération brute supportent des prélèvements sensiblement identiques dans les pays d'Europe du Nord, tandis que les prélèvements sur les pensions de retraite sont très faibles comparés à ceux sur les salaires dans les pays anglo-saxons, les pays d'Europe continentale se trouvant

---

<sup>30</sup> OCDE, « Pensions at a Glance », 2015.

dans une situation intermédiaire avec des prélèvements allégés sans être nuls pour les retraités relativement aux salariés.

#### 1.4.2 - Cette cohérence imparfaite peut rendre les évolutions de court terme des prélèvements obligatoires difficiles à interpréter

- [73] Comme cela a été souligné à plusieurs reprises dans les développements qui précèdent, le périmètre des prélèvements obligatoires peut être affecté par des fluctuations non marginales d'une année sur l'autre en fonction de l'apparition de dispositifs nouveaux de financement des politiques publiques ou de transformation de dispositifs existants.
- [74] Ont déjà été mentionnés, à titre de changement de statut au regard de la définition des prélèvements obligatoires dans le contexte français :
- la requalification en prélèvements obligatoires de la contribution pour l'audiovisuel public en 2018 (impact : 0,1 point de PIB en hausse) ;
  - la qualification en prélèvements obligatoires de l'ensemble de la contribution unique à la formation et à l'alternance en 2019, alors que la participation des employeurs au développement de la formation professionnelle continue étaient antérieurement exclue des prélèvements obligatoires (impact : 0,2 point de PIB en hausse) ;
  - la conversion du crédit d'impôt compétitivité-emploi (CICE) en exonération de cotisations sociales en 2019 (impact en baisse de 0,8 point de PIB).
- [75] Au total, il est important de relever que la baisse d'un point du taux des prélèvements obligatoires en France constatée par l'Insee entre 2018 et 2019 reflète pour moitié environ des évolutions du périmètre et du traitement comptable de ces dispositifs, et ne doit donc pas être intégralement interprétée comme une réduction économiquement significative de la charge des impôts et des cotisations sociales pesant sur les agents économiques.
- [76] Cette réserve mérite d'être renforcée eu égard à des projets aujourd'hui partiellement élaborés ou seulement évoqués dans le débat public, qui pourraient avoir des conséquences très significatives sur le niveau des prélèvements obligatoires dans le cas où ils viendraient à être pleinement réalisés :
- la création d'un régime universel de retraite qui aurait pour impact incident de transformer la cotisation sociale imputée de l'État au titre des retraites versées aux anciens fonctionnaires en cotisation sociale effective à compter en prélèvements obligatoires, alors que la cotisation sociale imputée n'y est aujourd'hui incorporée que par Eurostat (impact potentiel de 1,6 point sur les indicateurs de prélèvements obligatoires calculés par l'OCDE et l'Insee) ;
  - l'hypothèse d'un déplacement des frontières entre la prise en charge des soins entre les régimes d'assurance maladie obligatoires et



complémentaires, résumée dans le débat public par les termes « grande sécurité sociale », dont l'échéance, le sens et l'ampleur en valeur absolue pourraient faire varier les prélèvements obligatoires à l'intérieur d'une large plage de valeurs.

[77] Il est indispensable pour la qualité du débat public sur l'évolution des finances publiques que les organismes qui calculent les prélèvements obligatoires, en particulier l'Insee pour la France, continuent à fournir aux acteurs économiques et sociaux et au grand public les éléments explicatifs permettant de faire l'interprétation la plus juste des évolutions d'une année sur l'autre.

[78] L'attention doit également être attirée sur le fait que le taux des prélèvements obligatoires, dont le dénominateur est constitué du produit intérieur brut, peut connaître des variations dans le court terme qui découlent des fluctuations conjoncturelles de l'activité économique. En effet, dans la mesure où l'assiette de certains impôts et cotisations sociales reposent sur des assiettes de revenus perçus un an auparavant ou parfois antérieurement, le ratio des prélèvements obligatoires au PIB peut augmenter en phase de ralentissement de la conjoncture, car les impôts et les cotisations sociales s'ajustent avec retard à l'évolution des revenus et de l'activité économique.

#### 1.4.3 - Les prélèvements obligatoires ne reflètent pas la totalité de l'effort d'un pays en faveur de la couverture des risques sociaux, ni de son impact sur les coûts et la compétitivité des entreprises

[79] S'agissant à présent de se servir de la notion de prélèvements obligatoires afin de mesurer l'étendue des ressources qui permettent de financer des dispositifs de protection sociale, il importe de relever qu'aucun indicateur dont les composants seraient sélectionnés au sein du périmètre restreint des prélèvements obligatoires défini par les concepts et conventions exposées dans les développements précédents ne peut être jugé satisfaisant.

[80] Indépendamment de la difficulté technique à délimiter une notion de prélèvements obligatoires sociaux, il a été souligné que, dans tous les pays développés, de nombreux dispositifs de couverture des risques sociaux reposent sur des financements fondés sur des ressources autres que des prélèvements obligatoires. En particulier, il existe bien des dispositifs à participation obligatoire des assurés, et même des dispositifs à adhésion facultative mais apportant une contribution significative à la couverture de ces risques dans un cadre solidaire, et qui bénéficient de cotisations sociales acquittées par les salariés et les employeurs, mais qui ne sont pas incorporées aux prélèvements obligatoires. On peut ainsi citer :

- en France, la complémentaire santé d'entreprise qui doit légalement être offerte par les employeurs, ou les prestations fournies par les mutuelles des agents publics à adhésion individuelle, qui ne peuvent être regardés comme des dispositifs contrôlés par les administrations publiques car le risque

financier est supporté *in fine* par les employeurs ou des organismes assureurs ;

- dans d'autres pays développés, une diversité de couvertures complémentaires institués dans le cadre de l'entreprise ou de la branche professionnelle à adhésion obligatoire ou fortement encouragée à l'aide d'incitations fiscales, voire des régimes légaux assortis du libre choix de l'organisme assureur, particulièrement dans le domaine de la retraite et de l'assurance maladie, qui peuvent occuper une place déterminante dans le couverture globale de ces risques.

[81] De même, la seule prise en compte des prélèvements obligatoires pesant sur la rémunération du travail et des autres facteurs de production ne permet pas d'appréhender complètement l'incidence du financement des biens et services collectifs et de la protection sociale sur les coûts salariaux et autres supportés par les entreprises et *in fine* sur leur compétitivité. L'omission des autres prélèvements qui pèsent tout autant sur les coûts des facteurs de production, comme les dispositifs de protection sociale complémentaire institués dans le cadre professionnel et à l'adhésion desquels les entreprises ne peuvent se soustraire.

[82] En définitive, le niveau des prélèvements obligatoires dans un pays donné découle de quatre éléments qui traduisent des arrangements politiques et institutionnels particuliers :

- en premier lieu, l'importance plus ou moins grande des fonctions collectives comme l'éducation, la santé, la protection sociale, etc. ;
- en second lieu, le degré de solidarité ou de mutualisation des risques dans la fourniture de ces services et prestations, qui sera maximal en cas de financement exclusivement au moyen de prélèvements obligatoires ;
- en troisième lieu, l'aversion plus ou moins grande au report de charges sur les générations futures, qui déterminera le degré de discipline de la recherche de l'équilibre des comptes publics ;
- enfin, en quatrième et dernier lieu, s'agissant spécialement des prélèvements obligatoires concourant au financement de la protection sociale, au recours plus ou moins important à l'affectation de ressources propres – cotisations sociales et impôts – aux régimes.

[83] Ce constat n'invalide pas la notion de prélèvements obligatoires, qui conserve une signification économique eu égard à l'enjeu de la détermination et du respect de la trajectoire à moyen terme des finances publiques, mais soulève une recommandation et une orientation :

- il importe que les organisations européennes et internationales s'attachent, plus que ce n'est le cas aujourd'hui, à documenter les schémas institutionnels de leurs États-membres, ainsi que les conventions de calculs



retenus par ces derniers, sous l'angle de leur impact sur les indicateurs de prélèvements obligatoires ;

- l'évaluation des mesures visant à garantir une protection adéquate et financièrement soutenable contre les risques sociaux devrait autant que possible reposer sur une variété d'indicateurs consolidant les contributions des assurés et des employeurs à des régimes publics et privés et les prestations garanties par ces régimes, plutôt que par une restriction au dispositifs légaux financés par prélèvements obligatoires.

#### 1.4.4 - Les différences de concepts et de modes de calcul entre pays et organisations internationales n'invalident pas le constat d'un niveau exceptionnellement élevé des prélèvements obligatoires en France

[84] Il n'en reste pas moins que la distribution par pays des taux de prélèvements obligatoires au cours des années récentes (*cf. supra*, Graphiques 2 et 3) dessine une géographie qui oppose, au sein de l'OCDE, les pays anglo-saxons (États-Unis, Canada, Royaume-Uni, Australie) à l'Europe continentale, et au sein de cette dernière l'Europe du Nord et de l'Ouest à celle du Sud et de l'Est. La première catégorie de pays voit en effet les taux de prélèvements obligatoires osciller autour de 30%, tandis que presque tous les pays d'Europe continentale présentent des ratios supérieurs à 40% du PIB. Au sein de l'Europe, on observe des taux de prélèvements obligatoires plus élevés au Nord et au Centre-ouest (à l'exception de la Suisse), où se localisent les pays aux systèmes de protection sociale de types scandinave ou bismarckien, et plus faibles au Sud et à l'Est où prédominent des systèmes de protection sociale généralement moins développés.

[85] La France présente le taux de prélèvements obligatoires le plus élevé tant au sein de l'Union européenne que de l'OCDE. Il s'avère que les développements qui précèdent ont relevé tant des facteurs pesant sur la hausse de ce taux – importance des régimes de protection sociale contrôlés par les administrations publiques –, que d'autres tendant à le minorer – recours aux crédits d'impôt, cotisations sociales imputées au titre du financement des retraites des fonctionnaires de l'État –, en sorte qu'il paraît hautement improbable que la position de la France en tête des pays développés pour le taux des prélèvements obligatoires ressortisse à des biais d'ordre méthodologique ou institutionnel.

[86] Cette situation originale de la France peut toutefois avoir des causes multiples, dont le cas échéant un périmètre des dépenses publiques plus large que dans les pays de niveau de développement comparable, nécessitant des ressources supplémentaires pour en assurer le financement durable. Les développements qui suivent, dans la deuxième partie du présent document, s'attachent ainsi, sur la base de comparaisons avec d'autres pays européens ou membres de l'Union européenne, à préciser le sens à donner au haut niveau des prélèvements obligatoires en France.

## 2 - EN FRANCE, LE NIVEAU ÉLEVÉ DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES PEUT EN GRANDE PARTIE ÊTRE RELIÉ À UN PÉRIMÈTRE PLUS LARGE DES DÉPENSES PUBLIQUES, ET LEUR ÉVOLUTION DEPUIS UNE DIZAINÉ D'ANNÉES TRADUIT UNE CERTAINE CONVERGENCE AVEC CELLE OBSERVÉE DANS LES PAYS D'EUROPE CONTINENTALE

[87] Afin de qualifier plus précisément la position particulière de la France, en tête des pays développés pour la part des prélèvements obligatoires dans le PIB, trois analyses distinctes sont conduites dans cette deuxième partie du présent document :

- dans un premier temps, une comparaison est menée avec l'Allemagne (§ 2.1), principal partenaire économique, aux fins de mise en relation des niveaux des prélèvements obligatoires et des dépenses publiques, puis d'identification des fonctions au sein de ces dernières qui accusent les écarts les plus importants entre les deux pays ;
- dans un second temps, une analyse des évolutions du niveau et de la structure des prélèvements obligatoires dans les principaux pays membres de l'OCDE, dont la France, depuis une dizaine d'années, c'est-à-dire approximativement depuis le déclenchement de la crise financière en 2007-2008, afin le cas échéant, de détecter des convergences ou des divergences entre pays (§ 2.2) ;
- dans un troisième temps, l'attention est portée sur les interactions qui existent dans chaque pays entre le niveau et la structure des prélèvements obligatoires d'une part, et l'effort de réduction des inégalités de revenu d'autre part, qui fournissent une clé supplémentaire d'explication du haut niveau des prélèvements obligatoires en France (§ 2.3) ; une courte conclusion récapitule enfin les enseignements dégagés dans l'ensemble de cette seconde partie (§ 2.4).

### **2.1 - Une comparaison entre l'Allemagne et la France montre qu'au-delà de facteurs d'ordre méthodologique, une part déterminante de l'écart des taux de prélèvements obligatoires entre les deux pays ressortit à des périmètres différents des administrations et des dépenses publiques**

[88] La comparaison des prélèvements obligatoires et des dépenses publiques en Allemagne et en France, et leur mise en correspondance réciproque, porte sur l'année 2018, la dernière échéance où les données détaillées issues des statistiques des recettes publiques de l'OCDE sont disponibles. Elle porte successivement :

- sur l'évolution globale des prélèvements obligatoires dans les deux pays depuis une trentaine d'années (§ 2.1.1) ;



- sur la recherche d'une congruence éventuelle entre l'écart entre les taux de prélèvements obligatoires d'une part, et la part des différentes catégories de dépenses publiques dans le PIB d'autre part (§ 2.1.2) ;
- enfin, sur les enseignements à tirer de cette comparaison franco-allemande (§ 2.1.3).

### 2.1.1 - Le taux des prélèvements obligatoires est supérieur en France de six à sept points de PIB en 2018 selon les modes de calcul, comparativement à l'Allemagne

*Les diverses mesures disponibles des taux de prélèvements obligatoires font état d'écart variables, mais systématiquement positifs entre la France et l'Allemagne*

- [89] Compte tenu des concepts et des conventions de calcul différents mobilisés par les organisations internationales et les instituts nationaux de statistique, plusieurs mesures des taux de prélèvements obligatoires sont disponibles pour l'Allemagne et la France<sup>31</sup>, et cette diversité affecte également *in fine* les écarts entre les taux de prélèvements obligatoires entre les pays.
- [90] Trois indicateurs peuvent être utilisés pour comparer les taux de prélèvements obligatoires entre l'Allemagne et la France :
- en premier lieu, Eurostat mesure les taux de prélèvements obligatoires, en 2018, à 48,2% du PIB en France et à 41,3% du PIB en Allemagne, soit un écart de 6,9 points de PIB ;
  - en second lieu, l'OCDE retient les valeurs suivantes, toujours en 2018 : 45,9% du PIB en France, et 38,5% du PIB en Allemagne, soit un écart de 7,4 points selon cette seconde organisation internationale ;
  - en troisième lieu, il est possible de comparer, à partir des données détaillées fournies par l'OCDE, le taux de prélèvements obligatoires publié par l'Insee pour la France (44,8% du PIB en 2018), et celui qu'on obtiendrait en appliquant les conventions de l'Insee aux données de finances publiques allemandes<sup>32</sup>, soit 38,6% du PIB en 2018 ; l'écart entre les deux pays s'établit alors à 6,2 points de PIB.
- [91] Il est à noter que, de son côté, l'institut allemand de statistiques Destatis publie un taux de prélèvements obligatoires de 40,8% du PIB en 2018<sup>33</sup>. Toutefois, dans le

---

<sup>31</sup> Sachant que pour la France, les écarts entre les indicateurs publiés par Eurostat, l'OCDE et l'institut national de statistiques (Insee) ont été explicités dans la partie précédente du présent document.

<sup>32</sup> À partir de l'indicateur de l'OCDE, prise en compte des impôts inclus dans les comptes nationaux et exclus par l'OCDE, et déduction de la fraction restituée des crédits d'impôts restituables (*cf. supra*, § 1.2 et 1.3).

<sup>33</sup> Sur le site de Destatis, page « National accounts at a glance 2020 », tableau 6 « Revenue and expenditure as well as net lending/net borrowing by general government » : [https://www.destatis.de/EN/Themes/Economy/National-Accounts-Domestic-Product/Publications/Downloads-National-Accounts-Domestic-Product/at-a-glance-pdf-0310200.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/EN/Themes/Economy/National-Accounts-Domestic-Product/Publications/Downloads-National-Accounts-Domestic-Product/at-a-glance-pdf-0310200.pdf?__blob=publicationFile).

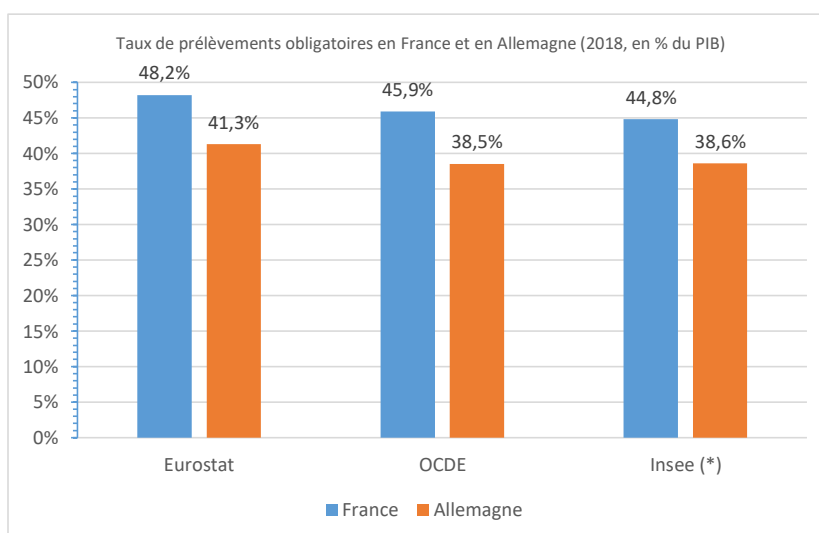


cadre des présents travaux, il n'a pas été possible d'analyser en détail les conventions et méthodes conduisant à cette valeur, ni *a fortiori* de les transposer aux données françaises. Il est seulement permis de remarquer que cette valeur est proche de celle calculée par Eurostat.

[92] Le graphique 8 ci-dessous synthétise les différentes évaluations disponibles des taux de prélèvements obligatoires pour à la fois l'Allemagne et la France. Au total, un écart systématique apparaît en faveur de la France, compris entre six et sept points de PIB approximativement. Les fluctuations constatées de cet écart s'expliquent en partie :

- par l'importance relative en France des cotisations sociales imputées (1,8 points de PIB contre 1,1 points en Allemagne) et des crédits d'impôts restituables (1,5 points de PIB contre 1,3 points de PIB en Allemagne), compensée seulement partiellement par l'existence de cotisations sociales volontaires à des régimes d'assurances sociales en Allemagne (0,4 point de PIB), qui majore relativement le taux de prélèvements obligatoires de la France calculé par Eurostat par rapport à l'évaluation selon la méthodologie de l'Insee ;
- en ce qui concerne l'indicateur calculé par l'OCDE, par les impôts comptés par cette organisation internationale en prélèvements obligatoires pour la France (pour un impact de 0,4 point de PIB sur l'écart avec l'Allemagne), et « d'autres différences » non documentées au stade de la réconciliation des calculs de l'OCDE avec les comptes nationaux (pour un impact de 0,4 point de PIB sur l'écart entre les deux pays).

### Taux de prélèvements obligatoires en France et en Allemagne (2018, en % du PIB)



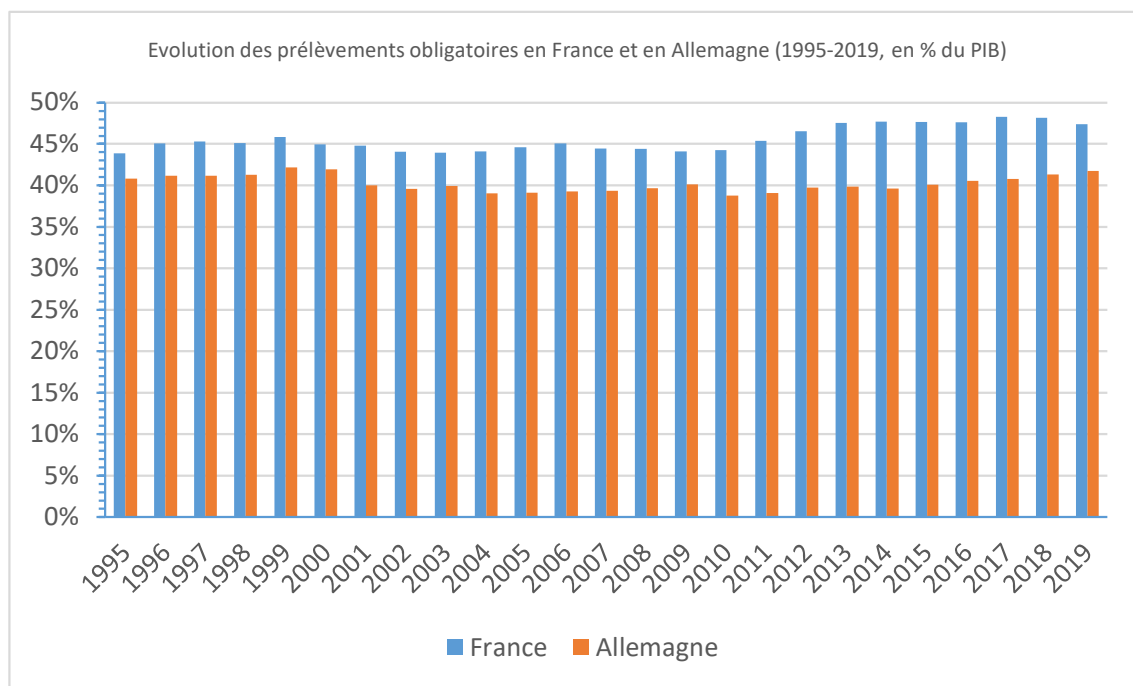
*Insee, OCDE, Eurostat. (\*) : pour l'Allemagne, indicateur Eurostat – crédits d'impôt restituables – cotisations sociales imputées*



*L'écart des taux de prélèvements obligatoires entre la France et l'Allemagne est stable depuis une dizaine d'années*

[93] Quelque imprécise que soit la comparaison exacte des taux de prélèvements obligatoires entre l'Allemagne et la France, il est remarquable que si l'on focalise l'attention sur l'indicateur publié par Eurostat, l'écart entre les deux pays paraît stable depuis le début de la décennie précédente (cf. Graphique 9 ci-dessous). À 5,7 points de PIB, cet écart avait presque retrouvé en 2019 sa valeur de 2010 (5,5 points de PIB), pour une moyenne au cours des dix années courant de 2010 à 2019 de 7,9 points et un maximum de 8,1 points de PIB en 2014. Sur plus longue période, l'écart des taux de prélèvements obligatoires entre les deux pays s'établissait à environ trois points de PIB en 1995, puis a connu un premier palier d'augmentation à partir des années 2000 (4,8 points de PIB en 2001) suivi d'un second élargissement à partir de 2010.

#### Évolution des taux de prélèvements obligatoires en France et en Allemagne (1995-2019, en % du PIB)



Eurostat

[94] Au total, le diagnostic d'un écart significatif des taux de prélèvements obligatoires entre la France et l'Allemagne, actuellement de l'ordre de six points de PIB, paraît étayé tant par la comparaison des indicateurs disponibles sur la période récente que par l'évolution au cours des trois dernières décennies.

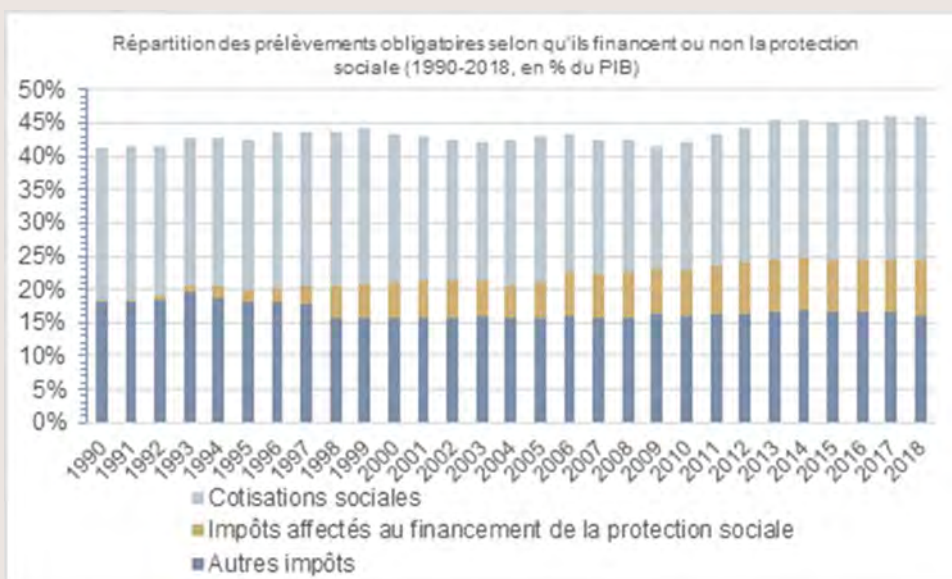
[95] En ce qui concerne spécifiquement la France, une tendance particulière de l'évolution des prélèvements obligatoires au cours des trois précédentes décennies réside dans l'absorption intégrale de leur hausse par les ressources concourant au financement de la protection sociale (cf. encadré 6).

### Encadré 6 : En France, les prélèvements sociaux ont absorbé l'intégralité de la hausse des prélèvements obligatoires depuis trente ans

Les statistiques des recettes publiques de l'OCDE permettent de décomposer les prélèvements obligatoires selon qu'ils sont destinés exclusivement au financement de prestations de protection sociale ou à d'autres programmes budgétaires. Les prélèvements affectés au financement de la protection sociale, que l'on dénommera « prélèvements obligatoires sociaux », se composent des cotisations sociales ainsi que des impôts affectés à des administrations de sécurité sociale que l'OCDE s'efforce d'appréhender.

Il importe aussitôt de préciser que cette notion de prélèvements obligatoires sociaux se prête malaisément à une analyse comparée entre pays développés. En effet, dans la plupart de ces pays, d'une part une partie importante des dépenses de protection sociale est délivrée en dehors de régimes de sécurité sociale – *via* des versements directs des budgets de l'État ou des administrations publiques locales -, et d'autre part les régimes de sécurité sociale peuvent bénéficier non pas de cotisations sociales et d'impôts affectés, mais de transferts des administrations publiques centrales et locales<sup>34</sup>. Le niveau et l'évolution des prélèvements sociaux n'ont donc guère de sens pour comparer les modes de financement de la protection sociale entre pays.

En revanche, la notion de prélèvement obligatoire social est pertinente dans le contexte français où les finances sociales font l'objet d'un pilotage particulier, avec l'affectation aux régimes de ressources propres pour des montants très significatifs, et, s'agissant des régimes de sécurité sociale de base, un objectif d'équilibre financier de valeur constitutionnelle. La décomposition des prélèvements obligatoires selon qu'ils financent la protection sociale ou d'autres fonctions des administrations publiques peut donc être valablement présentée au graphique suivant.



Source : OCDE

Lorsque l'on compare le niveau des prélèvements obligatoires français en 1990 et 2018, on observe qu'ils ont progressé de 4,8 points de PIB selon l'OCDE (45,9% en 2018 contre 41,2% en 1990). Au sein de cette évolution d'ensemble, les prélèvements sociaux, selon la définition donnée au début du présent encadré, ont augmenté de 6,1 points de PIB (24,5% en 2018 contre 18,4% en 1990). Corrélativement, les autres prélèvements obligatoires ont légèrement reculé en part du PIB (21,4% en 2018 contre 22,7%

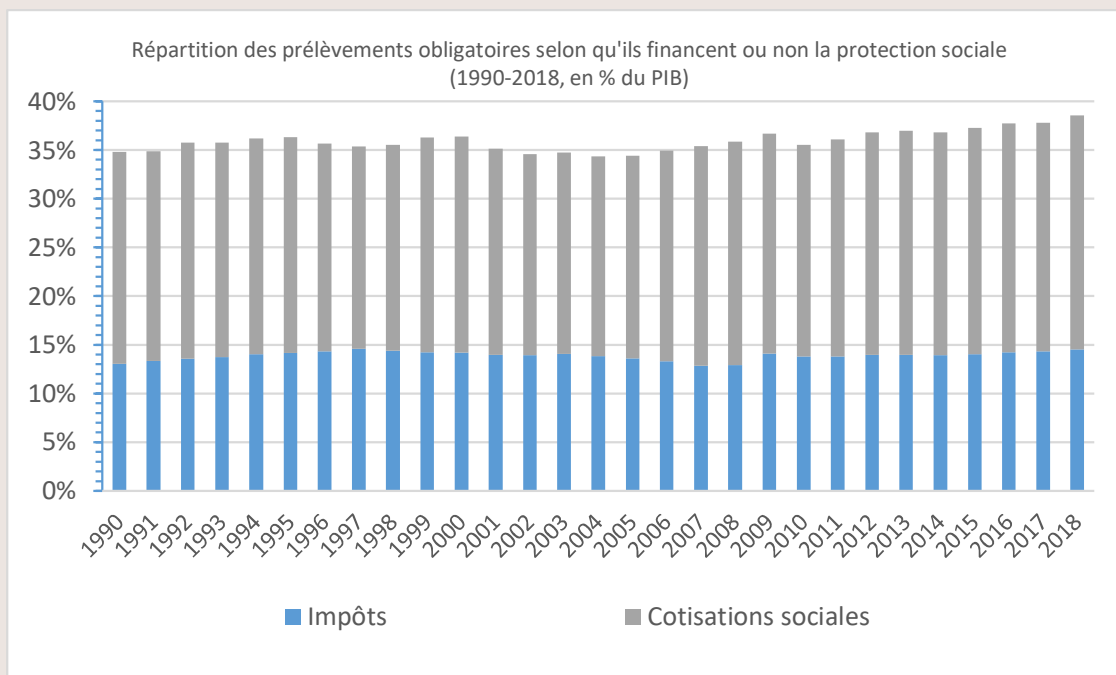
<sup>34</sup> Sur la diversité des architectures du financement de la protection sociale en Europe, cf. le rapport du Haut Conseil du financement de la protection sociale de novembre 2014 : « Rapport sur l'analyse comparée des modes de financement de la protection sociale en Europe ». Ce rapport est accessible à la page Internet suivante : <https://www.securite-sociale.fr/home/hcfips/zone-main-content/rapports-et-avis-du-hcfips/rapport-sur-lanalyse-comparee-de.html>.



en 1990). Ainsi, les prélèvements sociaux représentent-ils à présent une part majoritaire des prélèvements obligatoires. Dans cette évolution, les impôts affectés ont joué un rôle déterminant, passant de 0,3% en 1990 à 8,5% du PIB en 2018, tandis que les cotisations sociales ont reculé de 2,1 points de PIB au cours de la même période. La création de la contribution sociale généralisée en 1990 puis l'augmentation de son taux, ainsi que le développement des exonérations de cotisations sociales, ont été à cet égard décisifs.

Cette tendance globale au cours des trois dernières décennies s'est toutefois accompagnée d'évolutions plus contrastées sur des périodes plus courtes. Ainsi, les impôts autres qu'affectés au financement de la protection sociale ont continué à progresser en part du PIB jusqu'en 1999 (23,6%), puis ont connu une forte diminution au cours de la décennie 2000 (18,6% en 2009), avant d'amorcer un redressement depuis lors.

Avec les réserves soulignées ci-dessus qu'appelle la comparaison avec d'autres pays, on observe une évolution sensiblement différente en Allemagne au cours de la même période. Comme l'indique le graphique ci-dessous, d'une part les cotisations sociales ont progressé et ont absorbé les deux tiers de la hausse globale des prélèvements obligatoires (3,7 points de PIB, de 34,8% en 1990, à 38,5% en 2018), et d'autre part les prélèvements sociaux se limitent aux seules cotisations sociales en l'absence d'impôts affectés au financement de la protection sociale en Allemagne.



Source : OCDE

### 2.1.2 - Une part déterminante de cet écart peut être mise en correspondance avec des différences de comptabilisation, de périmètre et d'orientation des politiques de finances publiques entre les deux pays

[96] Une différence en niveau du taux de prélèvements obligatoires peut refléter des périmètres également différents des dépenses que ces prélèvements financent. À cet égard l'écart constaté entre les taux de prélèvements obligatoires en France et en Allemagne peut être rapproché de celui qui affecte les dépenses des administrations publiques.

*Le rapprochement des prélèvements obligatoires et des dépenses des administrations publiques mérite d'être explicité*

[97] La mise en correspondance des écarts de prélèvements obligatoires et des dépenses publiques entre la France et l'Allemagne nécessite quelques explications préalables. Tout d'abord, les prélèvements obligatoires n'englobent pas la totalité des recettes qu'il serait congruent de rapprocher des dépenses des administrations publiques : si les prélèvements obligatoires représentent 90% des recettes des administrations publiques dans les deux pays, il y a lieu de tenir compte des autres recettes : ventes résiduelles de biens et services marchands, paiements partiels des bénéficiaires de services non marchands, revenus du patrimoine (*cf. supra*, Graphique 1). Cependant ramener l'écart des recettes des administrations publiques à celui des prélèvements obligatoires ne modifie pas substantiellement les positions relatives de la France et de l'Allemagne – en 2018, 7,1 points de PIB avec le premier agrégat, et 6,9 points avec le second –, car les recettes autres que les prélèvements obligatoires représentent des parts sensiblement égales de la richesse nationale dans les deux pays (5,0% en France, contre 4,8% en Allemagne),

[98] Ensuite, le rapprochement des recettes – que l'on retienne les recettes totales ou les seuls prélèvements obligatoires - et des dépenses des administrations publiques doit tenir compte des conditions très différentes de l'équilibre global des comptes publics en France et en Allemagne. En effet, alors que l'Allemagne présentait en 2018 un solde excédentaire des administrations publiques de 1,8 points de PIB, la France connaissait un solde déficitaire de -2,3 points de PIB. De ce fait, par différence, l'écart du ratio dépenses des administrations publiques/PIB entre France et Allemagne (11,1 points de PIB) est sensiblement supérieur à celui des prélèvements obligatoires (6,9 points). Le tableau suivant récapitule l'ensemble des éléments précédents sous la forme de comptes agrégés des administrations publiques allemandes et françaises en 2018.

**Recettes, dépenses et soldes des administrations publiques en Allemagne et en France (2018, en % du PIB)**

Allemagne (2018)

Recettes (en% du PIB)		Dépenses (en% du PIB)	
Prélèvements obligatoires	41,3%	44,5%	Dépenses totales
Autres recettes	5,0%		
Recettes totales	46,3%	+1,8%	Solde des administrations publiques

France (2018)

Recettes (en% du PIB)		Dépenses (en% du PIB)	
Prélèvements obligatoires	48,2%	55,6%	Dépenses totales
Autres recettes	5,2%		
Recettes totales	53,4%	-2,3%	Solde des administrations publiques

Eurostat



[99] Les développements qui suivent se limitent à tenter d'identifier dans la comparaison des structures des dépenses des administrations publiques des différences qui accréditent un besoin de prélèvements obligatoires supplémentaires en France par rapport à l'Allemagne, sans tenir compte des besoins additionnels éventuels nécessaires à la convergence de la situation des comptes publics dans les deux pays, dont l'évaluation nécessiterait des analyses d'une autre nature, impliquant des considérations d'ordre macro-économique et de pilotage des finances publiques, qui dépassent le cadre de la présente note.

*Deux tiers de l'écart des taux de prélèvements obligatoires entre la France et l'Allemagne peuvent être mise en relation avec des différences de périmètre et de structure des dépenses publiques*

[100] Afin d'aller plus loin dans l'analyse de l'écart des dépenses et des recettes publiques entre la France et l'Allemagne, il est nécessaire de disposer d'informations plus précises sur ces écarts par grands postes, ce que permet la décomposition fonctionnelle à l'aide de la nomenclature « Classification des fonctions des administrations publiques » (CFAP<sup>35</sup>) intégrée au cadre des comptes nationaux européens et internationaux.

[101] Le tableau suivant présente la répartition des dépenses des administrations publiques par grandes fonctions de cette nomenclature en France et en Allemagne. Des écarts importants traduisant un surcroît de dépenses publiques en France par rapport à l'Allemagne, apparaissent, ramenés à des fractions de PIB, sur certaines fonctions, notamment :

- la protection sociale (4,6 points de PIB supplémentaires en France) ;
- les affaires économiques, essentiellement des subventions et aides aux entreprises (2,4 points de PIB supplémentaires en France) ;
- l'enseignement (1,1 points de PIB supplémentaires en France) ;
- la santé (0,8 point de PIB supplémentaire en France) ;
- la défense (0,7 point de PIB supplémentaire en France).

---

<sup>35</sup> Cf. la présentation de la nomenclature CFAP sur la page suivante du site Internet d'Eurostat : [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Classification\\_of\\_the\\_functions\\_of\\_government\\_\(COFOG\)/fr](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Classification_of_the_functions_of_government_(COFOG)/fr).

## Dépenses des administrations publiques par fonctions en France et en Allemagne (2018, en % du PIB)

Fonction	France	Allemagne	
Services généraux des administrations publiques	5,8%	5,7%	
Défense	1,8%	1,1%	→ 0,7 point.
Ordre et sécurité publics	1,6%	1,6%	
Affaires économiques	5,8%	3,4%	→ 1 point : CICE.
Protection de l'environnement	1,0%	0,6%	
Logements et équipements collectifs	1,0%	0,4%	
Santé	8,0%	7,2%	→ 0,9 point : exclusion des hôpitaux des APU en Allemagne
Loisirs, culture et cultes	1,4%	1,1%	
Enseignement	5,3%	4,2%	→ 1 point : scolarisation des jeunes enfants.
Protection sociale	23,9%	19,3%	
dont retraites	14,8%	11,3%	→ 1 point : périmètre des régimes publics de retraite.
<b>Total des dépenses des administrations publiques</b>	<b>55,6%</b>	<b>44,5%</b>	

Eurostat, calculs de l'auteur sur la base de différentes études dont Aouriri, Tournoux (2017), op. cit.

[102] Sur chacun de ces postes de dépenses, des éléments d'explication des écarts peuvent être trouvés dans des différences entre France et Allemagne en matière soit de comptabilisation des dépenses, soit de périmètre de la protection sociale, soit d'orientation des autres politiques publiques. Une étude publiée en 2017 par la revue « Rue de la Banque » de la Banque de France<sup>36</sup> s'est particulièrement attachée à analyser l'écart de dépenses publiques entre les deux pays.

[103] S'agissant de différences de comptabilisation des dépenses, il y a lieu de rappeler le traitement en activité marchande de la fourniture de soins par les hôpitaux publics en Allemagne (cf. *supra*, § 1.2.4 et Encadré 4), à l'encontre des pratiques comptables en vigueur dans la majorité des États-membres de l'Union européenne ; l'exclusion consécutive des hôpitaux publics des administrations publiques a pour effet de réduire la dépense publique de 0,9 point de PIB en Allemagne, alors que la dépense totale de santé était, selon les données de l'OCDE, légèrement plus élevée en Allemagne qu'en France en 2018 (11,5% du PIB contre 11,2%)<sup>37</sup>.

[104] En ce qui concerne ensuite les différences tenant au périmètre de la protection sociale, l'étude de Aouriri et Tournoux (2017), déjà citée, évaluait l'impact sur les dépenses des administrations publiques en 2015 du périmètre des régimes de retraites plus restreint en Allemagne qu'en France, à un surcroît de dépenses de protection sociale d'un point de PIB en France, également répartis entre les deux catégories de régimes. Si le régime de retraite de base des salariés du secteur privé assure en moyenne un remplacement plus élevé des revenus d'activité en Allemagne qu'en France, les deux pays divergent par l'existence en France et

<sup>36</sup> Marie Aouriri, Hélène Tournoux, « L'écart de dépenses publiques entre la France et l'Allemagne », *Rue de la Banque*, n° 46, Banque de France, Juillet 2017.

<sup>37</sup> Données recueillies sur la page « Dépenses de santé et financement » du site Internet de l'OCDE : <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SHA&lang=fr>.



l'absence en Allemagne de régimes complémentaires obligatoires de retraites, En outre, en Allemagne les travailleurs indépendants ont la faculté d'adhérer à titre facultatif à un régime public de retraite. Enfin, les salariés à bas revenus dans le cadre des contrats dits *Minijobs* ne bénéficient que d'une couverture vieillesse partielle<sup>38</sup>. Un facteur d'écart supplémentaire de la part des dépenses des administrations publiques dans le PIB résulte aussi de la dispense d'affiliation obligatoire à l'assurance maladie publique de certains groupes – salariés du secteur privé à hauts revenus, fonctionnaires, travailleurs indépendants -, déjà mentionnée dans le présent document (*cf. supra*, § 1.2.3), sans toutefois qu'il soit possible d'en fournir une visualisation au tableau 3 précédent, compte tenu de possibles discordances entre les modes de comptabilisation et de consolidation des dépenses de santé et de protection sociale en France et en Allemagne.

[105] Les différences entre France et Allemagne quant au poids de certaines autres dépenses publiques traduisent enfin des orientations contrastées de la politique budgétaire : moindre effort en faveur de la défense et de l'enseignement précoce en Allemagne, recours plus important de la France aux crédits d'impôt en faveur des entreprises, notamment lors de la création du crédit d'impôt « compétitivité-emploi ». Ces différences pourraient expliquer, selon Aouriri et Tournoux (2017), un surcroît de dépenses publiques en France de près de trois points de PIB, en comparaison avec l'Allemagne.

[106] Ainsi, une certaine congruence de l'amplitude de l'écart entre les taux de prélèvements obligatoires en France et Allemagne avec la consolidation des écarts observés sur le poids de certaines dépenses des administrations publiques peut être mise en évidence. Il paraît ainsi possible de documenter un écart de dépenses publiques supplémentaires en France qui couvre les deux tiers de l'écart des prélèvements obligatoires avec l'Allemagne (4,6 points de PIB sur 6,9 points de PIB d'écart de prélèvements obligatoires en 2018, selon les analyses précédentes).

2.1.3 - Au total, l'écart des taux de prélèvements obligatoires entre la France et l'Allemagne peut être relativisé, dans le contexte toutefois d'un déséquilibre encore significatif des comptes des administrations publiques en France à la veille de la crise sanitaire

[107] L'analyse menée ci-dessus demeure partielle, et notamment omet certainement des facteurs explicatifs additionnels :

- dans le sens d'une compression supplémentaire de l'écart du taux de prélèvements obligatoires entre la France et l'Allemagne à périmètres comparables de l'intervention publique :

---

<sup>38</sup> Cour des comptes, rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale 2015, cinquième partie : « Les systèmes d'assurance maladie et de retraites en France et en Allemagne : éléments de comparaison », 2015.



- les dispenses d'affiliation obligatoire à l'assurance maladie publique en Allemagne, évoquée plus haut ;
- le mécanisme d'amortissement de la dette des administrations de sécurité sociale en France qui affecte à hauteur de 0,65 point de PIB en 2019 des prélèvements obligatoires au remboursement des déficits sociaux passés ;
- ou en sens contraire, l'intégration de certains cultes aux administrations publiques en Allemagne (*cf. supra*, § 1.2.4 et Encadré 4).

[108] Il ressort toutefois des développements qui précèdent que le niveau et la structure des recettes et des dépenses des administrations publiques entre la France et l'Allemagne reviennent à des proportions plus modestes une fois pris en compte les différences de comptabilisation de certains dispositifs et de périmètre de l'intervention des administrations publiques.

[109] Il resterait cependant à intégrer à cette analyse la différence observée entre la France et l'Allemagne à la veille de la crise sanitaire en matière d'équilibre d'ensemble des comptes publics (*cf. supra*, Tableau 2). Cette réflexion comporterait des aspects qui dépassent le propos du présent document, comme l'appréciation de l'adéquation à la conjoncture économique de la fin de la décennie précédente de l'excédent et du déficit des comptes des administrations publiques constaté respectivement en Allemagne et en France. Elle conduirait également à interroger le poids élevé en France de certaines dépenses publiques comparativement à l'Allemagne, notamment en matière de retraites (*cf. supra*, Tableau 3), qui est loin de ressortir seulement à des différences de comptabilisation et de périmètre.

## **2.2 - En dépit de différences importantes du niveau et de la structure des prélèvements obligatoires entre pays d'Europe continentale, une certaine convergence des évolutions peut être constatée depuis le déclenchement de la crise sanitaire de la fin des années 2000**

[110] L'analyse internationale comparée des prélèvements obligatoires dans les pays développés s'attache à présent à observer l'évolution du taux des prélèvements obligatoires, d'abord sur longue période (§ 2.2.1), puis au cours des dix dernières années, c'est-à-dire depuis la crise financière amorcée en 2007-2008 (§ 2.2.2).

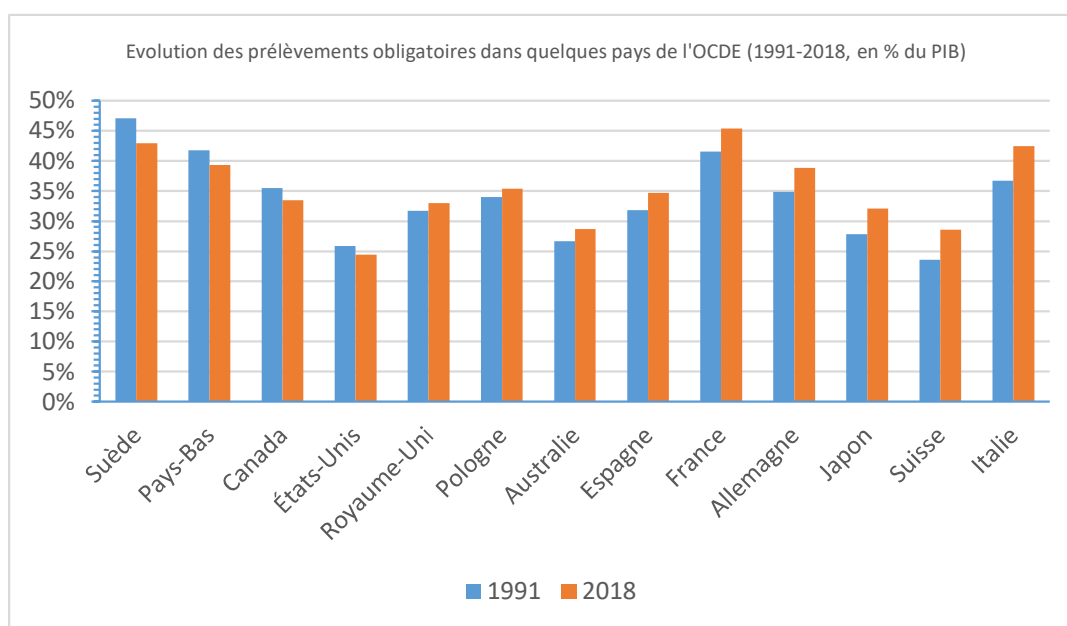
### 2.2.1 - Les prélèvements obligatoires ont progressé depuis une trentaine d'années dans une majorité de pays développés

[111] Sur treize pays de l'OCDE pris en compte dans l'analyse, neuf, dont la France, ont connu une hausse du taux des prélèvements obligatoires entre 1991 et 2018 (*cf.* graphique ci-dessous). Les pays anglo-saxons se caractérisent soit par une baisse du taux des prélèvements obligatoires au cours de cette période (Canada, États-Unis) ou une augmentation modérée (Royaume-Uni, Australie). En Europe



continentale, hormis en Suède et aux Pays-Bas qui ont connu des réformes importantes de leurs organisations administratives au cours des années quatre-vingt-dix, la tendance est majoritairement à la hausse des prélèvements obligatoires au cours des trente dernières années.

### Évolution du taux des prélèvements obligatoires dans quelques pays de l'OCDE (1991-2018, en % du PIB)



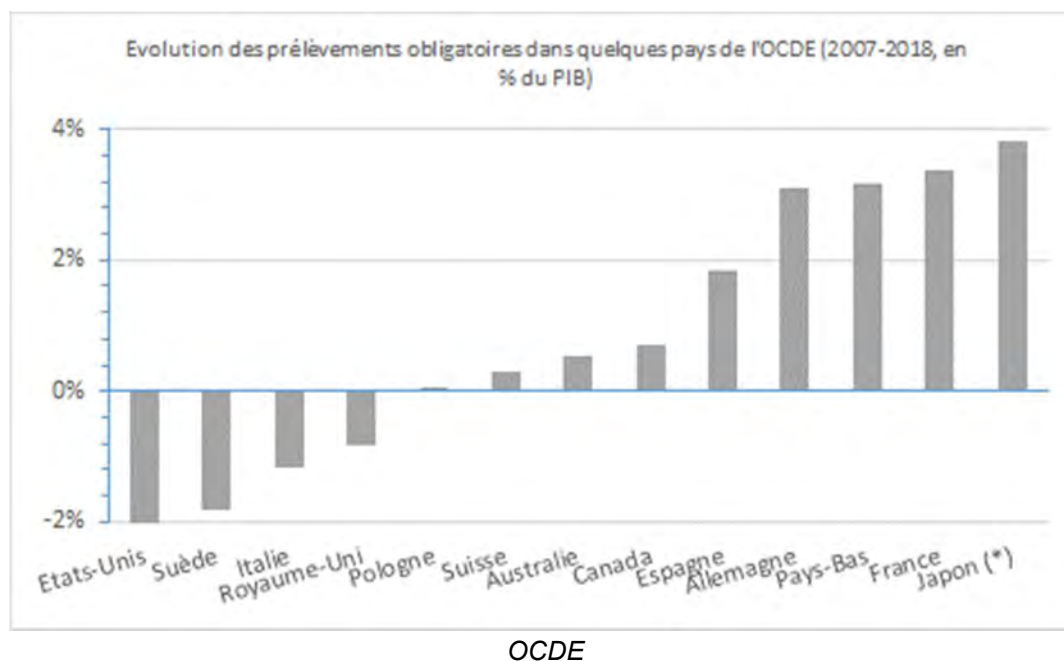
OCDE. Les pays sont classés par rang croissant de la variation du taux de prélèvements obligatoires entre 1991 et 2018

[112] À cet égard, la France présente une situation médiane parmi les pays d'Europe continentale, avec une progression de 3,8 points du taux des prélèvements obligatoires (45,4% du PIB en 2018, contre 41,6% en 1991, selon l'OCDE). C'est une évolution moins rapide au cours de la même période qu'en Allemagne (+ 3,9 points de PIB), en Suisse (+5,0 points) ou en Italie (+5,8 points).

#### 2.2.2 - Plusieurs pays d'Europe continentale ont utilisé le levier des prélèvements obligatoires pour rétablir leurs finances publiques postérieurement à la crise financière déclenchée en 2007

[113] Au cours de la période ouverte par le déclenchement de la crise financière de 2007-2008, il est possible de mesurer l'évolution des prélèvements obligatoires en la décomposant entre celle des prélèvements obligatoires sociaux – cotisations sociales et impôts affectés au financement de la protection sociale – et autres. Il ressort de cette analyse (cf. Graphique ci-dessous) que plusieurs pays d'Europe continentale – la Suisse, l'Allemagne, les Pays-Bas et la France – ont utilisé le levier des prélèvements obligatoires pour redresser leurs comptes publics.

## Évolution des prélèvements obligatoires dans quelques pays de l'OCDE (2007-2018, en % du PIB)



[114] Au total, le choix de la France de recourir de façon significative à l'augmentation des prélèvements obligatoires dans les années qui ont suivi la dernière crise financière, rejoint la stratégie financière retenue par plusieurs autres pays d'Europe continentale (Allemagne, Espagne, France, Pays-Bas, Suisse). En revanche, les pays anglo-saxons ont opté pour des baisses (États-Unis) ou des hausses modestes (Royaume-Uni, Canada) des prélèvements obligatoires.

### 2.3 - Le poids plus important en France des dépenses de protection sociale répond enfin à des inégalités de la distribution des revenus primaires plus accusées que dans les autres pays, telles qu'elles sont mesurées par l'OCDE

[115] Le tableau 3 précédent faisait état d'un écart important, de plus de quatre points de PIB, des dépenses des administrations publiques au titre de la protection sociale, entre la France et l'Allemagne. Les différences de périmètre de la couverture des risques sociaux par des dispositifs publics d'assurance sociale ou de redistribution, jouent certes un rôle dans la formation de cet écart, mais elles ne peuvent en expliquer la totalité.

[116] Dans une logique de redistribution des revenus, un haut niveau de dépenses de protection sociale et de prélèvements obligatoires correspondants peut être justifié dans un pays donné au regard d'un objectif de réduction des inégalités de revenu disponible, si les inégalités de revenus primaires ou « de marché » y sont élevées.



[117] Il importe toutefois de préciser ces notions de revenus primaires et disponibles, et d'expliciter les conventions permettant de calculer les indicateurs de la redistribution des revenus (2.3.1). Selon les statistiques de l'OCDE qui fournissent un cadre propice à l'analyse internationale comparée, la France se distingue comme un pays qui, à partir d'un niveau d'inégalité de la distribution des revenus primaires élevé, réalise un effort très important de réduction des inégalités au stade des revenus disponibles (2.3.2). Il s'avère enfin que les pays qui ont recouru aux prélèvements obligatoires pour le redressement de leurs comptes publics postérieurement à la crise financière de 2007-2008 présentent des évolutions plutôt favorables des indicateurs d'inégalité des revenus au cours de cette période (2.3.3).

2.3.1 - La frontière entre revenus avant et après redistribution est difficile à tracer, et les indicateurs d'inégalité des revenus reposent sur des conventions méthodologiques qui peuvent prêter à débat

[118] Au niveau agrégé dans le cadre des comptes nationaux, on désigne par « revenus primaires » les revenus bruts tirés de la mise en œuvre de facteurs de production : revenus du travail salarié et non salarié, revenus du capital et du patrimoine. Ces revenus sont évalués bruts de tous prélèvements, et notamment, s'agissant de la rémunération des salariés, incorporent l'ensemble des cotisations sociales, à la charge des salariés comme des employeurs. Sur ces revenus primaires s'imputent tous les impôts, et s'ajoutent toutes les prestations sociales, tous les transferts en nature individualisables (remboursement de soins de santé, dépenses d'éducation, de culture, etc..) et les autres transferts notamment au titre des opérations d'assurance, pour former *in fine* les « revenus disponibles élargis ».

[119] Analyser l'ampleur de la redistribution des revenus dans un pays donné consiste, à partir de données individuelles de revenu, à reconstituer au niveau micro-économique la séquence d'opérations précédentes - revenus tirés de la mise en œuvre des facteurs de production – impôts + prestations et transferts en nature -, à tenir compte de la taille des ménages au moyen d'une échelle d'unités de consommation, et à comparer le degré d'inégalité de la distribution des revenus primaires et des revenus disponibles. Cette reconstitution peut se heurter au manque de certaines données, mais aussi soulever des questions plus fondamentales.

[120] Parmi ces questions, figure celle du traitement des prestations de remplacement du revenu, telles que les retraites, l'indemnisation du chômage, de la maladie, de la maternité des accidents du travail et des maladies professionnelles, etc. En vertu de l'enchaînement ci-dessus, ces revenus doivent être traités comme des transferts concourant à la redistribution des revenus primaires. Cependant, si l'on considère le cas des retraites dans le contexte français où celles-ci, versées presque exclusivement par des régimes obligatoires de protection sociale, représentent une part très déterminante des revenus des personnes âgées, leur traitement en revenus de transferts implique d'attribuer un revenu primaire nul ou très faible à une proportion significative de retraités, et par suite de majorer de façon quelque peu

artificielle les inégalités de revenu primaire et le pouvoir redistributeur des retraites. C'est la raison pour laquelle les publications de l'Insee sur les inégalités et la redistribution des revenus ajoutaient jusque récemment les revenus de remplacement aux revenus primaires, plutôt que de les intégrer aux transferts de redistribution<sup>39</sup> (cf. encadré 7). Ce traitement est en outre conforme à la représentation, majoritairement partagée dans le contexte français, d'un lien étroit au niveau individuel entre l'effort contributif et le droit aux prestations sociales et des revenus de remplacement comme substituts proches des revenus d'activité.

[121] Cependant, pour la première fois en 2021, la publication « Revenus et patrimoines des ménages » de l'Insee propose une analyse de la redistribution alignée sur le cadre de la comptabilité nationale au niveau agrégé, c'est-à-dire limitant les revenus primaires aux revenus bruts des facteurs de production, et intégrant l'ensemble des prélèvements et transferts aux opérations de redistribution et même les services collectifs (police, justice, défense, etc.)<sup>40</sup>. À l'échelle internationale, l'OCDE publie des indicateurs d'inégalité de revenu et de redistribution dans les pays membres qui incluent également les retraites publiques dans les transferts, tout en considérant les pensions privées comme des revenus du patrimoine, donc primaires. Au vu de la convergence qui se manifeste entre mesures nationales et internationales de la redistribution des revenus, le choix est fait dans le présent document de retenir les indicateurs de l'OCDE, en dépit de l'incidence qu'ils ont sur la position de la France et sans méconnaître l'apport d'autres modes de présentation envisageables.

#### Encadré 7 : Le traitement des revenus de remplacement dans les études nationales et internationales sur la redistribution des revenus

Intégrer les retraites publiques dans les revenus de transferts a pour effet d'attribuer fréquemment des revenus primaires nuls ou très faibles aux personnes âgées, et par suite de majorer les inégalités de revenus primaires et le pouvoir redistributeur des retraites. Cet impact est particulièrement sensible en France où les retraites publiques représentent une fraction très déterminante des revenus des personnes âgées. Il en va de même des revenus des demandeurs d'emploi ou des bénéficiaires d'indemnités de maladie, de maternité, d'accidents du travail et de maladies professionnelles lorsque les revenus de remplacement sont eux aussi comptés en revenus primaire. C'est pourquoi nombre d'études sur données nationales et en comparaison internationale réintègrent les retraites et les autres revenus de remplacement dans les revenus primaires.

Ainsi la dernière édition (2020) de la publication *France portrait social* de l'Insee (cf. note de bas de page 30) présente-t-elle un tableau des contributions de différents prélèvements et transferts monétaires à la redistribution des revenus, qui conduit à attribuer 38% de la réduction des inégalités de revenus primaires aux impôts – dont 29% au seul impôt sur le revenu – et 62% aux prestations sociales – dont

<sup>39</sup> Cf. France portrait social, fiche n° 4.4 « Redistribution monétaire », Insee, 2020.

<sup>40</sup> A. Accardo, M. André, S. Billot, J.-M. Germain, M. Sicsic, « Réduction des inégalités : la redistribution est deux fois plus ample en intégrant les services publics », *Revenus et patrimoines des ménages*, Insee Références, Insee, mai 2021. Consultable à la page Internet suivante : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/5371275?sommaire=5371304>.



26% aux minima sociaux et à la prime d'activité, 1% aux prestations familiales et 14% aux aides au logement.

Par ailleurs, France Stratégie a publié en décembre 2020 une analyse européenne comparée des inégalités de revenus primaires et de la redistribution des revenus, à l'aide de données d'Eurostat, qui comme l'Insee pour la France assimile les revenus de remplacement à des revenus primaires<sup>41</sup>. Elle place la France au voisinage de la médiane de l'ensemble des États-membres de l'Union européenne – à l'exception de l'Allemagne - pour les inégalités de revenus primaires ainsi mesurés, et au-delà de la médiane pour la réduction des inégalités de revenus primaires au moyen des prélèvements et des transferts monétaires mesurée par la variation relative de l'indice de Gini avant et après redistribution (-25% contre une valeur médiane de -23% parmi l'ensemble des États-membres de l'Union européenne). Comme l'étude précédente de l'Insee, la contribution des prélèvements à la redistribution est inférieure à celle des prestations monétaires (49% contre 51%).

Toutefois, la contribution d'Accardo *et al.* (cf. note de bas de page 31), qui rétablit l'appréhension des revenus de remplacement avec les transferts de redistribution, et qui inclut en outre à l'analyse les transferts en nature individualisables et collectifs, aboutit à des conclusions qui contrastent avec les deux études précédentes. Selon ces auteurs, avec le périmètre de la redistribution qu'ils retiennent, les prélèvements exerceraient des effets très légèrement anti-redistributifs, principalement du fait des impôts sur la production et les produits, tandis que les prestations monétaires et les transferts en nature contribueraient, respectivement pour un tiers et pour les deux tiers restants, à la redistribution au stade du revenu disponible élargi. La contribution des transferts en nature individualisables (santé, éducation, culture) à la moitié de cette redistribution à eux seuls est le résultat le plus remarquable de cette étude.

### 2.3.2 - Selon les données de l'OCDE, la France est le pays membre qui réalise l'effort le plus important de réduction des inégalités de revenu

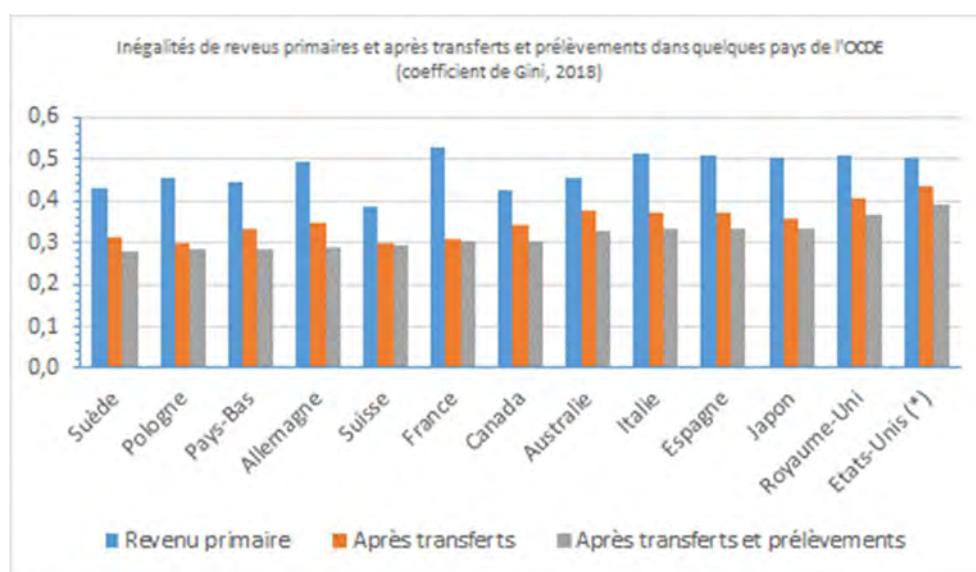
[122] Le graphique ci-dessous décrit, à l'aide de l'indice de Gini<sup>42</sup>, le passage des inégalités de la distribution des revenus primaires ou « de marché », à celles de la distribution des revenus après transferts, et enfin à celles de la distribution des revenus disponibles après transferts et prélèvements, pour 13 pays membres de l'OCDE classés, de gauche à droite sur l'axe des abscisses, par niveau croissant des inégalités de la distribution des revenus disponibles après redistribution au moyen des prélèvements et des transferts. On observe que la France présente, au sein de cette sélection de pays, le niveau le plus élevé des inégalités de la distribution des revenus primaires, mais qu'elle rejoint la moyenne de ces pays pour les inégalités de la distribution des revenus disponibles après transferts et prélèvements. Il doit être rappelé que ce constat découle pour une part décisive du traitement des revenus de remplacement en revenus de transfert et non primaires (cf. *supra*, § 2.3.1). L'Allemagne, en revanche, est amenée à solliciter moins que la France les instruments fiscaux et budgétaires de la redistribution des revenus, en raison d'un niveau plus faible d'inégalité de la distribution des revenus primaires.

<sup>41</sup> J. Rousselon, M. Viennot, « Inégalités primaires, redistribution : comment la France se situe en Europe », *Note d'analyse de France Stratégie*, n°97, décembre 2020

<sup>42</sup> L'indice de Gini mesure une distance de la distribution individuelle des revenus, primaires ou disponibles, à une distribution théorique purement égalitaire. Cf. la définition proposée sur le site Internet de l'Insee : <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1551>

[123] On remarque également qu'en France la quasi-totalité de la réduction des inégalités de revenus incombe aux prestations sociales. Ce résultat est corroboré sur données nationales par l'étude de Accardo *et al.* (2021) précitée. Certes, dans tous les pays considérés les transferts contribuent davantage que les prélèvements à la redistribution des revenus, mais cette tendance est accentuée en France, par comparaison avec l'Allemagne, pays dans lequel les prélèvements contribuent à hauteur de plus d'un quart à la réduction des inégalités de la distribution des revenus primaires.

### Inégalités des revenus primaires et après prestations et prélèvements dans quelques pays de l'OCDE (coefficient de Gini, 2018)



OCDE, base de données sur la distribution des revenus ; ( $\mu$ ) : 2017

[124] Ainsi, le niveau élevé des dépenses de protection sociale en part du PIB paraît contribuer de façon décisive à l'effort significatif de redistribution des revenus réalisé par la France. De plus, les prélèvements obligatoires semblent quant à eux jouer un rôle limité dans la réduction des inégalités de la distribution des revenus. Ceci est conforme à des observations d'analyse internationale comparée qui font état d'un dilemme entre étendue des transferts servant à la redistribution et progressivité des prélèvements qui les financent (Zemmour *et al.*, 2019<sup>43</sup>).

[125] Ce constat ne clôt cependant pas le débat économique sur le poids des dépenses de protection sociale en France. Il est en effet permis de questionner la stratégie de la France, au regard du risque de réduction des incitations à l'emploi et à la création de richesses en conséquence du haut niveau de prélèvements obligatoires et de dépenses publiques en France. Il est également possible que des politiques agissant sur la formation des inégalités des revenus au stade de leur distribution primaire,

<sup>43</sup> M. Zemmour, E. Guillaud, V. Amoureux, « Prendre aux riches pour donner aux pauvres ? La redistribution monétaire selon les pays », Revue *Regards*, n° 55, École nationale supérieure de sécurité sociale, octobre 2019.



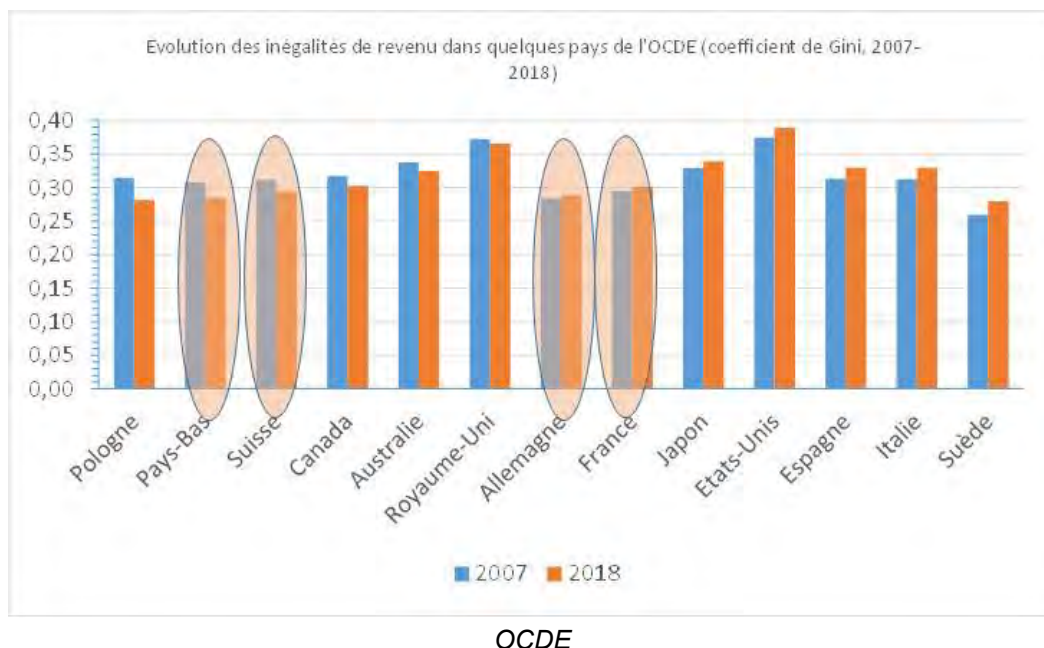
telles que le relèvement des qualifications des personnes éloignées du marché du travail ou percevant de faibles revenus, auraient pu atteindre des résultats finaux identiques impliquant un moindre recours aux fonds publics.

### 2.3.3 - Les pays qui ont relevé leurs prélèvements obligatoires au cours de la précédente décennie paraissent avoir contenu l'augmentation des inégalités de la distribution des revenus disponibles

[126] L'analyse peut être poussée un pas plus loin, en questionnant l'impact socio-économique des stratégies de redressement des finances publiques menées dans les pays développés au cours de la décennie précédente selon qu'elles ont plus ou moins recouru à des prélèvements obligatoires. Il est en particulier intéressant d'appréhender l'incidence des choix de pilotage des comptes publics sur la dynamique des inégalités de revenus disponibles.

[127] Le graphique ci-dessous présente l'évolution des inégalités de la distribution des revenus disponibles, après transferts et prélèvements, mesurées par l'indice de Gini, pour les treize pays de l'OCDE étudiés dans le présent document. Il souligne le fait que, parmi les cinq pays d'Europe continentale identifiés au graphique 13 précédent par un recours à l'augmentation des prélèvements obligatoires depuis la crise financière de 2007-2008, deux d'entre eux ont vu leurs inégalités de la distribution des revenus après transferts et prélèvements diminuer (Pays-Bas, Suisse), et deux autres n'ont enregistré qu'une augmentation très modeste de leurs inégalités (Allemagne, France).

### Évolution des inégalités de la distribution des revenus disponibles dans quelques pays de l'OCDE (coefficient de Gini, 2007-2018)





[128] Certes il n'existe pas de correspondance biunivoque entre hausse des prélèvements obligatoires et réduction des inégalités de revenu : un pays anglo-saxon, l'Australie, est parvenu à réduire les inégalités de revenu tout en ayant opté pour une baisse des prélèvements obligatoires au cours des dix dernières années. Toutefois les données ci-dessous valident plutôt l'hypothèse d'un moindre risque d'aggravation des inégalités de revenu lorsque le redressement des finances publiques comporte une composante de relèvement des impôts ou des cotisations sociales.

#### **2.4 - Les analyses précédentes tendent à nuancer les inconvénients d'un recours aux prélèvements obligatoires dans le pilotage des comptes publics**

[129] En définitive, les analyses conduites dans cette deuxième partie du présent document mettent en évidence des tendances d'évolution des prélèvements obligatoires dans les pays développés, dont la diversité souligne la multiplicité des enjeux à l'œuvre dans le choix d'une stratégie de pilotage des comptes publics. Tout en tenant compte de la situation initiale dont partent les différents pays – et à cet égard la France présente un niveau particulièrement élevé du taux des prélèvements obligatoires –, des hausses des impôts ou des cotisations sociales peuvent être admissibles :

- à court et moyen terme lorsqu'il s'agit de redresser les finances publiques, en raison de l'impact limité que l'on peut en attendre sur l'aggravation des inégalités de la distribution des revenus ;
- dans une perspective de plus long terme, pour garantir le financement de dépenses nouvelles fournies de façon efficiente et apportant à leurs bénéficiaires des gains de revenu ou de bien-être dont les bénéfices sociaux l'emportent sur les coûts imposés aux acteurs économiques appelés à supporter ces hausses de prélèvements.

[130] À cet égard, l'enjeu de l'acceptabilité sociale des prélèvements obligatoires paraît déterminant, tout particulièrement en ce qui concerne les prélèvements qui concourent au financement de dispositifs de protection sociale, et pour lesquels la possibilité existe de faire entrevoir aux contribuables les contreparties à leurs contributions en termes de droits sociaux.

### **3 - DES ÉTUDES ÉCONOMIQUES SUGGÈRENT QUE L'EXISTENCE D'UNE CONTRIBUTIVITÉ DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES PEUT RÉDUIRE LES INCIDENCES ÉCONOMIQUES D'UNE VARIATION DE CES DERNIERS**

[131] Comme énoncé dès l'introduction du présent document, l'obligation faite aux contribuables d'acquiescer des prélèvements présente des avantages et des coûts au



plan socio-économique. Les avantages résident dans la mutualisation maximale du financement des dépenses publiques et donc la minimisation de l'effort moyen demandé à chaque contribuable. Les coûts découlent de la transmission des prélèvements dans les prix des biens et services et des facteurs de production, et de l'altération de l'allocation des ressources qui en découle : élévation du niveau des prix, moindre potentiel de production et d'emploi, etc.

- [132] Les développements qui suivent proposent tout d'abord une analyse économique générale de l'impact d'une hausse des prélèvements sociaux selon que celle-ci est assortie ou non d'une contrepartie individualisée pour les personnes qui la supportent (§ 3.1), puis présentent quelques études économiques qui tendent d'évaluer empiriquement cet impact (§ 3.2).

### **3.1 - L'incidence d'une hausse des prélèvements sociaux peut être analysée économiquement**

#### 3.1.1 - Une hausse des prélèvements sociaux comporte le risque d'un renchérissement des coûts salariaux...

- [133] S'agissant particulièrement des prélèvements sociaux – cotisations sociales à la charge des salariés et des employeurs, autres impôts finançant la protection sociale... - qui pèsent majoritairement sur les revenus d'activité, le risque d'une hausse réside dans une augmentation des coûts salariaux, directe si la hausse porte sur les prélèvements à la charge des employeurs, ou indirecte si cette hausse porte sur les prélèvements à la charge des salariés et que ceux-ci essaient de récupérer la perte de salaire net auprès de leurs employeurs sous forme de hausse de leurs salaires bruts.

#### 3.1.2 - ... qui peut toutefois être atténué en cas de lien étroit entre le prélèvement et les droits à prestations

- [134] Ce mécanisme de transmission d'une hausse des prélèvements sociaux dans les coûts salariaux peut toutefois opérer de façon différente en fonction de la destination du produit de cette hausse et de son identification à un droit nouveau à protection sociale pour le cotisant. Lorsque ce dernier ne perçoit aucune contrepartie à la hausse de prélèvement qui est exigé de lui, il est vraisemblable qu'il s'efforcera de récupérer la plus grande part de la ponction opérée sur son pouvoir d'achat par le surcroît de prélèvement. Si en revanche il perçoit que cette hausse de prélèvement est assortie de la promesse d'une compensation supplémentaire en cas de survenue d'un risque social, il peut estimer que cette hausse ne modifie pas son espérance de revenu, et il sera moins enclin à revendiquer une hausse de sa rémunération.

### 3.2 - Les études empiriques confirment la diversité des impacts d'une hausse des prélèvements sociaux selon le contexte institutionnel

[135] En France, des travaux fondés tant sur des modélisations macro-économiques que sur des données individuelles de salaires ont tenté d'évaluer l'impact sur les salaires d'une hausse des cotisations sociales à la charge des salariés comme des employeurs

#### 3.2.1 - Les modélisations macro-économiques couramment utilisées décrivent une transmission intégrale des hausses de prélèvements sociaux dans les coûts salariaux

[136] S'agissant de la formation des salaires, les modélisations macro-économiques qui s'inscrivent dans le cadre de la « synthèse néo-classique » reposent sur une « boucle prix-salaires » qui traduit d'un côté les comportements de marge des entreprises qui essaient de répercuter les variations des coûts salariaux dans leurs prix, et de l'autre la capacité des salariés à obtenir une revalorisation de leurs salaires nets en cas d'augmentation des prix, qui dépend de leur pouvoir de négociation d'autant plus fort que la situation sur le marché du travail, mesurée par le taux de chômage, leur est favorable (« courbe de Phillips »)<sup>44</sup>.

[137] Ces interactions entre prix et salaires aboutissent à la détermination d'un taux de chômage dit « d'équilibre » qui stabilise l'évolution des prix et des salaires. En l'absence de l'enrichissement de cette modélisation par la prise en compte de l'adaptation des conditions de la négociation des salaires selon la nature d'une hausse des prélèvements sociaux à la charge des employeurs, celle-ci ne peut qu'être intégralement reportée dans les prix et entraîner une augmentation du chômage d'équilibre. Il en va de même en cas de hausse des cotisations à la charge des salariés, sauf dans l'hypothèse où ces derniers, myopes à l'égard des prélèvements qui déterminent leur rémunération nette, négocieraient seulement sur les salaires bruts.

#### 3.2.2 - L'étude Cotis et Loufir (1990) mettait en évidence, sur données macro-économiques, un ajustement modeste du coût salarial aux variations des taux des cotisations sociales

[138] Plusieurs études économiques ont toutefois tenté de prendre en compte une plus grande flexibilité de la réaction des salaires à celle des prix en fonction de la nature d'une hausse des prélèvements sociaux. Ainsi les travaux de J.-Ph. Cotis et A. Loufir<sup>45</sup>, utilisant des données macro-économiques, remarquaient dès 1990 que le coût horaire du travail réagissait faiblement aux variations des taux des cotisations

<sup>44</sup> E. Heyer, H. Le Bihan, F. Lerais, « Relation de Phillips, boucle prix-salaire : une estimation par la méthode de Johansen », *Économie et Prévision*, n° 46, 2000-5.

<sup>45</sup> J.-Ph. Cotis, A. Loufir, « Formation des salaires, chômage 'd'équilibre' et incidence des cotisations sociales sur le coût du travail », *Économie et Prévision*, n° 92-93, 1990/1-2.



sociales, les salaires bruts restant stables en cas de hausse des cotisations sociales à la charge des salariés, et diminuant à bref délai en cas de hausse des cotisations sociales à la charge des employeurs.

[139] Les auteurs concluaient que « les salariés percevaient les cotisations sociales et les salaires nets comme des éléments de rémunération relativement substituables », ce qui peut s'expliquer par la perception des cotisations sociales comme essentiellement contributives, c'est-à-dire assorties de contreparties individuelles en termes de prestations sociales.

3.2.3 - Sur données individuelles, Bozio, Breda et Grenet (2019) montrent que la réaction des coûts salariaux aux variations des cotisations sociales dépend de la contributivité des prestations correspondantes

[140] Plus récemment, Bozio, Breda et Grenet (2019) abordent la question de l'incidence finale des cotisations sociales sur le coût salarial au moyen d'une méthodologie différente<sup>46</sup>. Ces auteurs mesurent l'impact d'une hausse des cotisations sociales en observant l'évolution des salaires bruts et du coût salarial total postérieurement à cette hausse, à partir des données individuelles présentes dans les déclarations annuelles des données sociales transmises par les employeurs aux organismes chargés du recouvrement des cotisations sociales.

[141] L'étude applique ce protocole d'évaluation à trois réformes ayant affecté le financement de la protection sociale, et par suite les coûts salariaux afférents aux emplois dans le secteur privé, depuis les années quatre-vingt :

- la première réforme consiste dans le relèvement des cotisations patronales et salariales au titre du régime obligatoire de retraite complémentaire ARRCO sur la fraction des salaires bruts comprise entre une fois et trois fois le plafond de la sécurité sociale ; dans cette zone de rémunération, dite « tranche B », cette réforme s'est traduite, à l'issue de son déploiement complet, par une augmentation de 7,5 points des taux de cotisations à la charge des employeurs, et de 4,5 points de ceux à la charge des salariés ;
- la deuxième réforme, intervenue au tournant des années quatre-vingt et quatre-vingt dix, porte sur le déplafonnement des cotisations patronales au titre du financement des prestations familiales ; elle s'est *in fine* traduite par une augmentation de 8,2 points des cotisations sociales à la charge des employeurs sur les salaires supérieurs au plafond de la sécurité sociale ;
- la troisième réforme est le déplafonnement des cotisations patronales d'assurance maladie intervenues en 1981 et 1984, qui a entraîné *a posteriori*

---

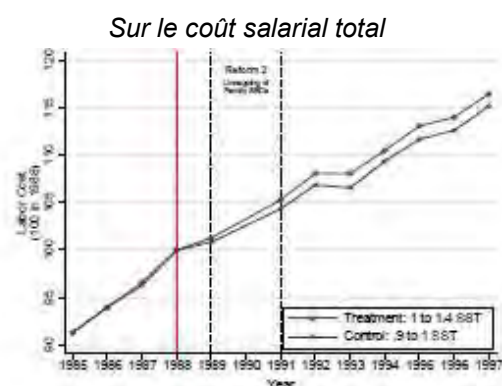
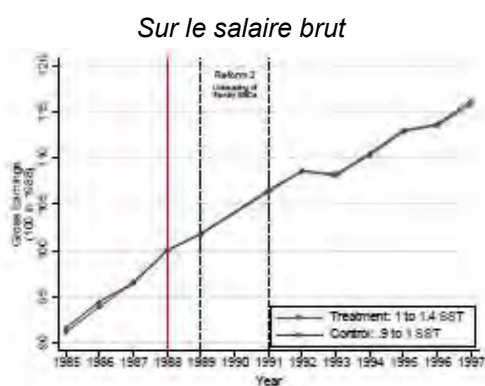
<sup>46</sup> A. Bozio, Th. Breda, J. Grenet, « Does Tax-Benefit Linkage Matter for the Incidence of Social Security Contributions? », *document de travail PSE*, n° 2019-43, 2019. Un résumé en français de cet article figure dans un document disponible sur le site Internet du Conseil d'orientation des retraites : [https://www.cor-retraites.fr/sites/default/files/2019-11/Doc\\_4\\_incidence\\_site%20web.pdf](https://www.cor-retraites.fr/sites/default/files/2019-11/Doc_4_incidence_site%20web.pdf).

une hausse de 9,6 points des prélèvements sociaux à la charge des employeurs sur les salaires supérieurs au plafond de la sécurité sociale ;

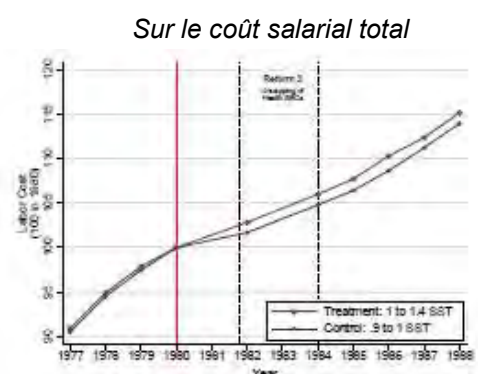
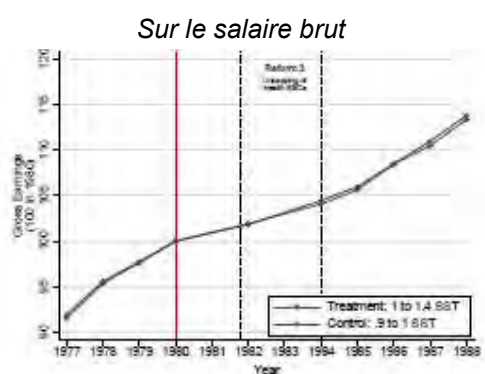
[142] Or les résultats obtenus par les auteurs diffèrent fortement entre ces trois réformes :

- s'agissant des déplafonnements des cotisations patronales d'assurance maladie et d'allocations familiales, ils n'observent, postérieurement à la mise en œuvre de ces réformes, aucun écart significatif de l'évolution des salaires bruts en-deçà et au-delà du plafond, et en revanche une progression du coût salarial plus rapide au-dessus du plafond (cf. graphiques 16 et 17 ci-dessous) ;
- en revanche, l'augmentation des taux de cotisations patronales et salariales sur la tranche B (un à trois plafonds de la sécurité sociale), semble n'avoir eu qu'un effet transitoire sur le coût salarial total dans les premières années de la mise en œuvre de la réforme, les salaires bruts s'étant ensuite ajustés à la baisse pour compenser l'augmentation des cotisations sociales (cf. graphique ci-dessous).

**Impact du déplafonnement des cotisations patronales d'allocations familiales sur les salaires bruts et le coût salarial total**

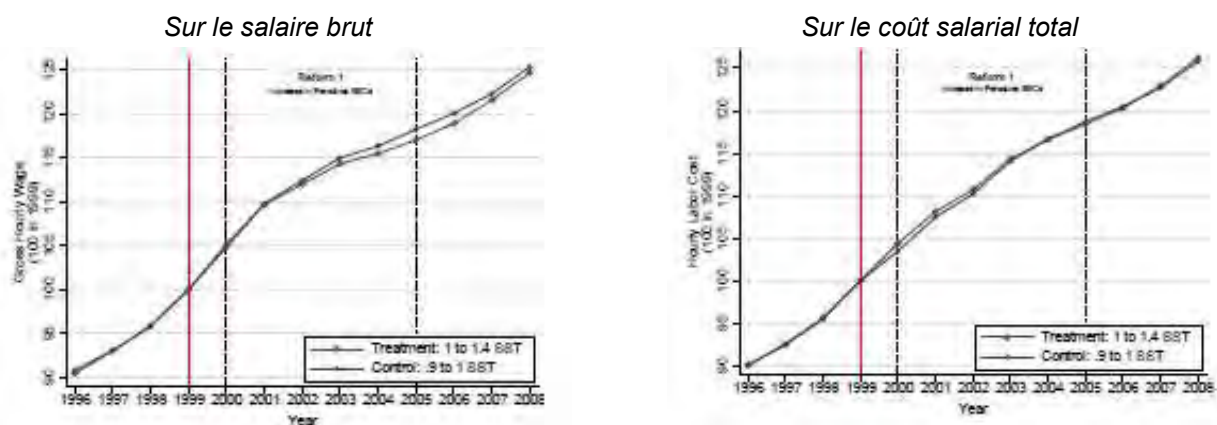


**Impact du déplafonnement des cotisations patronales d'allocations familiales sur les salaires bruts et le coût salarial total**





## Impact de l'augmentation des cotisations au régime de retraite complémentaire ARRCO (tranche B) sur les salaires bruts et le coût salarial total



Bozio, Breda, Grenet (2019), *op. cit.*

[143] Les auteurs mettent en relation ces résultats divergents avec la nature contrastée des dispositifs concernés. Ils relèvent que les prestations familiales engendrent, du fait de leur barème et des conditions de ressources qui en régulent l'accès, des effets redistributifs importants qui relâchent le lien avec les contributions appelées auprès de tous les salariés et les employeurs sur la rémunération salariale. Dans le cas du déplaçonnement des cotisations patronales d'assurance maladie, il est permis de présumer que les assurés ne sont pas en mesure d'établir une relation entre les contributions qu'ils acquittent ainsi que leurs employeurs et les prestations auxquelles ils ont droit en cas de maladie, qui au demeurant ne sont plus conditionnées à l'effort contributif. A l'inverse, le caractère fortement contributif du régime ARRCO, du fait de la conversion directe des cotisations versées par le salarié et son employeur en un nombre de points acquis dont la valeur de service et donc l'impact sur le montant futur de pension de retraite sont connus, peut faire en sorte que les salariés reconnaissent que le prélèvement supplémentaire demandé à eux-mêmes et à leurs employeurs garantit un montant tangible de droits futurs à la retraite. Cela peut être de nature à relâcher les pressions revendicatives sur les salaires bruts de la part des salariés, et donc à écarter une augmentation des coûts salariaux et à long terme du chômage d'équilibre.

[144] Il est important de remarquer que le mécanisme susceptible de modifier la réponse des salaires bruts à une hausse des cotisations sociales ne réside pas dans la simple affectation globale de ces prélèvements à un régime spécifique de protection sociale : dans les trois réformes évaluées par Bozio et al. (2019), les cotisations sociales qui ont connu une augmentation sont toutes affectées à des régimes bien identifiés, respectivement le régime de retraite complémentaire AGIRC-ARRCO et les branches famille et maladie du régime général de la sécurité sociale. C'est plus exactement la possibilité pour chaque salarié d'identifier une contrepartie individuelle et quantifiable qui opère au niveau micro-économique pour modérer les

revendications salariales dans la première réforme étudiée par les auteurs, et est absente des deux autres réformes.

[145] Il serait utile de disposer, à partir des articles mentionnés en bibliographie de l'article de Bozio, Breda, Grenet (2019) – qui portent notamment sur des données américaines, suédoises, finlandaises et britanniques -, d'une large revue de littérature sur l'incidence à moyen-long terme d'une hausse des cotisations sociales sur les salaires bruts et nets et la rémunération totale du travail. En l'absence de cette ressource, on se gardera de dégager des enseignements trop généraux des études qui viennent d'être présentées. Il est notamment possible que les effets de non translation des hausses de prélèvements dans des augmentations de salaires identifiés dans l'étude précédente en cas de réformes des modes de financement portant sur des dispositifs de protection sociale fortement contributifs opéreraient avec moins de force compte tenu du niveau élevé aujourd'hui atteint par les prélèvements fiscaux et sociaux pesant sur les revenus du travail en France. Il est toutefois permis de souligner qu'une juste évaluation des coûts économiques, en particulier sur l'emploi et le chômage, d'une hausse des prélèvements dans le cadre d'une stratégie de redressement des comptes sociaux, et par suite de son acceptabilité sociale, est indispensable à l'information complète de la prise de la décision d'écarter ou de valider le recours à ce levier de la politique de financement de la sécurité sociale.

#### **4 - UN DÉBAT INFORMÉ SUR LES ENJEUX DU RECOURS AU LEVIER DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES EST NÉCESSAIRE**

[146] La présente note ambitionne de fournir aux membres du Haut Conseil du financement de la protection sociale des constats et des analyses propres à nourrir les débats au sein du Haut Conseil, et plus largement au sein de la société, sur les considérations à prendre en compte lorsque l'hypothèse d'un recours à l'ajustement des prélèvements obligatoires vient à être avancée dans la réflexion sur une stratégie de retour à l'équilibre des comptes sociaux.

[147] Une première observation, difficilement réfutable, est le haut niveau des prélèvements obligatoires en France, comparativement aux autres pays développés, qui accrédite les réticences à recourir pour l'avenir proche ou plus éloigné à de nouvelles hausses des recettes des régimes de protection sociale.

[148] Cependant, plusieurs arguments permettent de relativiser cette situation de la France en matière de prélèvements obligatoires. En particulier, un périmètre plus large des dépenses publiques en France, découlant de règles de comptabilisation, d'un champ plus étendu des dispositifs de protection sociale placés sous le contrôle des administrations publiques, et d'orientations différentes des politiques budgétaires, peut expliquer un besoin plus important d'impôts et de cotisations sociales, par rapport aux autres pays développés, afin de financer ces politiques



[149] Mais les analyses précédentes font également ressortir un second constat : la portée finalement limitée de la notion de prélèvements obligatoires pour la conduite des politiques de finances publiques, dont de financement de la protection sociale, en raison :

- du caractère conventionnel de certains principes gouvernant le périmètre des prélèvements obligatoires, étayé par la première partie de la présente note, qu'il s'agisse des règles de classement d'entités économiques en administrations publiques ou de l'exclusion de versements revêtant un caractère obligatoire, et même dans certains cas légalement obligatoire notamment dans le cadre du financement de régimes de base ou complémentaires d'assurance maladie en France ou dans d'autres pays européens ;
- de la possibilité de variations « accidentelles » des prélèvements obligatoires dans la mise en œuvre de politiques économiques et sociales, lorsqu'elles ont pour effet de requalifier des flux en prélèvements obligatoires, à l'instar des conséquences potentielles d'une unification du système de retraite ou du déplacement des frontières entre couverture de base et complémentaire des frais de santé ;
- de la signification restreinte de l'indicateur des prélèvements obligatoires pris globalement, et *a contrario* de l'intérêt d'une décomposition de l'analyse selon qu'elle concerne les impôts libres d'utilisation, les impôts affectés dont au financement de la protection sociale et les cotisations sociales, les mécanismes économiques commandant l'impact de variations de chacune de ces composantes pouvant être sensiblement différents ;
- enfin, du caractère partiel de l'indicateur des prélèvements obligatoires pour appréhender le degré de couverture des besoins de services collectifs et de protection contre les risques sociaux dans un pays donné et l'impact de leur financement sur le coût du travail et la compétitivité des entreprises, deux enjeux qu'il n'est possible d'affronter qu'en étendant l'analyse à l'ensemble des dispositifs obligatoires qui pèsent effectivement sur les agents économiques et en prenant en compte leur contribution plus ou moins intense à la mutualisation des risques et à la solidarité nationale.

[150] Les développements qui précèdent mettent enfin à la disposition des acteurs sociaux des constats et des analyses leur permettant d'approfondir plusieurs débats :

- sur les impacts micro-économiques, macro-économiques et redistributifs d'une hausse des prélèvements obligatoires ;
- sur l'intérêt de préserver un certain niveau de contributivité du financement de la protection sociale, susceptible de faciliter l'acceptation sociale d'une hausse des prélèvements obligatoires sociaux et de limiter leurs coûts économiques.



 **APPROFONDISSEMENTS**

## ANNEXES À LA PARTIE 1

### ANNEXE 1 - UNE CRISE QUI A SOLLICITÉ ET CONTINUE DE SOLLICITER FORTEMENT LES SYSTÈMES DE PROTECTION SOCIALE

- [1] La présente annexe se veut principalement illustrative de certaines actions des pouvoirs publics face à la crise sanitaire et du rôle de la protection sociale. Elle s'appuie sur les réponses, reçues au premier semestre 2021, à un questionnaire adressé par le HCFiPS aux conseillers sociaux en poste dans quelques pays européens, dont les principales caractéristiques sont présentées dans le tableau ci-dessous.
- [2] Cette annexe n'a donc pas vocation à recenser et comparer précisément ces réactions des pouvoirs publics. L'annexe 2, rédigée par la Drees, présente une analyse plus rigoureuse de quelques mécanismes mobilisés dans les pays européens et de leurs impacts.

#### Les pays de l'échantillon et leur diversité

			Population 1.1.2020 en M d'habitants	Taux de dépendance projeté des personnes âgées 2030	PIB par habitant 2019	Taux de chômage déc-19
UE	Zone Euro	France	67,098	40	106	8,40%
UE	Zone Euro	Allemagne	83,166	42,1	120	3,10%
UE	Zone Euro	Italie	60,244	43,9	96	10%
UE	Zone Euro	Espagne	47,33	37,2	91	14,10%
UE	Zone Euro	Finlande	5,525	42,2	111	6,70%
UE	Hors zone €	Suède	10,327	34,4	110	6,80%
UE	Hors zone €	Danemark	5,822	37,3	130	5,10%
Hors UE	EEE	Norvège	5,367	31,9	147	3,70%
Hors UE		Royaume Uni	67,025	-	104	3,80%

- [3] La crise sanitaire a eu un impact très important dans l'ensemble des pays de l'Union européenne, avec, partout, le choix de faire jouer, de manière puissante, les systèmes de protection sociale et les aides aux entreprises, selon des mécanismes allant, très souvent, bien au-delà de ceux qui existaient jusque-là. On retrouve une palette relativement homogène de dispositifs, mais d'intensité variable selon la situation antérieure. De fait, **la crise sanitaire a rendu visibles, dans beaucoup de pays, des défauts de couverture sociale, sur lesquels les Gouvernements ont dû souvent agir rapidement.**
- [4] La question s'est en premier lieu posée en matière d'assurance chômage.

[5] **Les dispositifs de chômage partiel ont été largement mobilisés**<sup>47</sup>. Certains pays, comme le Royaume Uni, n'en disposaient pas<sup>48</sup> et les ont mis en place très vite : dès la fin du mois de mars 2020, le *furlough scheme* a permis aux employeurs de percevoir une subvention correspondant à 80% du salaire des employés placés en chômage partiel<sup>49</sup>. D'autres, comme l'Allemagne ont eu recours aux dispositifs existants –qui ont été sensiblement adaptés<sup>50</sup>, compte tenu notamment de certaines de leurs limites : ainsi des aides exceptionnelles ont-elles été introduites<sup>51</sup>, pour certaines des activités salariales qui n'étaient pas couvertes par l'assurance chômage et donc inéligibles aux dispositifs de chômage partiel (« petits boulots » étudiants<sup>52</sup>). Les titulaires de minijobs, également inéligibles à l'assurance chômage, n'ont quant à eux pas pu bénéficier du dispositif<sup>53</sup>. **Les règles d'indemnisation du**

<sup>47</sup> Voir Unedic, Le chômage partiel en Europe, Tableau comparatif des différents systèmes d'indemnisation du chômage partiel en Europe, juillet 2021. Certains dispositifs de chômage partiel doivent être supprimés prochainement, comme au Royaume Uni en septembre ; d'autres doivent être réduits (en Allemagne, l'Etat ne devrait plus assurer que la moitié du remboursement des charges sociales à compter du 30 septembre, contre la totalité auparavant, en Espagne, la ministre de l'économie appelle à « encadrer la sortie du régime exceptionnel d'ERTE ». En mai 2021, plus de 8 millions de salariés étaient encore concernés par le système en Allemagne, au Royaume Uni, en France, en Italie et en Espagne.

<sup>48</sup> À l'exception de dispositions contractuelles dans certains contrats de travail, marginales dans les faits.

<sup>49</sup> Subvention dans la limite de 2 500 £ (brut salarial, l'État prenant en charge, jusqu'en août 2020, les cotisations sociales employeurs). L'employeur peut s'il le souhaite compléter la subvention pour permettre au salarié de conserver son salaire initial, mais il n'en a pas l'obligation. Le mécanisme a été mis en place pour une durée initiale de trois mois, puis étendu jusqu'à fin octobre 2020, fin avril 2021 et finalement fin septembre 2021, la part prise en charge par l'État diminuant progressivement à compter de juillet 2021. Le dispositif a été progressivement adapté pour couvrir les employés conservant une activité partielle (le dispositif initial n'étant ouvert que pour les salariés dont l'activité est intégralement suspendue) à compter de juillet 2020. Les dispositifs de chômage partiel (*furlough scheme*), et d'aide aux travailleurs indépendants (*self-employment support scheme*), ont un coût total évalué à 88 Md£ sur la période mars 2020-septembre 2021, contre 2 Md£ annuels consacrés aux *unemployment benefits* avant la crise.

<sup>50</sup> Le dispositif exceptionnel de chômage partiel lié à la pandémie a été étendu à 24 mois maximum, au plus tard jusqu'au 31 décembre 2021. Le versement d'indemnités de chômage partiel majorées a été prévu : les indemnités de chômage partiel couvrent 60% (67% si l'employé a des enfants à charge) du salaire net, montant majoré en 2 étapes : à 70% (ou 77% pour les ménages avec enfants) de la rémunération nette à partir du 4<sup>ème</sup> mois de perception et à 80% (ou 87% pour les ménages avec enfants) jusqu'en décembre 2021, si le droit à l'indemnité de chômage partiel est acquis au 31 mars 2021 pour les salariés dont le temps de travail est réduit d'au moins 50%. Par ailleurs, et jusqu'au 31 décembre 2021, a été mise en place une autorisation de cumul de revenus pour une personne placée en chômage partiel dans n'importe quelle activité.

<sup>51</sup> Avec, pour les étudiants, une aide correspondant à un versement unique jusqu'à 500€. Un crédit sans intérêts est aussi disponible pour ces étudiants. Ils peuvent emprunter jusqu'à 650€ par mois.

<sup>52</sup> Les étudiants ne sont pas soumis aux cotisations sociales pour leurs activités salariées inférieures à 20 heures hebdomadaires, et donc n'ont pas accès à un revenu de remplacement par l'assurance chômage. En outre, ils sont généralement exclus de l'aide sociale ou du ALG II (équivalent du RSA). Ils peuvent avoir droit à des aides sur critères sociaux d'après la loi fédérale sur l'aide à la formation, mais ces aides sont habituellement liées aux revenus des parents et non à ceux de l'étudiant. Elles ne peuvent donc pas compenser des pertes de revenus des étudiants.

<sup>53</sup> Les salariés dans des relations d'emploi atypiques dite de « légère occupation » (*geringfügige Beschäftigung*) percevant un salaire mensuel inférieur à 450 € ne cotisant pas à l'assurance chômage, ils n'ont pas eu de droit ouvert aux indemnités pour activité partielle. Le nombre de mini-jobbers s'est fortement réduit sur la période passant de 6,4 millions mini-jobbers en mars 2020 à 5,6 millions en mars 2021, dans le secteur marchand, soit moins 13%, <https://www.minijob-zentrale.de>. Selon des calculs de l'OFCE réalisés au début de la pandémie (en avril 2020), sur les 4,5 millions de mini-jobbers qui n'ont pas d'autre emploi salarié et ne sont pas couverts par l'assurance chômage, 1,5 million auraient été affectés par la baisse d'activité dans le secteur où ils travaillent, soit 3,6% de l'emploi salarié. Sous la direction d'Éric HEYER, Xavier TIMBEAU, « Évaluation de la pandémie de Covid-19 sur l'économie mondiale », *Revue de l'OFCE*, 2020.



**chômage classique ont par ailleurs été ajustées**, souvent par une prolongation des droits (par exemple au Danemark)<sup>54</sup>.

- [6] **La question de la couverture « perte d'activité » des travailleurs indépendants s'est posée dans tous les pays**, ces derniers étant globalement dépourvus de couverture en la matière alors qu'ils étaient parfois empêchés d'exercer leur activité du fait des contraintes sanitaires.
- [7] À l'instar de ce qui se pratiquait en France, ces situations ont conduit les Gouvernements à mettre en place très rapidement des mesures de soutien aux personnes ou aux entreprises. À titre d'exemple, dès mars 2020, le gouvernement fédéral allemand a introduit des aides transitoires (*Überbrückungshilfe* 1,2 et 3) et, dès novembre 2020, une aide à la relance (*Neustarthilfe*<sup>55</sup>) pour aider les entreprises et combler ces carences<sup>56</sup>. Le Royaume-Uni a créé un mécanisme de « couverture des pertes de revenus des travailleurs indépendants » (le *Self-Employment Income Support Scheme*<sup>57</sup>). Des allocations chômage ont été mises en place pour les autoentrepreneurs en Finlande *etc.*
- [8] **L'Union Européenne a soutenu financièrement ces mesures** avec la création d'un instrument de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence (SURE), afin « *d'atténuer l'impact sur l'emploi des personnes et les secteurs économiques les plus touchés, ainsi que d'atténuer les effets directs de cette situation exceptionnelle sur les finances publiques des États membres* »<sup>58</sup> qui a bénéficié à 19 États<sup>59</sup>.
- [9] **En matière d'assurance maladie, le niveau des prestations en espèces a été questionné**, au regard des exigences de santé publique, dans un pays comme le Royaume-Uni : certains ont pu considérer que le faible montant des indemnités

---

<sup>54</sup> À la frontière de l'assurance chômage et de l'assurance maladie, des indemnités ont été mises en place pour aider les parents tenus de rester chez eux pour s'occuper des enfants ne pouvant pas aller à l'école ou à la garderie, comme au Danemark.

<sup>55</sup> En soutien aux travailleurs indépendants, aux petites entreprises et aux coopératives qui ont subi des pertes financières importantes en raison de la pandémie (montant pouvant aller jusqu'à 7 500 €).

<sup>56</sup> Le 9 juin 2021, le gouvernement fédéral a acté la prolongation de l'aide transitoire III (initialement limitée jusqu'à la fin juin 2021) jusqu'à la fin septembre 2021- sous la forme de « l'aide transitoire III Plus ».

<sup>57</sup> Le *Self-Employment Income Support Scheme* (SEISS) prend la forme d'une tranche d'aide fiscalisée équivalente à 80% des profits mensuels moyens dans la limite de 7 500 £ pour trois mois, versée en une seule fois. Le bénéfice d'activité ne doit pas être supérieur à 50 000 £ annuels. Le SEISS a progressivement été élargi pour couvrir les travailleurs indépendants dont l'activité a démarré en 2019 et qui ne disposent pas de locaux professionnels propres, et a également étendu jusqu'à fin septembre 2021.

<sup>58</sup> Règlement UE 2020/672 du Conseil du 19 mai 2020. L'assistance financière prend la forme d'un prêt. Elle peut être mobilisée pour la création ou l'extension de dispositifs de chômage partiel ou de mesures similaires, notamment celles visant les travailleurs indépendants ou pour certaines mesures liées à la santé. Le montant maximal de l'assistance pour l'ensemble des États membres est fixé à 100 Md€. Avec le dernier versement en date du 25 mai 2021, l'UE a fourni près de 90 Md€ sous forme de prêts adossés. [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/financial-assistance-eu/funding-mechanisms-and-facilities/sure\\_fr](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/financial-assistance-eu/funding-mechanisms-and-facilities/sure_fr)

<sup>59</sup> Pour un montant de 27,4 Md€ pour l'Italie, de 21,3 Md€ pour l'Espagne, de 11,2 Md€ pour la Pologne ; ni la France ni l'Allemagne n'ont sollicité le dispositif.

journalières<sup>60</sup> et leurs critères d'accès<sup>61</sup> avaient initialement constitué un frein à l'isolation des personnes présentant des symptômes modérés de la Covid-19, qui auraient dû s'isoler pour 10 jours mais auraient subi en contrepartie une perte substantielle de revenus.

- [10] **Mais le questionnement a surtout porté sur des questions de santé**, autour de l'anticipation du risque pandémique (masques, lits de réanimation...), de l'organisation et de la qualité des soins<sup>62</sup>.
- [11] **La question de la qualité des soins s'est en particulier posée pour les personnes âgées**, s'agissant notamment de leur prise en charge en EHPAD. Ainsi, la Suède a pu identifier plusieurs éléments de dysfonctionnement : manque de personnel correctement formé, emploi peu sécurisé pour certains aides-soignants<sup>63</sup>, routines sanitaires défaillantes, manque et mauvaise utilisation des équipements de protection, etc... Au Royaume Uni, le coût humain de la crise dans les *care homes* a relancé le débat sur la rigueur des conditions de ressources exigibles pour être éligible à une aide publique, les dernières données publiques faisant état de 1,5 million de personnes ne bénéficiant pas d'une aide à la hauteur de leurs besoins<sup>64</sup> ; les difficultés de recrutement et la faiblesse des salaires dans les *care*

<sup>60</sup> *Statutory sick pay*, 96 £ par semaine.

<sup>61</sup> Les 5 millions travailleurs indépendants n'y sont pas éligibles ; ils bénéficient de l'*Universal Credit* en fonction de la perte de revenus associée à leur arrêt de travail). ces lacunes en matière de couverture maladie des travailleurs indépendants ont conduit le gouvernement à mettre en place deux mécanismes, au printemps et à l'été 2020 : le mécanisme de couverture des pertes de revenus des travailleurs indépendants (le *Self-Employment Income Support Scheme*), qui incluait les périodes où les intéressés doivent s'isoler pour cause de symptômes de Covid-19 ; un paiement de 500 £ de la collectivité locale de rattachement, couvrant la période d'isolement, pour les travailleurs indépendants aux revenus les plus faibles.

<sup>62</sup> Avec des questionnements très différents, selon l'organisation des soins. La large centralisation du système de santé du Royaume Uni a été considérée comme un atout permettant une rapidité d'organisation et d'exécution (et notamment le fait que les cabinets de soins primaires sont mandatés et directement rémunérés par le NHS, et bénéficient d'une forte intégration des systèmes d'information et de reporting, qui facilitent les échanges d'information).

À l'opposé des systèmes très décentralisés comme la Suède ont été critiqués, l'épidémie mettant au jour certaines difficultés liées à la répartition des compétences entre les différents échelons administratifs : entre les régions et les communes concernant la prise en charge médicale des personnes âgées : mauvaise coopération entre les régions (responsable de la santé) et les communes (responsable de la prise en charge des personnes âgées, mais seulement pour la partie soins non-médicaux) ; entre le gouvernement et les régions concernant la gestion de l'épidémie. À plusieurs reprises, l'État a dû intervenir pour assurer le financement et la bonne organisation de certains aspects de la gestion de la crise : prise en charge financière des tests et mise en place temporaire d'un coordinateur national pour identifier et résoudre les points d'achoppements, prise en charge financière du matériel médical nécessaire et de l'organisation de la vaccination, etc. Avec un débat relancé sur la pertinence du rôle des régions : Ce débat est surtout animé par les Chrétiens-Démocrates (KD), qui souhaiteraient que l'État joue un rôle plus important dans la gestion administrative et financière du système de santé. Cependant, ces propositions ne sont pas soutenues par les autres partis politiques, qui estiment que cette organisation administrative permet une meilleure effectivité et garantissant une meilleure qualité des soins.

<sup>63</sup> Certaines communes ont massivement recours à des « employés à l'heure ».

<sup>64</sup> Seules les personnes dont le patrimoine est inférieur à £ 14 250 sont éligibles à une prise en charge complète par l'autorité locale compétente. A l'inverse, les personnes dont le patrimoine (comprenant la valeur de leur propriété immobilière dans le cadre d'un hébergement en institution, sauf si le partenaire continue d'y vivre) dépasse £ 23 250 ne sont éligibles à aucune prise en charge publique.



homes ont ravivé les appels à une meilleure structuration des parcours professionnels dans les établissements médico-sociaux.

- [12] Enfin, des filets de sécurité ont dû être mobilisés pour lutter contre la pauvreté, soit par création de nouveaux dispositifs en urgence, soit par l'adaptation de dispositifs existants.
- [13] L'Espagne a instauré au printemps 2020<sup>65</sup> un « revenu minimum vital », destiné à lutter contre la pauvreté extrême et à favoriser l'inclusion sociale et la participation au marché du travail<sup>66</sup>. La mise en place de ce revenu minimum, à caractère pérenne, a été accélérée par la précarité croissante d'une partie de la population, confinée et privée de revenus -même informels-, dans l'impossibilité de subvenir à ses besoins essentiels en dépit des mesures sociales prises dans le cadre de l'état d'alerte sanitaire<sup>67</sup>.
- [14] Au-delà des adaptations du revenu de citoyenneté (*reddito di cittadinanza*)<sup>68</sup>, créé en 2019, l'Italie a créé un revenu d'urgence<sup>69</sup> (*reddito di emergenza*<sup>70</sup>), limité dans le temps, pour aider les citoyens et les familles touchés par les restrictions et le confinement anti-covid et qui étaient exclus des autres filets sociaux<sup>71</sup>.
- [15] Au Royaume Uni, l'*Universal Credit* (411 £ par mois pour un célibataire de plus de 25 ans, 878 £ par mois pour un couple avec un enfant), critiqué pour son niveau, a fait l'objet d'une augmentation temporaire de 20 £ par semaine. Coïncidant avec la phase de transition des bénéficiaires des anciennes allocations non contributives vers le *crédit universel*, la crise sanitaire a réactivé le débat sur les « perdants » du nouveau système – dont les familles monoparentales et les couples biactifs.

---

<sup>65</sup> Le décret-loi 20/2020, instaurant un « revenu minimum vital » a été approuvé lors d'un conseil des ministres extraordinaire le 29 mai, et est entré en vigueur le 1er juin 2020.

<sup>66</sup> Le Gouvernement a prévu qu'il pourrait bénéficier à 850 000 ménages, soit près de 2,3 millions de personnes.

<sup>67</sup> Le 2 février 2021, le gouvernement a adopté un nouveau décret-loi de mesures facilitant l'accès au RMV aux personnes vulnérables, prenant en compte plusieurs situations, comme celles des personnes sans-abri (qui n'ont pas de logement, ou qui vivent provisoirement en foyer, ou qui partagent un logement à plusieurs). Il a créé aussi le concept d'unité de cohabitation indépendante pour les cas de violence de genre, divorce ou séparation, ou pour les personnes expulsées de leur logement, pour permettre l'accès à la prestation.

<sup>68</sup> Le Revenu de Citoyenneté (RdC) a été introduit en Italie avec le décret-loi du 28 janvier 2019, n. 4 comme mesure de lutte contre la pauvreté : il s'agit d'un soutien économique visant à la réinsertion dans le monde du travail et à l'inclusion sociale

<sup>69</sup> Cette mesure s'ajoute à un nombre conséquent de mesures de soutien aux revenus : indemnité de pour les travailleurs saisonniers des établissements touristiques, thermaux et de divertissement endommagés par l'urgence épidémiologique, aides aux travailleurs indépendants ...

<sup>70</sup> Le revenu d'urgence (REM) a été introduit par l'article 82 du décret-loi du 19 mai 2020 (*Rilancio*) - à partir de 400 euros "jusqu'à un maximum" de 800 euros selon la composition familiale. Des décrets-lois successifs ont prorogé et étendu le périmètre du Rem (décret-loi « Agosto » du 14 août 2020, décret-loi « Ristori » du 28 octobre 2020, décret-loi « Sostegni » du 22 mars 2021 a renouvelé le REM pour les mois de mars, avril et mai 2021).

<sup>71</sup> Les principaux bénéficiaires de cette mesure devaient être ceux qui travaillent au noir, mais aussi les saisonniers (comme les sauveteurs, les serveurs et les animateurs touristiques), les travailleurs précaires, les travailleurs irréguliers, les travailleurs qui ont terminé leurs allocations de chômage, les aides familiales et les baby-sitters. En avril 2021, 425 000 ménages avaient reçu le revenu d'urgence, pour, en moyenne en moyenne 550 euros par mois (pendant cinq mois, pour 184 000 ménages, pendant deux mois pour 150 000 ménages) [https://www.inps.it/docallegatiNP/Mig/Dati\\_analisi\\_bilanci/Osservatori\\_statistici/Report\\_trimestrale\\_Rei-RdC\\_Rem\\_Aprile\\_2019-Marzo\\_2021.pdf](https://www.inps.it/docallegatiNP/Mig/Dati_analisi_bilanci/Osservatori_statistici/Report_trimestrale_Rei-RdC_Rem_Aprile_2019-Marzo_2021.pdf).

- [16] Tous les pays ont par ailleurs mis en place des mesures d'aides aux entreprises.
- [17] **Il est difficile à ce stade d'établir un bilan complet des mesures prises.** Les données d'Eurostat sur la protection sociale s'arrêtent pour l'essentiel à 2018 ; on ne peut donc mesurer, de manière homogène, le « surcroît » de protection sociale généré par la crise. Les travaux de la DREES permettent désormais de disposer d'une vision plus complète des dispositifs mis en œuvre en 2020, mais aussi, d'une analyse par pays. L'analyse exhaustive sur l'ensemble de la durée de la pandémie nécessitera toutefois plus de temps, la crise sanitaire n'étant pas terminée et les données comptables et statistiques n'étant généralement disponibles que 6 à 9 mois après la fin de l'année.
- [18] Des remontées des conseillers sociaux, on peut néanmoins penser que les systèmes de protection sociale des différents pays se sont trouvés impactés de manière plus ou moins profonde, selon le niveau de la couverture sociale avant crise et selon l'intensité du risque épidémique : si, en Finlande, « *les stabilisateurs automatiques (...) ont bien fonctionné pendant la crise [et qu'] en conséquence, peu de changements ont été apportés au système de protection sociale* », si, au Danemark, « *la crise sanitaire a suscité des discussions sur un certain nombre de sujets<sup>72</sup>, [sans] débats majeurs sur la protection sociale* », à l'inverse la question des risques de pauvreté –et des besoins de protection- apparaît plus importante dans des pays comme l'Espagne<sup>73</sup>, l'Italie<sup>74</sup> ou le Royaume-Uni : « *De façon générale, la crise sanitaire a rapidement concentré les débats sur plusieurs caractéristiques du système de protection sociale britannique : la rigueur des seuils et la faiblesse des montants des principales prestations non contributives ; l'absence (chômage partiel) ou l'insuffisance (arrêts maladie) de certains mécanismes de protection ; la forte asymétrie en termes de protection sociale entre les employés et les travailleurs indépendants ; plus globalement, l'impact d'une décennie d'austérité sur l'état du système de santé et sur la capacité d'investissement social des acteurs locaux.* »

<sup>72</sup> Manque d'EPI au début de la pandémie, polémique sur l'extermination des visons, recherches en cours sur une éventuelle production nationale de vaccins, voyage de la Première Ministre en Israël en mars dernier autour de la vaccination, etc...

<sup>73</sup> « *La crise sanitaire a accru les inégalités sociales en Espagne, inégalités dont trois documents rendus publics au début de l'année 2020 témoignaient déjà. La persistance de situations de pauvreté -voire d'extrême pauvreté- affecte la société espagnole et la fragilise* ».

<sup>74</sup> Selon l'Institut National de statistiques italien, « *en 2020, la pandémie a eu un effet évident sur les conditions économiques des ménages. La condition de pauvreté absolue a touché plus de cinq millions six cent mille individus, soit 9,4% des personnes résidant en Italie, alors que l'année précédente cette part était de 7,7%.* », <https://www.istat.it/it/archivio/258936>



## ANNEXE 2 - LES RÉPONSES DES SYSTÈMES DE PROTECTION SOCIALE EUROPÉENS À LA CRISE SANITAIRE EN 2020 (DREES)

### > Les réponses des systèmes de protection sociale européens à la crise sanitaire en 2020

Solal Chardon-Boucaud

Les réponses apportées à la crise de la Covid-19 par les responsables politiques européens se sont nettement distinguées des politiques d'austérité qui avaient prévalu lors de la crise financière de 2008. Tant au niveau national que supranational, l'accent a été mis sur un accroissement des dépenses de protection sociale (PS) pour répondre aux défis posés par la pandémie à court, moyen et long terme. Cela s'est traduit en premier lieu par une série de mesures d'urgence destinées à préserver l'emploi, ainsi que la sécurité économique et sociale des individus, avec en particulier un recours massif à l'activité partielle et des aides exceptionnelles pour les ménages les plus précaires. Ces mesures ont permis d'éviter une envolée du chômage et une dégradation trop marquée du revenu des ménages en Europe, notamment en France où la demande totale d'emploi (qui additionne chômage, temps partiel subi et halo du chômage) et le taux de pauvreté monétaire sont restés stables entre 2019 et 2020. La situation est plus contrastée dans d'autres pays européens où le revenu des ménages et la pauvreté se sont dégradés malgré des efforts importants des pouvoirs publics (Espagne, Italie).

#### **Tous les États membres de l'Union européenne ont soutenu l'emploi et le revenu des ménages par l'activité partielle en 2020, mais avec des taux de couverture de la population très différenciés**

À partir de mars 2020, la crise de la Covid-19 a placé des millions de personnes dans l'impossibilité de travailler. Tout au long de l'année, l'activité économique mondiale a été considérablement impactée par les confinements totaux ou partiels, la fermeture de certaines entreprises, ou encore l'impossibilité de faire garder ses enfants ou de les scolariser pour limiter la propagation de l'épidémie. L'une des premières préoccupations des décideurs politiques a été de faire en sorte que cela ne se traduise pas par une envolée pérenne du chômage. Tous les pays européens ont ainsi eu recours à l'**activité partielle**, instrument de protection sociale plus communément désigné comme « **chômage partiel** » où l'État rembourse à l'employeur tout ou partie du salaire sous forme d'indemnité. Si le premier objectif est de préserver l'emploi et de permettre ainsi un meilleur redémarrage de l'activité une fois la crise passée, l'activité partielle joue aussi un rôle significatif dans la stabilisation des ressources des ménages en assurant un revenu de remplacement.

Même si les modalités d'application varient fortement d'un pays à l'autre, le recours au chômage partiel (que ce soit *via* l'extension des dispositifs existants ou *via* la création de nouveaux programmes) a été d'une ampleur sans précédent en Europe. En avril 2020, au plus fort de la crise,



32 millions d'Européens ont ainsi bénéficié de ce système, sur une population active de 205 millions de personnes, (Comité de la protection sociale, 2021). Le Luxembourg est le pays où la couverture a été la plus massive, avec 40 % de la population active<sup>75</sup> au chômage partiel en avril (*graphique 1, encadré*). Le Grand-Duché précède un groupe de pays où figurent la France, les Pays-Bas et le Royaume-Uni, dans lesquels jusqu'à 29 %, 28 % et 26 % des actifs ont respectivement bénéficié de ce dispositif. Des pays comme la Belgique (23 %), l'Italie (22 %), l'Espagne (20 %) ou l'Irlande (20 %) occupent une position intermédiaire. L'Allemagne, encore peu touchée par la crise sanitaire au printemps 2020, ne comptabilise que 14 % de sa population active au chômage partiel à son pic. Enfin, les pays baltes, du nord de l'Europe ou d'Europe de l'Est ferment la marche avec des taux inférieurs à 10 %<sup>76</sup>. Si certains États comme la Pologne (9 %) ou la Bulgarie (4 %) ont choisi de ne pas multiplier les dépenses publiques sur ce type de dispositifs (Comité de la protection sociale, 2021), d'autres comme la Suède (6 %) présentent des taux de couverture limités du fait d'une stratégie sanitaire qui visait à limiter l'impact économique du virus, notamment les fermetures administratives.

Dans la majorité des pays, le taux de couverture de la population par le chômage partiel a logiquement suivi l'évolution de la situation sanitaire et des restrictions associées au cours de l'année 2020 : très élevé au printemps avec la première vague, il a chuté au cours de l'été avant de remonter à l'automne avec la seconde vague. Les niveaux observés à partir d'octobre 2020 sont toutefois bien inférieurs à ceux de la première vague, preuve d'une gestion plus ciblée des aides en raison d'une meilleure connaissance de l'épidémie, mais aussi de restrictions budgétaires dans certains cas. Trois pays se démarquent des autres par un taux élevé de chômage partiel tout au long de l'année, sans chute très marquée à l'été : l'Irlande et, dans une moindre mesure le Royaume-Uni et les Pays-Bas. Dans le cas de l'Irlande, cela s'explique notamment par le maintien d'un haut niveau de restrictions tout au long de l'année, afin d'éviter une flambée épidémique. En France, le pic d'activité partielle a été particulièrement important au cours du printemps, mais il a connu une chute très marquée de juin à septembre, avant une remontée à des niveaux plus proches de la moyenne européenne à partir d'octobre.

En comparaison, après la crise financière de 2008, le chômage partiel ne concernait qu'entre 1 % et 6 % des employés en Europe, dont 1 % pour la France (OFCE, 2021a). À ce titre, il est emblématique que l'une des premières mesures d'urgence adoptées par l'Union européenne ait été le programme *Support mitigating Unemployment Risks in an Emergency* (SURE), doté de 100 milliards d'euros de prêts aux États membres pour soutenir leurs dispositifs de préservation de l'emploi.

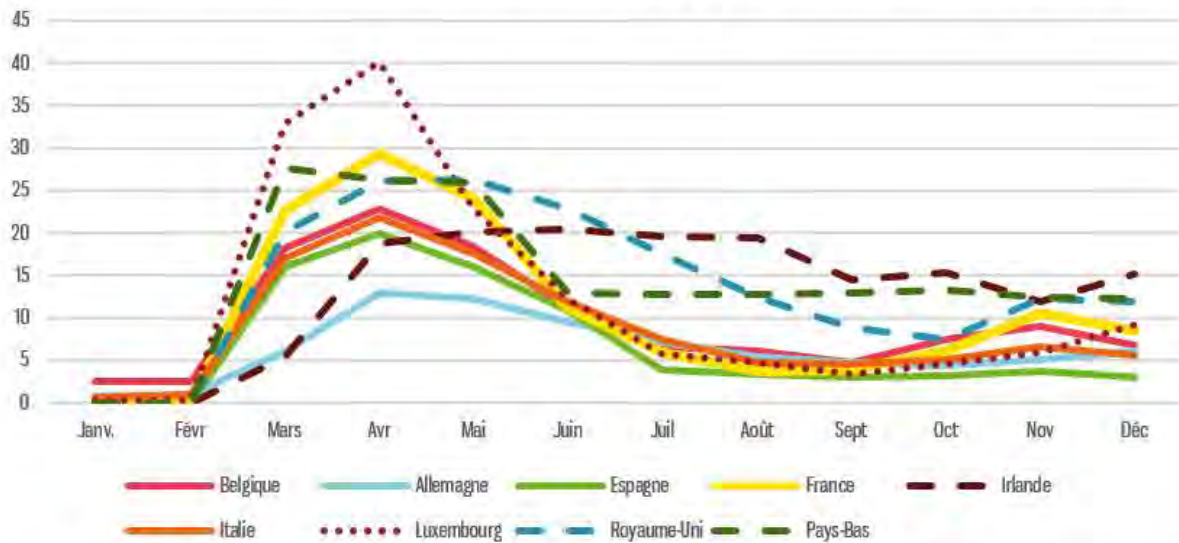
<sup>75</sup>. On considère ici la population active et non la population en emploi. Les populations actives ou en emploi sont mesurées de manière trimestrielle en Europe. Les programmes de chômage partiel sont ici mesurés mensuellement. On choisit le dénominateur le plus large de façon à prendre en compte les changements de situation entre emploi et chômage qui peuvent intervenir au cours d'un trimestre.

<sup>76</sup>. Voir données sur le site internet de la DREES.



**Graphique 1** En avril 2020, plus de 25 % de la population active était en activité partielle en France, comme au Luxembourg, au Royaume-Uni ou encore aux Pays-Bas

Part de la population active en activité partielle en 2020 (en %)



**Note** > Pour le Royaume-Uni, nous remplaçons le nombre mensuel de bénéficiaires par le nombre quotidien maximum d’emplois concernés par l’activité partielle au cours d’un mois donné.

Pour les Pays-Bas, nous remplaçons le nombre mensuel de bénéficiaires par le nombre mensuel d’emplois concernés par l’activité partielle (données Eurostat).

**Lecture** > En avril 2020, 40 % de la population active luxembourgeoise était en activité partielle.

**Champ** > Population active, 15-74 ans.

**Sources** > Enquête Commission européenne EMCO-CPS (Comité de l’emploi – Comité de la protection sociale) et DREES-MREI auprès des offices statistiques nationaux ; Eurostat pour la population active.

## L’activité partielle a globalement permis de sauvegarder l’emploi en Europe en 2020

Du fait de la crise sanitaire, 24 États membres de l’Union européenne ont connu une détérioration de leur marché du travail en 2020. Cependant, les destructions d’emplois ont été moins nombreuses lors de la crise de la Covid-19 qu’elles ne l’avaient été lors de la crise de 2008. Cela peut s’apprécier via la **demande totale d’emploi** (DTE), un indicateur plus complet que le **taux de chômage** dans la mesure où il donne une vision globale de la demande d’emploi non couverte par le marché du travail. Il englobe les chômeurs au sens du Bureau international du travail, les personnes en emploi à temps partiel qui souhaiteraient travailler davantage, les personnes disponibles pour travailler, mais qui ne sont pas en recherche active d’emploi, et les personnes en recherche d’emploi mais qui ne sont pas immédiatement disponibles.

En 2020, dans l’UE-27, la demande totale d’emploi moyenne atteint 14,5 % de la population active élargie âgée de 15 à 74 ans, contre 13,4 % en moyenne en 2019, soit une augmentation annuelle de 1,1 point (*graphique 2*). En comparaison, lors de la crise de 2008-2009, la demande totale d’emploi était passée de 13,4 % en moyenne en 2008 à 15,5 % en moyenne en 2009, soit 2,1 points supplémentaires. L’emploi a donc été significativement moins dégradé en 2020 qu’il ne l’avait été en 2009.

L’évolution annuelle de la demande totale d’emploi montre néanmoins des réalités très différenciées suivant les pays. La France est celui qui s’en sort le mieux, puisque sa demande totale d’emploi moyenne en 2020 est restée stable par rapport à l’année précédente (+0,1 point). L’Irlande (+2,8), l’Espagne (+2,5), la Suède (+2,2) et l’Allemagne (+2,0) ont connu les dégradations du marché du

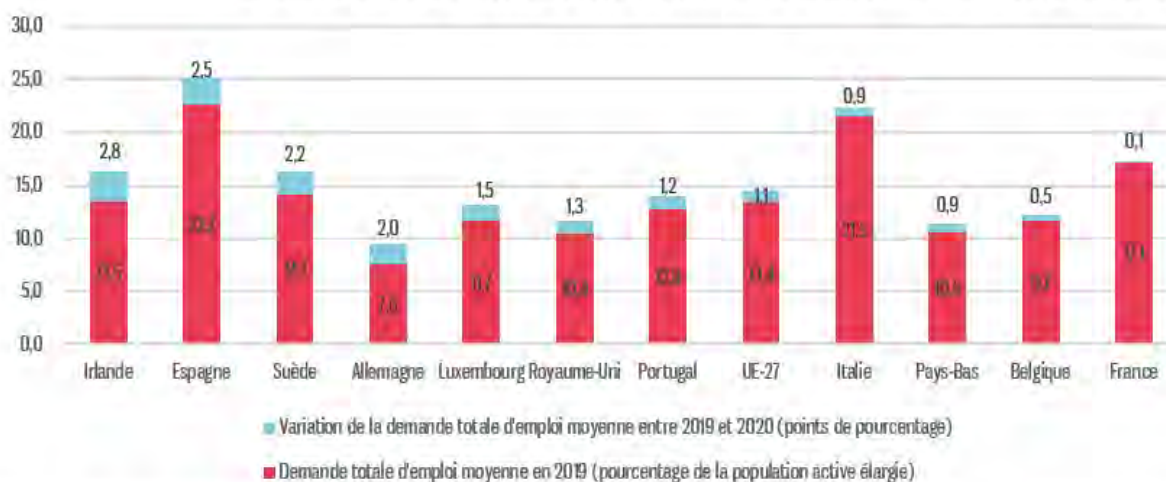
travail les plus significatives. Le Luxembourg (+0,7), la Belgique (+0,6) et donc la France sont ceux qui semblent le mieux parvenus à contenir l’envolée du chômage.

Ces meilleurs résultats s’expliquent avant tout par le déploiement généralisé du chômage partiel. Cela ne présage toutefois pas des évolutions futures de l’emploi, qui pourrait connaître un ajustement significatif dans les trimestres à venir (OFCE, 2021a). En particulier, dans l’hypothèse où la crise de la Covid-19 freinerait de manière durable la consommation dans certains secteurs, notamment dans le secteur touristique ou la restauration. Ou encore si des entreprises non rentables sont dans un premier temps maintenues artificiellement en activité. L’on a en effet observé au cours de l’année 2020 une forte réduction du nombre de faillites déclarées dans la zone euro : 35,8 % de baisse au deuxième trimestre 2020 par rapport au premier trimestre, d’après Eurostat. C’est particulièrement vrai dans le cas de la France (Guerini, *et al*, 2020).

Par ailleurs, l’activité partielle a surtout permis de sauvegarder les contrats stables. Les contrats courts ou à durée déterminée, première variable d’ajustement des employeurs en temps de crise, sont ainsi d’ores et déjà beaucoup plus affectés que les contrats à durée indéterminée (OFCE, 2021a). Le fait que la détérioration de l’emploi soit plus marquée dans certains pays que dans d’autres tient d’ailleurs souvent davantage à la structure du marché du travail. C’est notamment le cas pour l’Espagne, où plus du 25 % des emplois correspondent à des contrats à durée déterminée, contre 17 % en France (Eurostat, *Labour Force Survey*, 2018).

**Graphique 2** La croissance de la demande totale d’emploi entre 2019 et 2020 a globalement été contenue en Europe

Variation de la demande totale d’emploi moyenne entre 2019 et 2020 (en points de %, axe de gauche), demande totale d’emploi moyenne en 2019 (en pourcentage de la population active élargie, axe de droite)



**Note** > La demande totale d’emploi mesure les chômeurs (taux de chômage), les individus en sous-emploi (les employés à temps partiel qui souhaiteraient travailler davantage), mais aussi une partie des inactifs : les personnes disponibles pour travailler mais qui ne sont pas en recherche active d’emploi et celles en recherche d’emploi mais qui ne sont pas immédiatement disponibles.

**Champ** > Individus de 15 à 74 ans.

**Source** > Eurostat, *Labour Force Survey*.

### Au-delà de l’activité partielle, les États membres ont soutenu le revenu des ménages par d’autres mécanismes, avec notamment des aides aux indépendants et aux ménages les plus précaires

Si le premier objectif de l’activité partielle est d’éviter une dégradation de l’emploi, elle remplit également une fonction clé de maintien des ressources pour les individus concernés. Cependant, son périmètre ne permet évidemment pas de couvrir tous les besoins de toutes les populations. C’est



pourquoi un large éventail de mesures additionnelles de soutien au revenu des ménages a été mis en œuvre à partir de mars 2020. Les mesures déployées ont notamment consisté en des transferts directs (de façon plus ou moins ciblée), des mesures d'assistance sociale, des extensions des droits au chômage ou des exonérations d'impôts. Elles peuvent être catégorisées suivant le type de dépenses qu'elles visent à couvrir ou les populations auxquelles elles sont destinées.

L'un des premiers enjeux pour les États membre (EM) de l'Union européenne (UE) a été de soutenir les indépendants dont l'activité était limitée ou empêchée par la situation sanitaire. Dans la quasi-totalité des pays européens, ils n'étaient pas éligibles à l'activité partielle, n'étant pas salariés. Il a donc fallu mettre en place une aide financière d'urgence pour indemniser ces travailleurs pour la perte de chiffre d'affaires entraînée par les restrictions sanitaires. En France, cette aide a pris la forme du fonds de solidarité, dont les indépendants constituaient l'un des publics éligibles<sup>77</sup>. Ces compensations se sont accompagnées du report automatique du paiement des cotisations sociales et fiscales, voire d'une baisse exceptionnelle de celles-ci dans certains cas. Les travailleurs indépendants ont également pu bénéficier, sur demande, du report du paiement de leurs factures d'eau, de gaz et d'électricité, ainsi que de leurs loyers.

Avec les travailleurs indépendants, les ménages à faible revenu ont aussi fait partie des premiers publics concernés par les mesures de soutien au revenu. En France, les efforts en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion se sont surtout traduits par des primes exceptionnelles pour les personnes les plus modestes. De manière générale, les mesures d'urgence ont été plus conséquentes dans les pays où la prévention du risque pauvreté était initialement plus limitée.

Il faut aussi signaler que des mesures complémentaires, particulièrement hétérogènes par leur nature et leur montant, ont été mises en place dans de nombreux pays européens pour venir en aide aux personnes fragilisées par la crise. Plusieurs États ont pris en charge ou permis de reporter certaines dépenses courantes, notamment l'eau, l'électricité et le chauffage, souvent *via* des « chèques énergie » (par exemple en Belgique ou en Espagne). Des primes ont été versées pour permettre aux ménages ayant des difficultés à payer leur loyer (Belgique, Espagne, Suède) et le remboursement de certaines échéances des prêts immobiliers a été reporté (Belgique, Espagne) ; les procédures d'expulsion ont été gelées (France, Allemagne, Irlande). Des masques ont été distribués aux foyers à faible revenu (France, Italie, Allemagne). Des secteurs associatifs clés ont bénéficié de soutiens publics importants (100 millions d'euros en France en 2020 pour l'aide alimentaire, 100 millions de couronnes suédoises pour les associations s'occupant d'enfants vulnérables ou de femmes victimes de violences domestiques en Suède...).

Enfin, dans la plupart des pays d'Europe, une attention particulière a été portée aux jeunes et aux étudiants, notamment quand les mesures classiques de soutien au revenu ne permettraient pas de couvrir cette population (éclairage), ainsi qu'aux personnes au chômage avant la pandémie.

### **Ces prestations sociales (activité partielle et aides exceptionnelles) ont contenu la dégradation du revenu des ménages en Europe, en compensant la baisse des rémunérations**

En 2020, dans l'UE-27, le **pouvoir d'achat du revenu brut disponible des ménages** (PARDB) a légèrement diminué par rapport à 2019 (- 0,3 %) [graphique 7]. Le PARDB est égal au revenu brut disponible des ménages (RDB) ajusté de l'évolution des prix. Il s'agit d'une valeur macro-

<sup>77</sup>. Les modalités d'octroi et le périmètre, ainsi que le montant des prestations versées (de 1 500 euros à 200 000 euros pour certaines entreprises), ont évolué au cours de la crise.

économique de comptabilité nationale, qui représente le revenu dont disposent les ménages considérés dans leur globalité pour consommer ou investir, après opérations de redistribution (en ajoutant les prestations reçues et impôts versés)<sup>78</sup>.

Au sein de l'UE, le PARDB a été stable ou en augmentation dans la quasi-totalité des pays, avec notamment des hausses aux Pays-Bas (+1,7 %) et en Belgique (+0,9 %). Il a baissé de façon significative uniquement au Portugal (-1,4 %), en Italie (-2,7 %) et, de manière plus marquée, en Espagne (-4,9 %). La France et l'Allemagne se situent dans la moyenne des pays européens, avec un PARDB en légère augmentation (+0,3 % dans les deux cas).

En termes de saisonnalité, au cours de l'année 2020, le PARDB de l'UE-27 a diminué au second trimestre, mais a progressé au cours des troisième et quatrième trimestres. Les mesures mises en œuvre au début de la crise et tout au long de l'année ont ainsi permis de compenser la baisse généralisée due à la première vague de l'épidémie.

Les contributions à la variation du PARDB<sup>79</sup> en 2020 (*graphique 8*) montrent que plusieurs composantes ont poussé le PARDB de l'UE-27 à la baisse, notamment les salaires bruts, dont la diminution a contribué à une baisse du PARDB de 1,7 point de pourcentage (pp) mais aussi les revenus de la propriété (-1,7 pp) et le revenu mixte brut (-0,7 pp), qui correspond au revenu des entrepreneurs individuels. Leur impact a toutefois été compensé par celui des **prestations sociales**, dont la croissance a fortement poussé le PARDB à la hausse (+2,6 pp). La stabilité du PARDB entre 2019 et 2020 s'explique ainsi en grande partie par l'augmentation des prestations sociales, ce qui illustre bien le fort effet stabilisateur joué par la protection sociale. Dans une moindre mesure, les allègements et exonérations consentis sur les impôts courants et les cotisations sociales ont également contribué de manière positive (respectivement +0,5 pp et +0,4 pp) à la variation annuelle du PARDB.

En Italie et en Espagne, la chute du PARDB s'explique notamment par un recul de la rémunération des salariés nettement plus élevé que la moyenne européenne (-4,2 pp et -4,1 pp de contribution respective à la diminution du PARDB). Ce recul n'a pas été entièrement compensé par une augmentation pourtant significative des aides sociales (+3,9 pp et +3,2 pp de contribution).

En Belgique, la croissance annuelle du PARDB s'explique avant tout par une hausse marquée des prestations sociales (+4,1 pp de contribution). Aux Pays-Bas, autre pays avec un PARDB en augmentation annuelle, la contribution des aides sociales a été moindre (+1,4 pp), car les indemnités au titre du chômage partiel ne sont pas considérées comme des prestations sociales (mais comme des subventions versées aux entreprises, qui maintiennent en contrepartie le niveau des salaires qu'elles versent). Par ailleurs, contrairement à la majorité des pays européens, les salaires bruts y ont poussé le PARDB à la hausse (+2,1 pp). Cette hausse des salaires est le résultat d'accords de branche négociés au début de l'année 2020, avant la crise de la Covid-19, au sein de plusieurs secteurs économiques néerlandais.

<sup>78</sup>. Le RDB comprend l'ensemble des revenus d'activité (rémunérations salariales y compris cotisations légalement à la charge des employeurs, revenu mixte des non-salariés), des revenus de la propriété (intérêts, dividendes, revenus d'assurance-vie...) et des revenus fonciers (y compris les revenus locatifs imputés aux ménages propriétaires du logement qu'ils occupent). On y ajoute principalement les prestations sociales en espèces reçues par les ménages et on en retranche les cotisations sociales et les impôts versés.

<sup>79</sup>. Le PARDB peut être calculé comme la somme de ses différentes composantes. Toute variation de l'une de ses composantes a un effet sur la variation du PARDB lui-même : c'est ce qu'on appelle les contributions à la variation du PARDB. Mathématiquement, la contribution de la composante  $A_i$  à la croissance du PARDB entre  $t$  et  $t-1$  est égale à la croissance de la composante  $A_i$  pondérée par son poids dans le PARDB à la période  $t-1$ .



En France et en Allemagne, où le PARDB a légèrement augmenté entre 2019 et 2020, la baisse de la rémunération des salariés (-3,8 pp et -0,7 pp de contribution) et celle des revenus de la propriété (-0,7 pp et -1,7 pp de contribution) a été compensée par une hausse des prestations sociales (+2,9 pp et +2,1 pp de contribution) ainsi qu'une baisse des impôts sur le revenu et le patrimoine (+0,7 pp dans les deux cas).

La stabilité du PARDB en Europe s'est accompagnée d'une augmentation de l'épargne des ménages, résultant notamment de l'empêchement de la consommation provoquée par les confinements. En France en 2020, le taux d'épargne des ménages s'élève à 21,4%, un niveau élevé par rapport aux autres pays de l'Union européenne (OCDE, 2021a).

**Graphique 7** Entre 2019 et 2020, le pouvoir d'achat du revenu brut disponible des ménages (PARDB) est stable ou en augmentation dans les principaux pays d'Europe, à l'exception du Portugal, d'Italie et de l'Espagne  
*Variation du pouvoir d'achat du revenu brut disponible des ménages (PARDB) entre 2019 et 2020 (en %)*



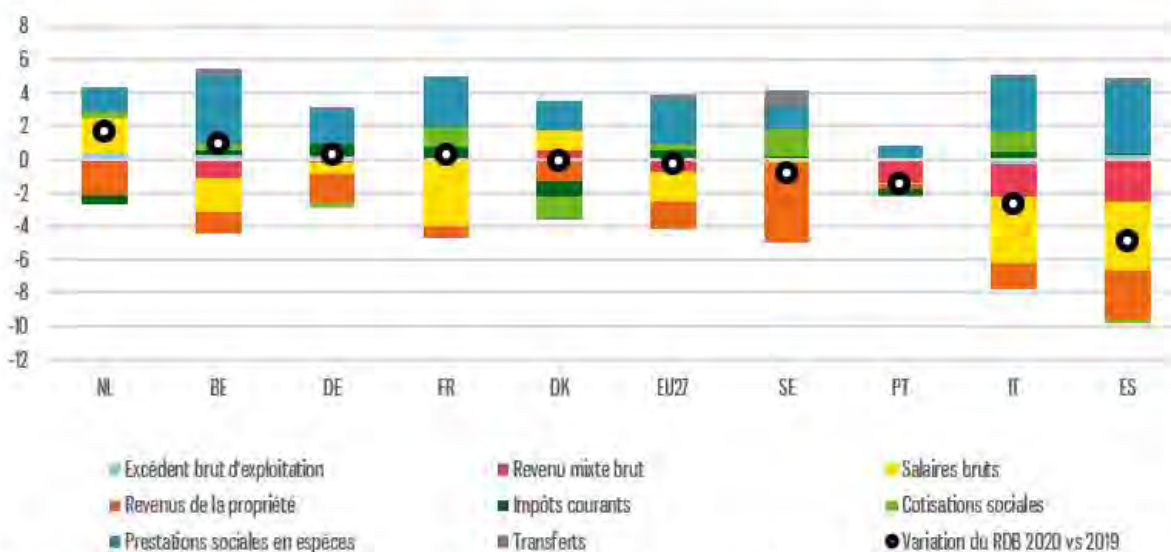
**Note** > Le pouvoir d'achat du revenu brut disponible des ménages (PARDB) correspond au revenu brut disponible des ménages (RDB) ajusté de l'évolution des prix. Il s'agit d'une valeur macroéconomique de comptabilité nationale, qui représente le revenu dont disposent les ménages pour consommer ou investir, après opérations de redistribution. Le PARDB comprend l'ensemble des revenus d'activité (rémunérations salariales y compris cotisations légalement à la charge des employeurs, revenu mixte des non-salariés), des revenus de la propriété (intérêts, dividendes, revenus d'assurance-vie...) et des revenus fonciers (y compris les revenus locatifs imputés aux ménages propriétaires du logement qu'ils occupent). On y ajoute principalement les prestations sociales en espèces reçues par les ménages et on en retranche les cotisations sociales et les impôts versés.

**Champ** > Ménages et institutions sans but lucratif au service des ménages (ISBLSM), données non ajustées (c'est-à-dire ni désaisonnalisées ni corrigées des effets de calendrier).

**Source** > Eurostat. Comptes nationaux.

**Graphique 8** Entre 2019 et 2020, la hausse des prestations sociales a permis de compenser la baisse des revenus du travail et de la propriété

Variation des principales contributions au pouvoir d'achat du revenu brut disponible des ménages (PARDB) entre 2019 et 2020 (en points de pourcentage)



**Note** > Le pouvoir d'achat du revenu brut disponible des ménages (PARDB) peut être calculé comme la somme de ses différentes composantes ( $\sum A_i$ ). Toute variation de l'une de ses composantes a un effet sur la variation du RDB, comme mesuré ici. La contribution de la composante  $A_i$  à la croissance du RDB entre  $t$  et  $t-1$  est égale à la croissance de la composante  $A_i$  pondérée par son poids dans le RDB à la période  $t-1$ .

**Champ** > Ménages et institutions sans but lucratif au service des ménages (ISBLSM), données non ajustées (c'est-à-dire ni désaisonnalisées ni corrigées des effets de calendrier).

**Source** > Eurostat, Comptes nationaux.

**Cependant, l'impact financier de la crise a été ressenti plus fortement par les ménages les plus pauvres, comme le montre l'augmentation du taux de pauvreté monétaire en 2020 dans la quasi-totalité des pays d'Europe pour lesquels nous disposons des données provisoires**

Même si les aides sociales ont permis de contenir la dégradation du revenu des ménages pris dans leur ensemble, la crise a eu un impact financier plus marqué sur les ménages modestes. Cela transparaît dans l'augmentation du **taux de pauvreté monétaire** entre 2019 et 2020 au sein des pays de l'UE (*carte*). Il apparaît qu'en Europe, le taux de pauvreté monétaire, selon les estimations précoces de l'UE<sup>80</sup>, est en hausse aussi bien pour des pays avec un revenu brut disponible des ménages en diminution (Espagne, Italie), que pour des pays avec un revenu disponible brut des ménages stable (Suède, Portugal) ou en augmentation (Irlande). Seule l'Estonie voit son taux de pauvreté monétaire diminuer par rapport à l'année précédente. Cela suggère que dans l'immense majorité des pays, même dans ceux où le revenu global dont disposent les ménages pour consommer ou investir a augmenté, les plus modestes ont été précarisés par la crise. En France, le taux de pauvreté monétaire semble être stable sur l'année 2020 selon les premières estimations de l'Insee (Buresi, *et al.*, 2021). Pour un certain nombre de pays, les résultats présentent un niveau d'incertitude élevé, ils sont classés comme « non significatifs statistiquement ».

<sup>80</sup>. Les estimations précoces sont obtenues par le biais de modèles de microsimulation (le modèle Euromod pour l'UE, le modèle Ines pour la France) qui permettent d'actualiser les bases de données généralement plus anciennes. Ils intègrent ainsi les changements de la législation et les transformations économiques de l'année. Pour l'année 2020, l'actualisation est plus complexe dans la mesure où ces changements économiques, sociaux et législatifs sont nombreux. Les résultats présentent donc un niveau d'incertitude élevé dans un certain nombre de pays où les résultats sont classés comme « non significatifs statistiquement ».



**Carte** En 2020, le taux de pauvreté monétaire a augmenté dans la majorité des pays ayant fourni des estimations précoces à Eurostat, mais il semble stable en France

*Évolution du taux de pauvreté monétaire entre 2019 et 2020, estimations précoces*



**Note** > Le taux de pauvreté monétaire est la part des personnes ayant un niveau de vie (i.e. qui tient compte du nombre d'adultes dans le foyer) après transferts sociaux inférieurs au seuil de risque de pauvreté, qui est fixé à 60 % de la médiane nationale du niveau de vie après transferts sociaux. Les pays classés « non significatifs statistiquement » sont ceux pour lesquels les changements attendus présentent un haut niveau d'incertitude.

**Champ** > Individus âgés de 18 à 64 ans.

**Sources** > Eurostat, *European Union - Statistics on Income and Living Conditions* 2018 (actualisée 2020 avec le modèle Euromod 2020) ; pour la France : Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2018 (actualisée 2020 avec le modèle Ines|2020).

### **Conclusion : La protection sociale a joué son rôle d'amortisseur de crise en 2020, mais beaucoup reste à faire pour répondre aux aspirations des citoyens à plus de sécurité sociale et économique**

Les efforts conjoncturels déployés par les pays européens en matière de protection sociale lors de la crise de la Covid-19 semblent avoir efficacement joué leur rôle d'amortisseurs. Ils ont notamment permis de limiter l'envolée du chômage et la dégradation du revenu des ménages. Certains pays ont néanmoins été significativement plus affectés que d'autres, en particulier sur leur marché du travail, et les ménages aux revenus les plus faibles ressortent presque partout précarisés de la crise. En France, la stabilité de la demande totale d'emploi et du taux de pauvreté monétaire suggèrent des résultats plutôt encourageants en comparaison des autres pays européens. Cependant, l'effet de la pandémie méritera d'être apprécié également sur le long terme.

#### **Pour en savoir plus**

Antonin, C., Riffart, C., Verdugo, G. (2021). Le marché du travail malade de la Covid-19. OFCE, *L'économie européenne*, 2021.

Beynet, P., Goujard, A., Fialho, P., Adamczyk, P. (2021). Principaux éclairages sur l'action publique. OCDE.



- Borel, M., Dubost C.-L., Pichavant, A-S., Reist, C. (2021, mai). Quels ont été les effets de l'aide à l'embauche des jeunes sur l'emploi des jeunes ? Premières évaluations de l'AEJ. *Dares, Dares Analyses*, 22.
- Buresi, G., Cornuet, F. (2021, novembre). Estimation avancée du taux de pauvreté monétaire et des indicateurs d'inégalités. Insee, *Insee Analyses*, 70.
- Cahuc, P. (2019). Short time work compensation schemes and employment. *IZA World of Labor*.
- Cahuc, P., Carcillo, S. (2011). Is short-time work a good method to keep unemployment down? *Nordic Economic Policy Review*, vol. 1, 1, p. 133-165.
- Clerc, M., Legleye, S., Nougaret, A. (2021, mai). Au premier trimestre 2021, 22 % des ménages déclarent une baisse de revenus par rapport à mars 2020. Insee, *Insee Focus*, 238.
- Commission européenne, Direction générale des affaires économiques et financières (2021, février). *Policy Measures Taken Against the Spread and Impact of the Coronavirus*.
- Commission européenne, Emploi, affaires sociales et inclusion (2021, mars). *Employment and Social Developments in Europe. The Employment and Social Developments Quarterly Review*.
- Commission européenne, Comité de l'emploi et Comité de la protection sociale (2021, mai) *Monitoring Report on the Employment and Social Situation in the EU Following the Outbreak of the COVID-19 Pandemic*.
- Commission européenne, Réseau européen des services publics de l'emploi (2020, mai). *Short-Time Work Schemes in the EU*.
- Gábos, A., Ciani, F., Tomka, Z., *et al.* (2021). State-of-the-Art Review of Indicators and Data on Poverty and Social Exclusion. *EUROSHIP Working Paper*, 1.
- Giupponi, G., Landais, C. (2018, décembre). Subsidizing Labor Hoarding in Recessions : the Employment and Welfare Effects of Short-Time Work. *CEP Discussion Paper*, 1585.
- Guerini, M., Nesta, L., Ragit, X. et Schiavo, S. (2020, juin). Dynamique des défaillances d'entreprises en France et crise de la Covid-19. OFCE, *Policy Brief*, 73.
- Haut Conseil du financement de la protection sociale (2021, juillet). *Rapport sur les finances sociales – Comparaisons internationales*.
- Heyer, E. (2020). Défaillances d'entreprises et destruction d'emplois : une estimation de la relation sur données macro-sectorielles. OFCE, *Revue de l'OFCE*, 168.
- Jean, S. (2021). *Vue d'ensemble : état de choc . CEPPII, L'économie mondiale 2021*.
- Martin, P., Rathelot, R. (2021, mai). Évaluation de l'aide à l'embauche des jeunes à partir des déclarations préalables à l'embauche. CAE, *Focus*, 60.
- OCDE (2020, août). *Job retention schemes during the Covid-19 lockdown and beyond. Policy Responses to Coronavirus (Covid-19)*.
- OCDE (2021). *Risks that Matter 2020 : The Long Reach of Covid-19*.
- OCDE (2021, mars). *Soutenir l'emploi et les entreprises : une des clés de la reprise*.
- OCDE (2021, mai). *What have countries done to support young people in the COVID-19 crisis?*
- Ponton, C., Fatton, H. (2021, septembre). Les mesures d'urgence mises en place pendant la crise en Europe. *Trésor-Eco*, 289.
- Piasna, A., Galgoczi, B., Rainone, S., Zwysen, W. (2020). *Labour Market and Social Developments: from Shock to Crisis. ETUI, Benchmarking Working Europe*.
- Unedic (2020). *Tableau de données comparatives sur les dispositifs de chômage partiel dans 8 pays d'Europe*.
- Visentini, L., Contouris, N., Pochet, P. (2020). *Foreword. ETUI, Benchmarking Working Europe*.



## ■ ■ ■ ANNEXE 3 - L'ORGANISATION DE L'ASSURANCE MALADIE ET DE L'ASSURANCE CHÔMAGE EN ALLEMAGNE

### 1 - L'ORGANISATION DE L'ASSURANCE MALADIE

- [1] Les Allemands doivent être obligatoirement affiliés<sup>81</sup> soit au régime public d'assurance maladie (GKV, Gesezliche Kranken Versicherung), soit au régime privé (PKV, Privat Kranken Versicherung<sup>82</sup>).
- [2] Relèvent obligatoirement du régime public les salariés jusqu'à un certain plafond de revenu, les stagiaires, les personnes en formation professionnelle, les étudiants, les artistes et les journalistes, les retraités qui ont été affiliés de manière prépondérante au GKV, les personnes handicapées, les personnes bénéficiaires de prestations en espèces de l'assurance chômage. En revanche, le régime n'est pas obligatoire pour les personnes dont les revenus sont inférieurs à 450 € ou pour les salariés dont le revenu excède le plafond d'assurance obligatoire, soit 64 350 € en 2021<sup>83</sup>.
- [3] Relèvent a priori du régime privé les non-salariés (sauf s'ils étaient assurés dans le cadre du système public avant de débiter leur activité et ont fait le choix de prolonger leur couverture) et les fonctionnaires<sup>84</sup>. Le retour vers une caisse publique, très strict avant 55 ans, est exclu après cet âge<sup>85</sup>.
- [4] Le régime public d'assurance maladie, auquel sont rattachés près de 90% des assurés, repose sur une centaine de caisses<sup>86</sup>. Les assurés ont le libre choix de leur caisse de rattachement.

---

<sup>81</sup> Conformément au principe posé avec l'introduction de l'assurance obligatoire, au 1<sup>er</sup> avril 2007, pour les caisses publiques et, au 1<sup>er</sup> janvier 2009, pour les caisses privées, toutes les personnes résidant de manière permanente ou habituelle en Allemagne sont tenues de souscrire à une assurance maladie.

<sup>82</sup> Le taux de cotisation est fonction de la situation individuelle des assurés, notamment de leur état de santé, il est souvent fixé suite à un examen médical. L'assurance privée ne comprend pas de *Familienversicherung*. Le système public est donc d'autant plus intéressant que le nombre d'enfants du foyer est important. L'assurance privée comprend trois parties : la *Vollversicherung* (assurance complète couvrant l'ensemble des coûts), la *Teilversicherung* (assurance couvrant une partie des coûts), la *Zuatzversicherung* (assurance complémentaire en sus de l'assurance publique).

<sup>83</sup> Si le revenu mensuel dépasse cette limite, l'assuré peut choisir de rester volontairement dans le système public ou choisir une caisse privée. L'employeur contribue alors, dans la limite du maximum de la cotisation à l'assurance maladie légale, à hauteur de 50% des cotisations comme dans le régime public.

<sup>84</sup> Les indépendants ou les fonctionnaires qui adhèrent à titre volontaire à l'assurance publique acquittent l'ensemble des cotisations.

<sup>85</sup> Le législateur a prévu une mesure en faveur des assurés privés âgés. Ainsi tout contrat d'assurance donne lieu à la constitution d'une réserve pour la vieillesse, afin de faire face à l'augmentation attendue des coûts de santé.

<sup>86</sup> Plusieurs types de caisse coexistent : les caisses locales (*Ortskrankenkasse*, AOK), les caisses d'entreprise (*Betriebskrankenkasse*), les caisses corporatives (*Innungskasse*), les caisses agricoles (*landwirtschaftliche Krankenkasse*), la caisse mines/chemins de-fer/mer (KBS), les caisses de substitution (*Ersatzkasse*). Fonctionnant selon le principe de l'autogestion, les caisses sont gérées par un conseil d'administration composé, soit des partenaires sociaux, soit des seuls assurés pour ce qui concerne les caisses à forme mutualiste, telles les caisses de substitution. En 1970 on comptait 1 815 caisses ; elles n'étaient plus que 1319 en 1980, 1 147 en 1990, 420 en 2000 (après la réforme Seehofer de 1996, qui a progressivement réintroduit des mécanismes concurrentiels entre les différentes caisses d'assurance, tandis qu'une totale autonomie de gestion leur était accordée) ; elles sont 105 en 2020 (103 prévues en 2021).

- [5] Les caisses sont financées par le Fonds de financement pour la santé (*Gesundheitsfonds*<sup>87</sup>) *via* des cotisations<sup>88</sup> –dont le taux, unique, est fixé par l'État<sup>89</sup>– et des subventions fédérales (à partir de recettes fiscales) destinées à couvrir le coût non assurantiel de la couverture<sup>90</sup>. Depuis 2017, un montant fixe de 14,5 Md€ est versé au titre des subventions fédérales. Dans le contexte de la crise sanitaire, 3 Md€ supplémentaires ont été versés en 2020 et 5 Md€ en 2021.
- [6] Le fonds centralise l'ensemble des cotisations et reverse aux caisses une dotation forfaitaire par assuré, majorée en fonction de l'âge et du risque<sup>91</sup>.
- [7] En cas de déséquilibre, les caisses n'ont pas la capacité de recourir à l'emprunt<sup>92</sup> : elles doivent appeler des cotisations complémentaires<sup>93</sup>.

[https://www.gkv-spitzenverband.de/service/zahlen\\_und\\_grafiken/zahlen\\_und\\_grafiken.jsp](https://www.gkv-spitzenverband.de/service/zahlen_und_grafiken/zahlen_und_grafiken.jsp)

Seules les prestations expressément prévues par la loi (services, soins et méthodes de guérison, appareillages etc.) peuvent être prises en charge par les caisses. Chaque caisse est responsable de son équilibre comptable ne peut emprunter. Elle contractualise avec les prestataires de soins sur la base d'une enveloppe budgétaire correspondant aux besoins sanitaires des patients, qui disposent d'une liberté totale dans le choix de leur assurance.

<sup>87</sup> Créé en 2007, par la loi du 16 mars 2007 (*Gesetz zur Stärkung des Wettbewerbs in der GKV*, « loi sur le renforcement de la concurrence au sein de la GKV »), mis en œuvre en 2009. Avec la mise en place de ce fonds les caisses ont perdu leur pouvoir de déterminer le taux de cotisations.

<sup>88</sup> Qui constituent plus de 95% des recettes du régime légal.

<sup>89</sup> Le taux de cotisation est gelé par la loi à 14,6% depuis 2015, partagé pour moitié entre l'employeur et le salarié, dans la limite d'un plafond (*Beitragsbemessungsgrenze*) 58 050 € en 2021). Les retraites et rentes publiques sont également soumises à des cotisations : les retraités paient 7,3% et les institutions d'assurance pension 7,3%. En outre, des cotisations sont versées pour les emplois de Mini-jobs (cotisation forfaitaire patronale de 13%) et pour les bénéficiaires d'allocations chômage et d'ALG II.

<sup>90</sup> Couverture des ayants-droit et en particulier des enfants.

<sup>91</sup> Ces allocations aux caisses d'assurance-maladie correspondent à un forfait de base uniforme par assuré associé à des majorations et des remises qui dépendent de divers facteurs tels que l'âge, le sexe ou les maladies. Cela prend en compte les différentes structures de risque de l'assuré. En conséquence, les caisses d'assurance maladie avec assurés âgés et malades reçoivent plus de ressources financières que les caisses d'assurance maladie avec un grand nombre d'assurés jeunes et en bonne santé. En outre, toutes les caisses d'assurance-maladie reçoivent des allocations supplémentaires pour couvrir d'autres dépenses (par exemple, les dépenses administratives, les services statutaires et discrétionnaires). Ce système de compensation des différences de risque entre les caisses d'assurance maladie est appelé compensation de structure de risque.

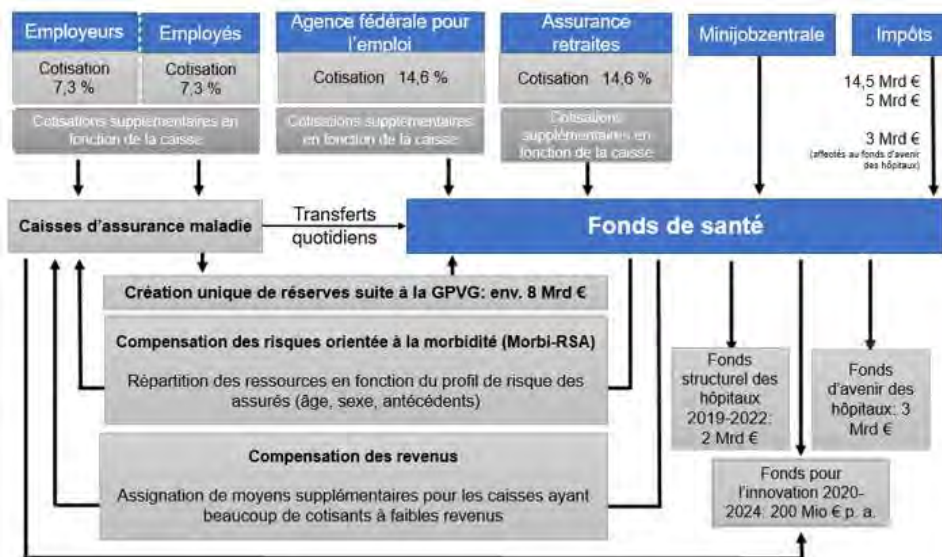
Avec la loi *Fairer-Kassenwettbewerb-Gesetz* (Loi pour une concurrence loyale en matière d'assurance maladie dans l'assurance maladie légale » (GKV-FKG), que le Bundestag a adoptée le 13 février 2020, la structure de compensation des risques sera systématiquement développée et conçue plus précisément : à partir de 2021, tous les tableaux cliniques ainsi que les différences régionales de dépenses devraient être pris en compte.

<https://www.bundesgesundheitsministerium.de/gesundheitsfonds.html>

<sup>92</sup> Un mécanisme de réserve obligatoire permet de couvrir les variations interannuelles non prévues. Dans le cas où ce mécanisme ne suffirait pas, un emprunt auprès de l'État fédéral peut être momentanément appelé, mais il est remboursable au cours du même exercice, la caisse ayant l'obligation en tout état de cause de décider une augmentation des cotisations supplémentaires pour équilibrer les comptes de l'année en cours.

<sup>93</sup> *Zusatzbeiträge*, en moyenne 1,28% en 2021 (1,0% en 2019). La cotisation supplémentaire, qui était à la charge exclusive de ce dernier, est depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019, divisée de façon paritaire entre le salarié et l'employeur. Lorsque l'assuré est déjà affilié à une caisse maladie et qu'elle augmente la cotisation supplémentaire, il a un droit de résiliation exceptionnel. De plus, lorsque la caisse maladie dépasse la moyenne de la cotisation supplémentaire de toutes les caisses maladie, elle est obligée d'informer ses affiliés de la possibilité de changer de caisse pour une caisse maladie moins coûteuse.

Afin de garantir que la structure différente des revenus des membres des caisses d'assurance maladie ne fausse pas la concurrence pour les caisses d'assurance maladie individuelles, une péréquation complète des revenus a été introduite à partir de 2015. À travers cette compensation, chaque caisse maladie perçoit le revenu de la cotisation complémentaire liée aux revenus qu'elle réaliserait si les revenus soumis à cotisations de ses adhérents



## 2 - L'ORGANISATION DE L'ASSURANCE CHÔMAGE EN ALLEMAGNE

- [8] L'assurance chômage<sup>94</sup> est gérée par l'agence fédérale du travail (*Bundesagentur für Arbeit -BA*), institution tripartite (composée des pouvoirs publics, des représentants des employeurs et des salariés)<sup>95</sup>.
- [9] Son financement est assuré par cotisations, acquittées, à parts égales, par les employeurs et les salariés<sup>96</sup>, en diminution depuis plusieurs années.

Taux de cotisation d'assurance chômage Allemagne

2006	2007	2008	2009-2010	2011-2018	2019 *	2020*
6,50%	4,20%	3,30%	2,80%	3%	selon la loi : 2,6% par ordonnance : 2,5%	selon la loi : 2,6% par ordonnance : 2,4%

\* en application de l'ordonnance de 2019 « sur la perception des cotisations à la promotion de l'emploi selon un taux de cotisation inférieur pour les années civiles 2019 à 2022 ». La baisse du taux a été maintenue malgré la pandémie comme « signal positif » pour les assurés.

- [10] Une subvention publique (prêt à taux zéro) complète, le cas échéant, le financement du régime.

correspondaient à la moyenne attendue dans l'assurance maladie légale. Grâce à cette péréquation des revenus, les caisses d'assurance-maladie dont le revenu cotisable de leurs membres est inférieur à la moyenne reçoivent de la caisse de maladie un montant supérieur à celui qu'elles ont transféré à la caisse et vice versa.

<https://www.bundesamtsozialesicherung.de/de/themen/gesundheitsfonds/einkommensausgleich/>

<sup>94</sup> Depuis la réforme du système de retraite allemand appelée « Agenda 2010 », on distingue entre l'allocation chômage primaire, dite ALG I (*Arbeitslosengeld I*), et l'allocation chômage secondaire, le ALG II (*Arbeitslosengeld II*), connue également sous l'appellation « *Hartz IV* » selon le nom du ministre chargé de sa mise en place. Tandis que le montant du ALG I est calculé sur la base du montant de salaire perçu avant la perte d'emploi, le ALG II n'est qu'un montant très modéré assurant le minimum existentiel.

<sup>95</sup> Au niveau des Länder, l'Agence fédérale pour l'emploi est relayée par 10 directions régionales chargées de transposer les objectifs fédéraux à l'échelon régional et local. Ces dernières coordonnent, à cet effet, 156 agences pour l'emploi, elles-mêmes constituées de 600 sites locaux.

<sup>96</sup> À hauteur de 1,2% pour les employeurs et de 1,2% pour les salariés.

## ANNEXE 4 - L'ORGANISATION DE LA PROTECTION SOCIALE EN ESPAGNE

### 1 - LES PRINCIPES GÉNÉRAUX

- [1] Le système espagnol de protection sociale présente des différences majeures par rapport à la France<sup>97</sup>.
- [2] **La politique de santé est intégralement décentralisée vers les communautés autonomes (régions)** et les dépenses de santé n'entrent pas dans le périmètre de la sécurité sociale. C'est donc un pan important des dépenses « de protection sociale » qui est hors du budget de la sécurité sociale<sup>98</sup>.
- [3] Pour sa part, l'État traite les risques suivants : vieillesse, famille, accidents du travail - maladies professionnelles et chômage.
- [4] **Les dépenses entrant dans le champ du budget de la sécurité sociale** : le budget de la sécurité sociale, établi par le ministère en charge de la sécurité sociale, recouvre pour l'essentiel le périmètre des pensions de retraite, d'incapacité permanente, de veuvage ou de survie<sup>99</sup>. La gestion des prestations de sécurité sociale entrant dans le champ du budget de la sécurité sociale est assurée à titre principal par l'Institut national de sécurité sociale (INSS), alors que le recouvrement des cotisations correspondantes est effectué par la Trésorerie générale de la sécurité sociale.
- [5] Le ministère chargé de la sécurité sociale élabore le projet de budget de la sécurité sociale, qui, après avis des ministères de l'Économie et du Budget, est intégré dans le projet de budget général de l'État (loi de finances- *Presupuestos generales del Estado*), ensuite soumis à l'examen et à l'approbation du Parlement.
- [6] **Les accidents du travail** relèvent des Mutuelles des accidents de travail et maladies professionnelles, associations d'entreprises à but non lucratif, qui prélèvent les cotisations et servent les prestations AT-MP. Ces mutuelles sont sous la tutelle du ministère chargé de la sécurité sociale. Tout résultat excédentaire est reversé à la sécurité sociale.
- [7] **L'assurance chômage**, sous la tutelle du ministère du travail, est gérée par le Service public pour l'emploi. Les crédits dédiés aux prestations chômage ont un caractère limitatif ce qui nécessite des ajustements en gestion en cas d'insuffisance des crédits. Le service public pour l'emploi (SEPE), s'autofinçait jusqu'en 2007 grâce aux cotisations sociales acquittées au titre de la protection de l'emploi par les

<sup>97</sup> Note du service des affaires sociales de l'ambassade de France en Espagne, 16 avril 2021.

<sup>98</sup> Un transfert financier est effectué du ministère de la santé vers les communautés autonomes, à hauteur de 314 M€ (budget pour 2020 – hors transferts exceptionnels liés à la crise de la Covid-19).

<sup>99</sup> Ces pensions recouvrent 129,4 Md€ sur les 149,8 Md€ du budget de la sécurité sociale (budget initial 2020. Les autres postes sont l'incapacité temporaire (7,9 Md€), les dépenses de maternité/paternité (2,5 Md€), les prestations familiales (1,6 Md€), l'assistance sanitaire, les services sociaux.



employeurs et les salariés. Il requiert aujourd'hui un financement important de l'État, qui supporte de fait les dérapages financiers associés à l'augmentation du nombre de demandeurs d'emploi depuis la crise financière de 2008.

[8] **S'agissant des prestations familiales**, l'Etat fournit à travers l'INSS un certain nombre d'allocations, comme par exemple pour les familles nombreuses, tandis que les communautés autonomes servent des prestations dites « de base » telles que les aides à domicile ou les prestations pour les enfants de moins de trois ans (offre de garde par exemple)<sup>100</sup>.

## 2 - LES PRINCIPES RÉGISSANT LE FONDS DE RÉSERVE

[9] Le dispositif<sup>101</sup> est aujourd'hui régulé par la loi 28/2003, du 29 septembre, qui fixe de manière précise les modalités de fonctionnement du fonds :

- - Les excédents de recettes dédiées au financement des prestations contributives et des dépenses nécessaires à leur gestion sont destinés en priorité et en majorité au fonds de réserve de la sécurité sociale, dès lors que la situation financière de la sécurité sociale le permet.
- - Les excédents dégagés par la gestion des accidents du travail et maladies professionnelles et des incapacités temporaires de travail sont destinés à alimenter le fonds de réserve de la sécurité sociale.
- - C'est au Gouvernement qu'il revient d'arrêter, pour chaque exercice, le montant de la dotation au fonds de réserve de la sécurité sociale (accord en Conseil des ministres sur proposition conjointe des ministres de l'Emploi, de la Santé et des affaires sociales, du Budget et de l'Économie).

---

<sup>100</sup> Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires sociales sur les conséquences de la crise sur le système de protection sociale espagnol, par Mme Annie DAVID, M. Gilbert BARBIER, Mme Laurence COHEN et M. Gérard ROCHE, Sénateurs, 2014.

<sup>101</sup> Selon l'article 11 de la loi organique, « aucune administration publique ne peut connaître de déficit structurel, défini comme un déficit corrigé du cycle, net de mesures exceptionnelles et temporaires. Cependant, dans le cas de réformes structurelles ayant des effets budgétaires à long terme, conformément à la réglementation européenne, un déficit structurel de 0,4% du Produit Intérieur Brut national exprimé en termes nominaux peut être atteint dans l'ensemble des Administrations Publiques (...). Exceptionnellement, l'État et les Communautés autonomes peuvent connaître un déficit structurel en cas de catastrophes naturelles, de récession économique grave ou de situations d'urgence extraordinaires qui échappent au contrôle des Administrations publiques et nuisent de manière significative à leur situation financière ou à leur pérennité économique ou sociale, apprécié par la majorité absolue des membres du Congrès des députés. Cet écart temporaire ne peut pas mettre en péril la viabilité budgétaire à moyen terme. Aux fins ci-dessus, une récession économique sévère est définie conformément aux dispositions de la réglementation européenne. (...) Les administrations de la sécurité sociale maintiendront une situation d'équilibre ou d'excédent budgétaire. Exceptionnellement, ils peuvent connaître un déficit structurel conformément aux finalités et aux conditions fixées par le règlement du Fonds de réserve de la sécurité sociale. Dans ce cas, le déficit structurel maximal admis pour l'administration centrale sera diminué du montant équivalent au déficit de la Sécurité sociale ». Selon l'article 32 de la loi organique, « dans le cas où le règlement budgétaire est excédentaire, celui-ci sera utilisé, dans le cas de l'État, des Communautés Autonomes et des Collectivités Locales, pour réduire le niveau d'endettement net toujours dans la limite du volume d'endettement si celui-ci étaient inférieurs au montant de l'excédent destiné à la réduction de la dette. Dans le cas de la Sécurité sociale, l'excédent sera affecté en priorité au Fonds de réserve, afin de répondre aux besoins futurs du système ».

- - Les intérêts financiers résultant de la gestion des actifs du fonds de réserve sont intégrés automatiquement aux dotations du fonds.
- - L'utilisation du fonds de réserve est exclusivement réservé au financement des pensions contributives (et des dépenses nécessaires à leur gestion) et, uniquement en cas de déficit structurel, des opérations non financières de la sécurité sociale ; la mobilisation du fonds de réserve ne peut en tout état de cause excéder chaque année 3% du montant des pensions contributives et nécessite un accord en Conseil des ministres.



## ■ ■ ANNEXE 5 - LE FREIN À L'ENDETTEMENT (SCHULDENBREMSE) EN ALLEMAGNE

- [1] Aux termes de l'article 109 paragraphe 3 de la loi fondamentale allemande<sup>102</sup> (*Grundgesetz*), « les budgets de la Fédération et des Länder doivent être par principe équilibrés sans recettes provenant des emprunts ». Cette obligation s'entend différemment au niveau du Bund et au niveau des Länder : pour le budget fédéral, l'équilibre est considéré comme respecté lorsque les recettes provenant des emprunts ne dépassent pas 0,35% du produit national brut<sup>103</sup> (soit environ 12 Md€), alors que, pour les budgets des Länder, aucune recette provenant d'emprunts n'est admise pour apprécier ledit équilibre.
- [2] Par dérogation, la Constitution prévoit de pouvoir déroger à la règle dans des circonstances précises : « la Fédération et les Länder peuvent prévoir des règles tendant à prendre en compte de façon symétrique en période de croissance et de récession les effets d'une évolution anormale de la conjoncture<sup>104</sup> ainsi que des règles exceptionnelles en cas de catastrophe naturelle ou de situations exceptionnelles d'urgence qui échappent au contrôle de l'État et qui compromettent considérablement les finances publiques. Pour les règles exceptionnelles, des règles corrélatives de remboursement doivent être prévues<sup>105</sup> ».
- [3] Pour le budget fédéral, c'est l'article 115 de la Constitution qui fixe les modalités de ces règles<sup>106</sup>. Pour les Länder, les règles sont fixées dans le cadre de leurs compétences constitutionnelles.

---

<sup>102</sup> Les dispositions sont entrées en vigueur en 2016 pour l'État fédéral (soit une obligation d'équilibre budgétaire à compter de 2016) et 2020 pour les Länder.

<sup>103</sup> Il s'agit d'un déficit structurel : l'« interdiction [de déficit] ne concerne que le déficit structurel. Le déficit conjoncturel de l'État fédéral et des Länder n'est pas soumis au compte de contrôle du frein à l'endettement qui seul oblige à réduire le déficit accumulé. » GERMAIN Jérôme, « La politique budgétaire allemande pendant la crise actuelle : entre poursuite de la relance et retour à l'orthodoxie », *Gestion & Finances Publiques*, 2021. La notion de déficit structurel est définie selon les principes posés au niveau européen. Il en résulte qu'un écart par rapport à la situation économique normale se produit lorsqu'une sous ou surcharge des capacités de production de l'économie dévie du PIB potentiel, FLIZOT Stéphanie, « Les règles constitutionnelles de limitation de l'endettement public : l'exemple allemand », *Jus Politicum*, 2012.

<sup>104</sup> Autrement dit : « L'octroi des crédits est (...) possible s'il paraît nécessaire pour répondre à une évolution négative de la conjoncture à condition que les crédits soient compensés par les surplus résultant d'une phase positive de la conjoncture », RAINER Arnold. Allemagne. *Annuaire international de justice constitutionnelle*, 2013.

<sup>105</sup> Autrement dit : la loi fondamentale exige que la Fédération et le Bund adoptent des règles correctrices pour assurer le remboursement des emprunts, de sorte que le recours à l'emprunt est conditionné par l'adoption d'un plan d'amortissement de la dette contractée. La procédure de comptabilisation des ressources prévoit que les emprunts doivent être remboursés sur « une période appropriée », FLIZOT Stéphanie (2012), *op.cit.*

<sup>106</sup> Article 115 : Recettes et dépenses doivent être équilibrées sans recettes provenant d'emprunts. Ce principe est satisfait si les recettes provenant d'emprunts ne dépassent pas 0,35% du produit national brut nominal. De plus, en cas d'évolution de la conjoncture s'écartant de la situation normale, les effets sur le budget en période de croissance et de récession doivent être traités de façon symétrique. Lorsque les opérations effectives d'emprunt s'écartent de la limite maximale fixée par les phrases 1 à 3, elles doivent être inscrites sur un compte de contrôle ; les endettements qui dépassent le seuil de 1,5% du produit national brut nominal doivent être réduits conformément à la conjoncture. La loi fédérale fixe les modalités, en particulier l'apurement des recettes et des dépenses relatives aux transactions financières et la procédure de calcul de la limite supérieure du montant net des emprunts annuels



[4] Ces dispositions ont été introduites lors de la révision constitutionnelle du 29 juillet 2009, avec la volonté « d'endiguer la progression de la dette<sup>107</sup>, (...) de redonner à la Fédération et aux Länder des marges de manœuvres, [et] le souci de ne pas transférer sur les générations futures la charge de la dette »<sup>108</sup>.

---

à la lumière de l'évolution de la conjoncture sur la base d'une procédure d'apurement conjoncturel ainsi que le contrôle et la réduction des écarts entre les opérations effectives d'emprunt et la limite fixée. En cas de catastrophe naturelle ou de situation d'urgence exceptionnelle qui échappent au contrôle de l'État et compromettent considérablement les finances publiques, ces limites supérieures de l'emprunt peuvent être dépassées sur décision de la majorité des membres du Bundestag. La décision doit être liée à l'établissement d'un plan d'amortissement. Le remboursement des emprunts contractés en application de la phrase 6 doit intervenir dans un délai raisonnable.

<sup>107</sup> Inférieure à 20% du PIB en 1950, la dette publique dépassait 80% du PIB (81,2% du PIB en 2011). La charge de la dette absorbait pour la seule dette fédérale plus de 38 Md€, soit presque 14% des recettes attendues (hors emprunt). Cet endettement continu de la Fédération s'ajoutait à un endettement important des Länder qui avait lui-même augmenté de 213% entre 1990 et 2009 pour atteindre près de 600 Md€ en 2010. « *La constitution allemande comportait déjà un certain nombre de principes ayant vocation à encadrer et à limiter le recours à l'endettement, mais sans que ceux-ci ne produisent les effets escomptés. Son ancien article 115 précisait ainsi que le montant des recettes d'emprunt ne pouvait dépasser le montant des dépenses d'investissement. Une dérogation était toutefois permise en cas de perturbation des équilibres économiques. Ce cadre constitutionnel (...) s'appuyait sur une analyse économique des investissements publics et sur la nécessité de mener des politiques budgétaires contracycliques. L'augmentation de l'endettement ayant révélé les limites de ce dispositif, la Cour des comptes fédérale, puis la Cour constitutionnelle de Karlsruhe avaient préconisé une modification de ce cadre constitutionnel. La Cour des comptes fédérale avait, notamment, identifié les causes de l'inefficacité de ce dispositif dans son rapport public de 2005 : la notion trop large d'investissement, le recours trop fréquent à la clause dérogatoire de perturbation de l'équilibre macro-économique, l'absence d'obligation véritable d'amortissement de la dette, ainsi que la possibilité de recourir à l'emprunt en dehors du cadre budgétaire dans un certain nombre d'hypothèses. Plus critique encore, la Bundesbank estimait quant à elle que les principes posés par la Loi fondamentale avaient même facilité l'emballement de la dette publique. Elle avait donc recommandé l'adoption de règles plus contraignantes et proposé la mise en place de mécanismes correcteurs en cas de dépassement des normes de déficit* » FLIZOT Stéphanie (2012), *op.cit.*

<sup>108</sup> FLIZOT Stéphanie, « Les règles constitutionnelles de limitation de l'endettement public : l'exemple allemand », *Jus Politicum*, 2012.



## ■ ■ ■ ANNEXES À LA PARTIE 2

### ■ ■ ■ ANNEXE 6 - LES PROPOSITIONS DE LOI ORGANIQUE

- [1] Le Parlement a mené de nombreux travaux au cours de l'année 2021, pour faire évoluer le cadre organique des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale, selon un processus mené conjointement sur les deux supports :
- Sur les lois de financement de la sécurité sociale :
    - Par l'Assemblée Nationale, avec la proposition de loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale, déposée le 4 mai 2021<sup>109</sup>, adoptée en première lecture par l'Assemblée Nationale le 19 juillet 2021, transmise au Sénat le 20 juillet 2021.
    - Par le Sénat : selon un processus mené parallèlement à celui de l'Assemblée Nationale, avec la proposition de loi organique tendant à renforcer le pilotage financier de la sécurité sociale et à garantir la soutenabilité des comptes sociaux, enregistrée à la Présidence du Sénat le 26 mars 2021<sup>110</sup>, puis, à l'issue du vote de l'Assemblée Nationale, avec l'examen, en première lecture, de la proposition de loi organique votée par l'Assemblée Nationale les 27 et 28 septembre 2021. Le rapport sur la proposition de loi organique adoptée par l'Assemblée nationale a été rendu le 15 septembre<sup>111</sup>.
  - Sur les lois de finances, avec la proposition de loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques, déposée le mardi 4 mai 2021<sup>112</sup>, adoptée le 19 juillet 2021 à l'Assemblée Nationale et le 28 septembre 2021 par le Sénat, modifiée en Commission mixte paritaire le 15 novembre 2021 et en cours d'examen par le Conseil Constitutionnel.
- [2] Le texte de loi organique relative aux lois de financement adopté en première lecture à l'Assemblée nationale :
- Recherche une meilleure articulation entre loi de financement et loi de programmation des finances publiques :
    - En créant un article liminaire visant, dès le début de l'examen de la loi de financement de l'année, à donner au législateur, au-delà du périmètre des lois de financement, une vision des comptes et

<sup>109</sup> Proposition présentée par Thomas MESNIER.

<sup>110</sup> Proposition présentée par Jean-Marie VANLERENBERGHE, Catherine DEROCHE, René-Paul SAVARY, Alain MILON, Philippe MOUILLER, Élisabeth DOINEAU, Corinne IMBERT et Pascale GRUNY.

<sup>111</sup> Rapport de Jean-Marie VANLERENBERGHE.

<sup>112</sup> Proposition présentée par Laurent SAINT-MARTIN et Eric WOERTH.



prévisions financières associées aux administrations de sécurité sociale (ASSO)<sup>113</sup>. Cette disposition vise notamment à mieux articuler LFSS et loi de programmation des finances publiques, en présentant une actualisation des prévisions de la loi de programmation, ouvrant la possibilité de constater d'éventuelles divergences à la trajectoire initialement prévue ;

- En créant un « compteur des écarts »<sup>114</sup> entre les prévisions de dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et des organismes concourant à leur financement qui figurent en loi de programmation et les prévisions de dépenses décrites du PLFSS », et ce pour chacun des exercices de la période de la loi de programmation ;
- Crée une loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale<sup>115</sup>, catégorie qui s'ajoute aux lois de financement de l'année et aux lois de financement rectificative<sup>116</sup> ; elle doit être déposée au plus tard le 1er juin, de même que de nombreuses annexes, aujourd'hui transmises au Parlement mi-octobre<sup>117</sup>, enrichissant ainsi la documentation disponible pour le printemps de l'évaluation<sup>118</sup> ;
- Renforce le contenu des lois de financement, en :
  - Étendant le domaine réservé des lois de financement, par l'introduction d'un monopole des lois de financement sur la pérennisation des exonérations, réductions et d'abattement et par une disposition précisant que la répartition entre régimes et organismes des ressources affectées relève désormais des LFSS ;

---

<sup>113</sup> La Commission des affaires sociales du Sénat a proposé que les données relatives aux ASSO soient ventilées par sous-secteurs (ROBSS, assurance chômage, organismes de retraite complémentaire, ODASS, etc.), pour « mieux identifier les éventuelles entités dont la trajectoire financière pose problème » (*Rapport de Jean-Marie VANLERENBERGHE*).

<sup>114</sup> Dans le cadre de l'annexe B, en lieu et place des dispositions relatives à « l'effort structurel ».

<sup>115</sup> Nom inspiré de celui retenu dans la proposition de loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques, qui prévoit une « loi d'approbation des comptes et de résultats de gestion ». Le nouvel article L.O. 111-3-2 du code de la sécurité sociale en définit le contenu en reprenant à l'identique celui de la première partie de la loi de financement de l'année (tableaux d'équilibre, recettes affectées à l'amortissement, approbation de l'annexe A qui contient notamment le tableau patrimonial).

<sup>116</sup> Pour faciliter la lecture, le texte décrit désormais dans trois articles distincts 1/la loi de financement de l'année (article LO 111-3 du code de la sécurité sociale), 2/les lois de financement rectificatives (nouvel article LO111-3-1), 3/ les lois d'approbation des comptes (nouvel article L.O. 111-3-2).

<sup>117</sup> Rapport d'évaluation des politiques de sécurité sociale – anciennement « programmes de qualité et d'efficience » – annexe sur les mesures d'allègements de cotisations et de contributions sociales, exécution de l'ONDAM, dépenses relatives à l'autonomie, application des dispositions de la LFSS se rapportant au dernier exercice clos.

<sup>118</sup> La Commission des affaires sociales du Sénat a présenté un amendement visant à ce que le rapport annuel de la Cour des comptes sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale soit joint au projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale au moment de son dépôt, ce qui suppose un avancement du calendrier d'arrêt des comptes des régimes de sécurité sociale.

- Étendant le domaine facultatif des lois de financement aux mesures relatives à la dette des établissements de santé et médico-sociaux financés par l'assurance maladie ;
- Étendant la temporalité des mesures qui peuvent entrer dans la loi de financement<sup>119</sup>
- Renforce l'information du Parlement, notamment en prévoyant que les rapports d'évaluation des politiques de sécurité sociale comprennent une analyse de l'évolution de la soutenabilité financière de l'ensemble des régimes de retraite de base et complémentaires légalement obligatoires<sup>120</sup> ;
- Adapte le processus en :
  - Anticipant au premier mardi d'octobre (et non plus le 15 octobre) le dépôt du PLFSS, aux fins de donner plus de temps à l'examen parlementaire et de mieux articuler PLF et PLFSS (via un dépôt simultané) ;
  - Ouvrant la possibilité d'inscrire à l'ordre du jour de chaque assemblée une semaine consacrée à l'examen de l'application des lois de financement de la sécurité sociale<sup>121</sup> ;
- Par ailleurs, une loi « simple » modifie les conditions de saisine des caisses, en prévoyant que les avis sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale sont rendus 1/au Parlement, 2/dans un délai de quinze jours à compter du dépôt dudit projet de loi sur le bureau de l'Assemblée nationale<sup>122</sup>.

---

<sup>119</sup> Actuellement, les mesures de recettes et de dépenses introduites dans la LFSS doivent avoir un effet sur les recettes ou les dépenses de l'année des différents régimes ou des années ultérieures à la condition qu'elles présentent un caractère permanent. Le projet de loi organique prévoit que les mesures de recettes et de dépenses peuvent être introduites dans la LFSS dès lors qu'elles sont applicables : - soit à l'année ; - soit à l'année et aux années ultérieures ; - soit aux années ultérieures, à la condition que ces dispositions présentent un caractère permanent.

<sup>120</sup> En précisant les hypothèses de prévision et les déterminants de l'évolution à long terme des dépenses, des recettes et du solde de ces régimes

<sup>121</sup> L'article L.O. 111-8-1 permet à la Conférence des présidents de chaque assemblée de décider qu'une des semaines réservées par priorité au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques par le quatrième alinéa de l'article 48 de la Constitution soit consacrée prioritairement au contrôle de l'application des lois de financement de la sécurité sociale, sur le modèle du « Printemps de l'évaluation » instauré par l'Assemblée nationale.

<sup>122</sup> La Commission des affaires sociales du Sénat a proposé que les organismes demeurent saisis de l'avant-projet de loi transmis par le Gouvernement au Conseil d'État, au plus tard le lendemain de cette transmission (et non sur le texte déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale): « *cette modification ne devrait pas changer la nature de l'avis des organismes puisque celui-ci ne porte pas sur un examen légistique précis du texte mais sur les équilibres financiers et les principales mesures du texte qui figurent déjà dans l'avant-projet de loi. Elle devrait même accroître encore le temps dont disposeront les organismes pour former leur avis. De plus, la transmission de l'avant-projet de loi aux caisses assure, dans les faits, la publicité de ce texte, ce qui permet aux députés et sénateurs de prendre connaissance des tableaux d'équilibre et des principales mesures dès la fin septembre. Il est important de conserver cet acquis, sauf à dégrader paradoxalement des délais d'examen parlementaire que l'Assemblée nationale prétend au contraire améliorer dans le cadre de la proposition de loi organique.* »



[3] En accord avec l'essentiel de ces dispositions, la commission des affaires sociales du Sénat a proposé plusieurs amendements :

- Une extension du périmètre des LFSS à l'assurance chômage<sup>123</sup> ;
- Un renforcement de la normativité des PLFSS<sup>124</sup> ;
- En cas d'écart majeur en cours d'exécution à la trajectoire de dépenses votée en LFSS, le dépôt immédiat d'un projet de loi de financement rectificative<sup>125</sup> ;
- L'interdiction de toute contraction des dépenses et des recettes dans les objectifs de dépenses<sup>126</sup> ;

---

<sup>123</sup> Cette extension a été justifiée :

1/ par les évolutions de la gouvernance de l'assurance chômage (« Depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, le pilotage du régime a profondément changé de nature (...). Au travers de la « lettre de cadrage » adressée par le Premier ministre aux gestionnaires du régime avec les négociations sur ses évolutions, c'est bien le Gouvernement qui est désormais, en droit et en fait, « maître à bord » du régime d'assurance chômage (...) Cette gestion par le Gouvernement d'un régime dépensant annuellement quelque 35 milliards d'euros de prélèvements obligatoires ne peut se faire que sous le contrôle du Parlement »).

2/ par l'attribution de ressources fiscales à l'assurance chômage (fraction de 1,47 point de CSG « activité », pour un rendement estimé en 2021 à 14,5 Md€).

3/ par l'intervention à venir des pouvoirs publics sur la dette (« il est permis d'observer que la dette du régime a atteint un tel niveau après la crise de 2020 qu'il est illusoire d'espérer qu'il parvienne à l'amortir seul, sans intervention des pouvoirs publics »).

La Commission des affaires sociales souligne que « cette intégration ne vise aucunement à réduire encore le rôle des partenaires sociaux, qui reste indispensable au vu de la nature éminemment professionnelle du régime. Au contraire, les partenaires sociaux gagneraient probablement à sortir de l'actuelle situation de tête-à-tête inégal face à un gouvernement omnipotent ».

<sup>124</sup> Considérant que le Gouvernement n'avait pas « présenté devant le Parlement [de] projet de loi de financement rectificatif, et ce alors que tant l'effondrement des recettes que l'accroissement considérable des dépenses de l'assurance maladie rendaient ce passage devant le Parlement à tout le moins légitime », la commission des affaires sociales a proposé :

1/ d'identifier, au sein de l'Ondam, un sous-objectif dédié au service public hospitalier, sur lequel les commissions seraient systématiquement consultées en cas de dépassement du sous-objectif voté (le relèvement de crédits ne pourrait intervenir que par décret pris après avis du Conseil d'État et des commissions des affaires sociales de l'Assemblée nationale et du Sénat. En cas d'urgence, leur seule information serait requise);

2/ d'identifier dans un sous-objectif dédié les crédits des opérateurs ou fonds financés par l'assurance maladie (les crédits dédiés à ces agences ou fonds pourraient être relevés dans la limite de 10%, uniquement par décret, pris après avis du Conseil d'État et des commissions des affaires sociales de l'Assemblée nationale et du Sénat. En cas d'urgence impérieuse, ne serait requise que la seule information de ces commissions et non leur avis.)

<sup>125</sup> Avec un seuil de déclenchement correspondant à un écart de 1% à l'un des objectifs de dépenses voté en LFSS. À titre d'exemple, pour l'exercice 2021, un écart de 2,3 Md€ sur l'exécution de l'ONDAM tel que voté aurait conduit au dépôt d'un PLFRSS et donc à une nouvelle discussion devant le Parlement. Un nouvel article L.O. 111-9-2-1 est introduit, avec une double intention: affirmer que le dépôt d'un PLFRSS doit bien être systématiquement engagé par le Gouvernement en cas de rupture des équilibres votés ; assurer à tout le moins une bonne information du Parlement.

<sup>126</sup> « Le principe de non-contraction des dépenses et des recettes apparaît souvent non respecté, notamment dans la construction de l'Ondam. Dernier exemple en date, la contribution exceptionnelle des organismes complémentaires d'assurance maladie votée dans le cadre du PLFSS pour 2021 a été présentée dans l'Ondam rectifié pour 2020 comme une moindre dépense ».

- La suppression de l'intégration dans le champ des LFSS des mesures relatives à la dette des établissements de santé du service public hospitalier ou des établissements médico-sociaux financés par l'assurance maladie<sup>127</sup> ;
- L'extension du « compteur des écarts », aux recettes et soldes (et non aux seuls écarts de dépenses entre loi de programmation et dépenses inscrites dans la loi de l'année ou son rectificatif)<sup>128</sup> ;
- L'instauration d'une « règle d'or » destinée à assurer à moyen terme l'équilibre des comptes de la sécurité sociale (le cumul des soldes consolidés des ROBSS et du FSV des années N à N+4 devrait toujours être positif ou nul à compter du PLFSS pour 2025)<sup>129</sup> ;
- Une extension du champ d'intervention du Haut Conseil des Finances publiques, qui aurait à se prononcer non seulement sur les sous-jacents macroéconomiques, mais aussi sur les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses par branche des régimes obligatoires de base et du régime général, les prévisions de recettes et de dépenses des organismes concourant au financement de ces régimes ainsi que ONDAM pour les quatre années à venir<sup>130</sup> ;
- Un article additionnel prévoyant que le Gouvernement sollicite obligatoirement l'avis des commissions des affaires sociales de l'Assemblée nationale et du Sénat avant toute augmentation par décret du plafond de découvert des organismes de sécurité sociale autorisés à recourir à ce mode de financement<sup>131</sup>.

<sup>127</sup> La commission estimant qu'une telle extension du périmètre ne serait pas conforme au dix-neuvième alinéa de l'article 34 de la Constitution, qui fait des lois de financement de la sécurité sociale un texte financier relatif aux comptes de celle-ci.

<sup>128</sup> La Commission des affaires sociales du Sénat a en effet estimé que restreindre aux dépenses « s'inscrit dans l'idée selon laquelle le pilotage des comptes se fait avant tout par une norme de dépenses et une contrainte forte sur la maîtrise de ces dernières », vision qui « apparaît très incomplète dans le cas de la sécurité sociale (...) En effet, si cette perspective peut se concevoir pour le budget de l'État, la sécurité sociale présente une gestion financière particulière : en cela que les générations futures n'ont pas à payer les prestations sociales des générations actuelles, le principe d'un nécessaire équilibre financier des comptes prévaut jusqu'à maintenant. (...). Très concrètement, les déficits majeurs constatés sur l'année 2020 sont pour une part substantielle dus à un choc de recettes, au-delà des dépenses nouvelles liées à la crise sanitaire ». Par ailleurs, la Commission a suggéré d'étendre le compteur des écarts en annexe au projet de loi d'approbation des comptes.

<sup>129</sup> En cas de survenance de circonstances exceptionnelles, au sens de l'article 3 du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) du 3 mars 2012 (comme par exemple la crise financière de 2008 ou la crise actuelle), l'échéance pour retrouver un équilibre global pourrait être étendue jusqu'à dix ans.

<sup>130</sup> Avec pour objectif de renforcer la sincérité et le caractère réaliste de la trajectoire proposée par le Gouvernement.

<sup>131</sup> Le Gouvernement devrait saisir les commissions des affaires sociales des deux assemblées, qui disposeraient d'une semaine pour adresser leur avis au Premier ministre. Le Gouvernement ne pourrait prendre un décret qu'après réception de ces avis ou, à défaut, à l'expiration du délai de sept jours. Le rôle des commissions des affaires sociales demeurant consultatif, l'émission d'un ou de deux avis négatifs ne lierait pas formellement le Gouvernement, mais serait de nature à l'inciter à revoir sa position.



- Un renforcement du chaînage entre la prévision et l'exécution notamment dans les REPSS<sup>132</sup>.

---

<sup>132</sup> La Commission note que les rapports d'évaluation (REPSS) –de même que l'annexe sur la gestion des organismes- « constatent les résultats d'objectifs et d'indicateurs dont la fixation n'est antérieurement pas prévue, quand l'analyse des moyens de fonctionnement ne se fait également qu'à l'issue de l'exécution. »



## ■ ■ ■ ANNEXE 7 - LE PILOTAGE PAR LES SOLDES DANS LES LOIS DE FINANCEMENT

- [1] **Au niveau global**, le pilotage par les soldes passe par l'approbation de tableaux d'équilibre « toutes branches » et « toutes branches y compris FSV » au titre du dernier exercice clos, de l'année en cours et de l'année à venir<sup>133</sup>, et par le vote, au travers un rapport annexé, des recettes, dépenses et soldes de l'ensemble des régimes obligatoires de base et des prévisions de recettes, dépenses et soldes du Fonds de solidarité vieillesse<sup>134</sup>.
- [2] **Au niveau plus analytique**, ces éléments sont présentés pour l'ensemble des régimes obligatoires de base et pour le régime général, d'une part, par branche, d'autre part. Aujourd'hui, et conformément aux recommandations du rapport du HCFiPS sur le bilan des lois de financement<sup>135</sup>, le vote par branche inclut les dépenses et recettes relatives à la perte d'autonomie, en sus des dépenses et recettes des branches famille, maladie, vieillesse et accidents du travail/maladies professionnelles.
- [3] **La proposition de loi organique votée par l'Assemblée Nationale en juillet 2021**<sup>136</sup> propose une simplification de cette décomposition, en supprimant, dans les agrégats votés, la référence au régime général, et en ne conservant, par suite, que la référence aux régimes obligatoires de base de sécurité sociale.
- [4] L'introduction d'un agrégat spécifique au régime général s'expliquait par le poids financier du régime général dans l'ensemble – poids qui s'est encore accru après l'intégration du RSI au régime général. De fait, et logiquement, au regard des périmètres des branches maladie et famille, les agrégats votés par le Parlement se trouvent désormais quasiment identiques sur ses deux périmètres. Seule la branche vieillesse fait apparaître des écarts importants entre le régime général et l'ensemble des régimes<sup>137</sup>.

<sup>133</sup> Art.LO111-3 du CSS.

<sup>134</sup> On peut remarquer sur ce point que l'article LO 111-4 ne fait pas explicitement mention des soldes : « *Le projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année est accompagné d'un rapport décrivant les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses par branche des régimes obligatoires de base et du régime général, les prévisions de recettes et de dépenses des organismes concourant au financement de ces régimes ainsi que l'objectif national de dépenses d'assurance maladie pour les quatre années à venir.* »

<sup>135</sup> Recommandation n°19 : « : *envisager le vote par le Parlement des prévisions de recettes et des objectifs de dépenses relatifs au risque de perte d'autonomie, et adapter le cadre organique des LFSS aux évolutions qui seront contenues dans la loi sur le grand âge.* »

<sup>136</sup> Proposition de loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (Renvoyée à une commission spéciale) présentée par M. Thomas MESNIER, enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 4 mai 2021.

<sup>137</sup> On peut noter que si les écarts sont importants en dépenses et en recettes, ils sont faibles au niveau des soldes, compte tenu des mécanismes d'équilibrage et de la très forte imbrication financière des différents régimes.



PLFSS 2021 Exercice 2019	Ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale			Régime général			Ecart		
	Recettes	Dépenses	Solde	Recettes	Dépenses	Solde	Recettes	Dépenses	Solde
Maladie	216,6	218,1	-1,5	215,2	216,6	-1,5	1,4	1,5	0
AT MP	14,7	13,6	1,1	13,2	12,2	1	1,5	1,4	0,1
Vieillesse	240	241,3	-1,3	135,7	137,1	-1,4	104,3	104,2	0,1
Famille	51,4	49,9	1,5	51,4	49,9	1,5	0	0	0
Toutes branches (hors transferts entre branches)	509,1	509,3	-0,2	402,4	402,8	-0,4	106,7	106,5	0,2
Toutes branches (hors transferts entre branches) y compris FSV	508	509,7	-1,7	402,6	404,5	-1,9	105,4	105,2	0,2

## ■ ■ ■ ANNEXE 8 - LE CADRE DE LA PLURIANNUALITÉ

### 1 - LES DIFFÉRENTS OUTILS

#### Processus LFSS

Éléments de pluriannualité introduits par la loi organique de 2005 rénovant le cadre des lois de financement<sup>138</sup> :

- [1] Création d'un rapport décrivant pour les quatre années à venir (2021 à 2024 pour la LFSS 2021) les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses par branche des régimes obligatoires de base et du régime général, les prévisions de recettes et de dépenses des organismes concourant au financement de ces régimes ainsi que, sur ce même horizon, l'ONDAM<sup>139</sup>.
- [2] Introduction possible dans les LFSS de dispositions ayant un effet sur les recettes<sup>140</sup> et les dépenses<sup>141</sup> de l'année ou des années ultérieures, à la condition qu'elles présentent un caractère permanent
- [3] Renouvellement des documents d'information, avec :
  - l'annexe 1, relative aux Rapports d'évaluation des politiques de sécurité sociale : elle présente, pour les années à venir, les programmes de qualité

<sup>138</sup> Loi n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale.

<sup>139</sup> Article LO 111-4 du CSS : « Le projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année est accompagné d'un rapport décrivant les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses par branche des régimes obligatoires de base et du régime général, les prévisions de recettes et de dépenses des organismes concourant au financement de ces régimes ainsi que l'objectif national de dépenses d'assurance maladie pour les quatre années à venir. Ces prévisions sont établies de manière cohérente avec les perspectives d'évolution des recettes, des dépenses et du solde de l'ensemble des administrations publiques présentées dans le rapport joint au projet de loi de finances de l'année en application de l'article 50 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances. Le rapport précise les hypothèses sur lesquelles repose la prévision de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie pour les quatre années à venir. Ces hypothèses prennent en compte les perspectives d'évolution des dépenses et les mesures nouvelles envisagées. Ce rapport comporte, en outre, les éléments mentionnés au II de l'article 9 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques [Le rapport annexé au projet de loi de financement de la sécurité sociale mentionné au I de l'article LO 111-4 du code de la sécurité sociale présente, pour l'année à laquelle il se rapporte, l'évaluation prévisionnelle de l'effort structurel, défini à l'article 1er, des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale.]. Le rapport est approuvé par le Parlement en application de l'article LO 111-3 du CSS.

<sup>140</sup> Article LO 111-3 du CSS : « Peuvent figurer dans la partie de la loi de financement de l'année comprenant les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général pour l'année à venir : (...) 2° Ayant un effet sur les recettes de l'année ou des années ultérieures des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit, ou relatives à l'affectation de ces recettes, à la condition qu'elles présentent un caractère permanent ; ».

<sup>141</sup> Article LO 111-3 du CSS : « Peuvent figurer dans la partie de la loi de financement de l'année comprenant les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général pour l'année à venir : (...) 2° Ayant un effet sur les dépenses de l'année ou des années ultérieures des régimes obligatoires de base ou sur les dépenses des organismes concourant à leur financement qui affectent directement l'équilibre financier de ces régimes, à la condition qu'elles présentent un caractère permanent ; ».



et d'efficience relatifs aux dépenses et aux recettes de chaque branche de la sécurité sociale<sup>142</sup>.

- l'annexe 2 : elle présente, pour les années à venir, les objectifs pluriannuels de gestion et les moyens de fonctionnement dont les organismes des régimes obligatoires de base disposent pour les atteindre.
- l'annexe 8 : en cohérence avec les dispositions pluriannuelles soumises au vote, elle présente, pour le dernier exercice clos, le compte définitif et, pour l'année en cours et les trois années suivantes, les comptes prévisionnels, justifiant l'évolution des recettes et des dépenses et détaillant l'impact, au titre de l'année à venir et, le cas échéant, des années ultérieures, des mesures contenues dans le projet de loi de financement de l'année sur les comptes.
- l'annexe 4 : elle justifie, d'une part, les besoins de trésorerie des régimes et organismes habilités par le projet de loi de financement de l'année à recourir à des ressources non permanentes et détaille, d'autre part, l'effet des mesures du projet de loi de financement ainsi que des mesures réglementaires ou conventionnelles prises en compte par ce projet sur les comptes des régimes de base et de manière spécifique sur ceux du régime général, ainsi que sur l'objectif national de dépenses d'assurance maladie, au titre de l'année à venir et, le cas échéant, des années ultérieures.

[4] Présentation, au cours du dernier trimestre de la session ordinaire, d'un rapport sur les orientations des finances sociales comportant une description des grandes orientations de sa politique de sécurité sociale au regard des engagements européens de la France et une évaluation pluriannuelle de l'évolution des recettes et des dépenses des administrations de sécurité sociale ainsi que de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie. Cette disposition est, en pratique, intégrée dans le processus associé au débat sur les finances publiques de la fin du printemps<sup>143</sup>.

---

<sup>142</sup> LO 111-4 CSS : annexe « *Présentant, pour les années à venir, les programmes de qualité et d'efficience relatifs aux dépenses et aux recettes de chaque branche de la sécurité sociale ; ces programmes comportent un diagnostic de situation appuyé notamment sur les données sanitaires et sociales de la population, des objectifs retracés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié, une présentation des moyens mis en œuvre pour réaliser ces objectifs et l'exposé des résultats atteints lors des deux derniers exercices clos et, le cas échéant, lors de l'année en cours. Cette annexe comprend également un programme de qualité et d'efficience relatif aux dépenses et aux recettes des organismes qui financent et gèrent des dépenses relevant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie* ».

<sup>143</sup> L'article LO 111-5-2 du code de la sécurité sociale a été introduit, lors de la révision organique de 2005, par amendement de la commission des finances de l'Assemblée Nationale, adopté contre l'avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République saisie au fond, le Gouvernement s'en remettant pour sa part à la sagesse de l'Assemblée. Plusieurs arguments avaient été invoqués à l'appui de cet amendement : créer « *pour les finances de la sécurité sociale, l'équivalent du débat d'orientation budgétaire afin de permettre de discuter de l'évolution des finances sociales (...), dans la logique de la LOLF en matière de débat sur les prélèvements obligatoires fiscaux et sociaux* », intérêt à disposer d'une vision globale des finances publiques et sociales, alors que sont présentées, au niveau de l'Union européenne, l'ensemble des perspectives des finances publiques, donner une certaine impulsion au débat sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale, anticiper les discussions de l'automne et, le cas échéant, de présenter les mesures prises par le gouvernement et les caisses pour que soient respectés les engagements pris dans le cadre de la loi de financement

Éléments de pluriannualité introduits par la loi organique de 2009 :

- [5] Le PLFSS doit présenter une annexe relative aux évaluations préalables des dispositions soumises au vote, évaluations qui portent non seulement sur l'année à venir, mais également sur l'horizon pluriannuel

Éléments de pluriannualité introduits par la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012<sup>144</sup> :

- [6] Une annexe présente un rapport qui analyse les mesures de correction envisagées en vue de retourner aux orientations pluriannuelles de solde structurel définies. Cette annexe, qui s'intègre dans la procédure européenne de « déficits excessifs », n'a été produite que dans le cadre du PLFSS 2015<sup>145</sup>. Les données financières de synthèse y étaient fournies toutes APU (sans référence synthétique à la part des ASSO dans l'ensemble, le champ des ASSO n'étant « mobilisé » que pour la description des mesures de « correction » intervenant dans son périmètre). Elle n'a pas été produite dans le cadre du PLFSS 2021, du fait de la suspension des règles budgétaires européennes.

### Processus sur l'ensemble des finances publiques

- [7] Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation<sup>146</sup> qui s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques. Il s'agit d'inclure dans la loi de programmation l'ensemble des comptes publics, « *sans créer de distinction artificielle ni entre investissement et fonctionnement, ni entre les comptes de l'État et ceux des autres personnes*

---

de la sécurité sociale de l'année en cours, contribuer à définir les priorités du Gouvernement en matière de politique de la santé, de la famille et de retraite, avant de travailler sur leur financement (Assemblée Nationale, Séance du lundi 9 mai 2005. Voir interventions de Yves BUR, rapporteur pour avis de la commission des finances).

<sup>144</sup> Article 23 LO : II. — *Un écart est considéré comme important au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel de l'ensemble des administrations publiques définies par la loi de programmation des finances publiques lorsqu'il représente au moins 0,5 % du produit intérieur brut sur une année donnée ou au moins 0,25% du produit intérieur brut par an en moyenne sur deux années consécutives.*

III. — *Le Gouvernement tient compte d'un écart important au plus tard dans le prochain projet de loi de finances de l'année ou de loi de financement de la sécurité sociale de l'année. Un rapport annexé au prochain projet de loi de finances de l'année et au prochain projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année analyse les mesures de correction envisagées, qui peuvent porter sur l'ensemble des administrations publiques ou sur certains sous-secteurs seulement, en vue de retourner aux orientations pluriannuelles de solde structurel définies par la loi de programmation des finances publiques. Le cas échéant, ce rapport justifie les différences apparaissant, dans l'ampleur et le calendrier de ces mesures de correction, par rapport aux indications figurant dans la loi de programmation des finances publiques en application du 5° de l'article 2. L'avis du Haut Conseil des finances publiques mentionné à l'article 14 comporte une appréciation de ces mesures de correction et, le cas échéant, de ces différences.*

<sup>145</sup> Suite au déclenchement du mécanisme de correction en mai 2014, le dispositif prévoyant un retour au solde structurel prévu par la LPFP en 2016.

<sup>146</sup> Suite à la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. Cinq lois de programmations des finances publiques ont été adoptées en 2009 pour la période 2009-2012 ; en 2010 pour la période 2011-2014 ; en 2012 pour la période 2012-2017 ; en 2014 pour la période 2014-2019 ; en 2017 pour la période 2018-2022.



publiques »<sup>147</sup>. Précisé par la loi organique de 2012, le contenu des lois de programmation des finances publiques (LPFP) a notamment pour objet de fixer l'objectif à moyen terme (pour une période fixée juridiquement à « au moins » trois ans, et mise en œuvre sur une période de 5 ans par la loi de programmation de 2018<sup>148</sup>) des administrations publiques tel que mentionné dans le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire<sup>149</sup> et de déterminer, en vue de la réalisation de cet objectif à moyen terme, les trajectoires des soldes structurels<sup>150</sup> et effectifs annuels successifs des comptes des administrations publiques ainsi que l'évolution de la dette publique.

- [8] Au-delà d'une présentation « toutes administrations publiques », la LPFP présente la décomposition des soldes effectifs annuels par sous-secteur des administrations publiques (avec une présentation au niveau des ASSO), et s'agissant du secteur de la protection sociale, l'objectif de dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale ainsi que l'ONDAM et le taux d'évolution des dépenses de gestion administrative<sup>151</sup>.
- [9] Un rapport annexé au projet de LPFP, approuvé par le Parlement, comporte notamment, pour chacun des exercices de la période de la programmation, les perspectives de recettes, de dépenses, de solde et d'endettement des administrations publiques et de chacun de leurs sous-secteurs : ces éléments sont fournis sur la même périodicité que les agrégats présentés dans la loi (à savoir 2018-2022 dans la loi de programmation de 2018). Il présente également un commentaire sur la construction de l'ONDAM<sup>152</sup>, l'estimation des dépenses d'assurance vieillesse et d'allocations familiales, les perspectives de recettes, de dépenses et de solde des

---

<sup>147</sup> Rapport n° 1009 de M. Jean-Luc WARSMANN, fait au nom de la commission des lois, déposé le 2 juillet 2008. « L'objectif d'équilibre dans lequel s'inscrira la loi de programmation des finances publiques devrait imposer au législateur que les prévisions figurant dans la loi de programmation aboutissent, à l'issue de la période de programmation, à un équilibre des comptes des administrations publiques. Cet équilibre sera apprécié à l'échelle de l'ensemble des comptes publics : il sera, par exemple, possible pour les comptes de l'État d'afficher un besoin de financement en fin de période, dès lors que les comptes des collectivités territoriales et des organismes de sécurité sociale compenseront ce besoin. Si la loi de programmation, une fois adoptée, devrait offrir un cadre au législateur lors du vote des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale, en revanche, il ne devrait pas être interdit à une loi de finances ou à une loi de financement de la sécurité sociale de prévoir un équilibre des comptes publics concernés différent de celui initialement fixé en loi de programmation. Il sera également possible, notamment si une loi de programmation apparaît comme étant devenue non pertinente en raison de modifications significatives des conditions économiques et de la conjoncture, d'adopter une nouvelle loi de programmation pour une nouvelle période pluriannuelle pouvant chevaucher la première période pluriannuelle ».

<sup>148</sup> Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

<sup>149</sup> Signé le 2 mars 2012.

<sup>150</sup> Le solde structurel est le solde corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires. La loi de programmation des finances publiques détermine l'effort structurel au titre de chacun des exercices de la période de programmation. L'effort structurel est défini comme l'incidence des mesures nouvelles sur les recettes et la contribution des dépenses à l'évolution du solde structurel. La loi de programmation des finances publiques peut comporter des orientations pluriannuelles relatives à l'encadrement des dépenses, des recettes et du solde ou au recours à l'endettement de tout ou partie des administrations publiques.

<sup>151</sup> À cela s'ajoute une présentation de l'incidence minimale des dispositions nouvelles, législatives ou prises par le Gouvernement par voie réglementaire, relatives aux impositions de toutes natures et aux cotisations sociales.

<sup>152</sup> Il est notamment précisé dans la loi de programmation de 2018 que l'ONDAM connaîtra un taux d'évolution en moyenne annuelle de + 2,3% sur la période 2018-2020, soit un effort d'économies de 4,2 Md€ dès 2018 afin de compenser une évolution tendancielle des dépenses de + 4,5%.

régimes complémentaires de retraite et de l'assurance chômage, contribuant ainsi à couvrir l'essentiel du périmètre de la protection sociale. Ces dernières données sont fournies sur une période de 3 ans (2018-2020, dans la loi de programmation de 2018).

- [10] Ce cadre de programmation a pour objet de répondre aux exigences de la directive du 8 novembre 2011 sur « *les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres* » qui prévoit que les États de l'Union européenne se dotent d'un « *cadre budgétaire à moyen terme crédible et efficace avec adoption d'une programmation budgétaire à trois ans au moins, afin de garantir que la programmation budgétaire nationale s'inscrit dans une perspective de programmation budgétaire pluriannuelle* ».
- [11] Il s'articule avec des documents établis annuellement, produits d'une part dans le cadre du processus d'élaboration des lois financières, d'autre part, dans le cadre des procédures communautaires.
- [12] Prenant la suite des dispositions introduites en 2001<sup>153</sup>, la loi organique de 2012<sup>154</sup> prévoit qu'est joint au projet de loi de finances de l'année un rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la nation : ce rapport présente et explicite les perspectives d'évolution, pour au moins quatre années (jusqu'en 2025 pour le rapport annexé au PLF 2021), des recettes, des dépenses et du solde de l'ensemble des administrations publiques, au regard des engagements européens de la France<sup>155</sup>. Sur une période « courte » (2019-2021), il présente les dépenses, les recettes, les soldes du régime général et des autres organismes relevant de la catégorie des administrations publiques de sécurité sociale.
- [13] Destiné à la commission européenne, le programme de stabilité, présente pour sa part, chaque année l'évolution des finances publiques pour l'année passée, l'année en cours et, au moins, les trois années suivantes.

<sup>153</sup> La loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances prévoit, dans sa rédaction initiale, qu'en vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année suivante par le Parlement, le Gouvernement présente à l'ouverture de la session ordinaire un rapport retraçant l'ensemble des prélèvements obligatoires ainsi que leur évolution et comportant une évaluation financière, pour l'année en cours et les deux années suivantes, de chacune des dispositions, de nature législative ou réglementaire, envisagées par le Gouvernement.

<sup>154</sup> Loi organique n°2012-1403 du 17 décembre 2012 - art. 24.

<sup>155</sup>Le rapport retrace l'ensemble des prélèvements obligatoires et des dépenses publiques ainsi que leur évolution. Il comporte l'évaluation financière, pour l'année en cours et les deux années suivantes, de chacune des dispositions, de nature législative ou réglementaire, relatives aux prélèvements obligatoires et envisagées par le Gouvernement. Ce rapport analyse les relations financières de l'État avec les autres organismes relevant de la catégorie des administrations publiques centrales définies par le règlement (CE) n° 2223/96 du Conseil, du 25 juin 1996, relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans la Communauté, et détaille les dépenses, les recettes, les soldes, l'endettement et les autres engagements financiers de ces organismes.



## Haut Conseils

- [14] Le COR, créé par la loi n°2003-775 du 21 août 2003<sup>156</sup> a, entre autres, comme objectifs de décrire les évolutions et les perspectives à moyen et long terme des régimes de retraite légalement obligatoires, au regard des évolutions économiques, sociales et démographiques, et d'élaborer, au moins tous les cinq ans, des projections de leur situation financière, d'apprécier les conditions requises pour assurer la viabilité financière à terme de ces régimes, de mener une réflexion sur le financement des régimes de retraite.
- [15] Le Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie, institué par le décret n° 2003-959 du 7 octobre 2003 et pérennisé par l'article 72 de la LFSS pour 2006, s'est vu notamment confier comme mission de décrire la situation financière et les perspectives des régimes d'assurance maladie, d'apprécier les conditions requises pour assurer leur pérennité à terme et de formuler, le cas échéant, des recommandations ou propositions de réforme de nature à répondre aux objectifs.
- [16] Le HCFEA formule des propositions et des avis et réalise des travaux d'évaluation et de prospective sur les politiques de son champ de compétences, au regard des évolutions démographiques, sociales, sanitaires et économique, mène des réflexions sur le financement des politiques mises en œuvre dans son champ de compétence<sup>157</sup>.
- [17] Le HCFiPS doit en particulier examiner l'efficacité des règles de gouvernance et d'allocation des recettes de l'ensemble du système de protection sociale de manière à assurer son équilibre pérenne<sup>158</sup>.

## Caisses nationales

- [18] La CNAV a notamment pour rôle, conformément aux dispositions de l'article L.222-1 du code de la sécurité sociale<sup>159</sup>, de proposer toute mesure, notamment dans le cadre de l'élaboration du PLFSS, qui lui paraît nécessaire pour garantir dans la durée l'équilibre financier de l'assurance vieillesse des travailleurs salariés. Conformément à l'article L.111-11 du code de la sécurité sociale, introduit par la loi n° 2004-810 du 13 août 2004<sup>160</sup>, l'UNCAM doit transmettre chaque année au ministre

---

<sup>156</sup> Article L114-2 CSS.

<sup>157</sup> Article L142-1 du code de l'action sociale et des familles.

<sup>158</sup> Décret n° 2012-1070 du 20 septembre 2012.

<sup>159</sup> Disposition introduite par la loi du 21 août 2003.

<sup>160</sup> Le Conseil Constitutionnel avait alors fait une réserve d'interprétation (Décision n° 2004-504 DC) : « Considérant (...) qu'en faisant référence à l'équilibre prévu par le « *cadrage financier pluriannuel des dépenses d'assurance maladie* », pour lequel les caisses d'assurance maladie devront proposer chaque année les mesures à mettre en œuvre, le législateur a entendu se référer aux « perspectives d'évolution » qui doivent être jointes au projet de loi de finances, en application de l'article 50 de la loi organique du 1er août 2001 susvisée relative aux lois de finances, dans le cadre du « *rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières* » ; Considérant, toutefois, qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution : « *Les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique* » ; qu'il s'ensuit qu'en l'absence de modification de la loi organique du 22 juillet 1996 susvisée relative aux lois de



chargé de la sécurité sociale et au Parlement des propositions relatives à l'évolution des charges et des produits de l'assurance maladie au titre de l'année suivante et aux mesures nécessaires pour atteindre l'équilibre prévu par le cadrage financier pluriannuel des dépenses d'assurance maladie.

## 2 - LEUR ARTICULATION

[19] Le tableau ci-dessous présente l'articulation des différents mécanismes et les horizons pluriannuels associés.

---

financement de la sécurité sociale, le « *cadrage financier pluriannuel* » prévu par la disposition critiquée ne pourra être approuvé par une loi de financement de la sécurité sociale ; Considérant que, sous la réserve énoncée au considérant précédent, l'article 39 de la loi déferée n'est pas contraire à la Constitution ».

Commentaire de la décision : « *La référence à un « cadrage financier pluriannuel des dépenses d'assurance maladie » pose cependant problème en ce qu'elle suggère une nouvelle présentation des lois de financement de la sécurité sociale que seule pourrait prévoir une loi organique prise en application du dix-neuvième alinéa de l'article 34 de la Constitution aux termes duquel : « Les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique ». Cependant, en faisant référence à l'équilibre prévu par le « cadrage financier pluriannuel des dépenses d'assurance maladie », pour lequel les caisses d'assurance maladie devront proposer chaque année les mesures à mettre en œuvre, le législateur s'est implicitement mais nécessairement référé aux « perspectives d'évolution » qui doivent être jointes au projet de loi de finances, en application de l'article 50 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 susvisée relative aux lois de finances, dans le cadre du « rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières ». Une réserve n'en a pas moins été émise pour dissiper toute ambiguïté : il résulte des dispositions constitutionnelles relatives aux lois de financement de la sécurité sociale que le « cadrage pluriannuel » prévu par la disposition critiquée ne saurait trouver une expression opératoire dans la loi de financement de la sécurité sociale sans modification préalable de la loi organique du 22 juillet 1996 relative aux lois de financement de la sécurité sociale.*



	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
<b>LFPF</b> (Loi no 2018-32 du 22 janvier 2018)		Objectif d'évolution du solde structurel des administrations publiques Solde public effectif Dettes des administrations publiques							
		Evolution du solde public effectif, avec identification des ASSO Objectifs d'évolution de la dépense publique et du taux de prélèvements obligatoires, avec identification des ASSO Objectif de dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale ONDAM Evolution des dépenses de gestion administrative - COG Cadrage des exonérations							
<b>Rapport annexé aux LFPF</b> (ne sont retenus que les éléments portant sur les ASSO)		Décomposition structurelle par sous-secteur du solde conjoncturel et Effort structurel par sous-secteur (avec identification des ASSO) Trajectoire de dette publique des administrations publiques, et détail par sous-secteur (avec identification des ASSO) Trajectoire des administrations de sécurité sociale (dépenses / recettes / soldes, avec identification des ASSO)							
		dépenses tout en garantissant la qualité des soins et l'accès à l'innovation), avec présentation du taux d'évolution de l'ONDAM sur la période Objectif famille / vieillesse (modération des dépenses), avec présentation du taux d'évolution des dépenses sur la période Solde / recettes / dépenses des régimes de retraite complémentaire Solde / recettes / dépenses des régimes de l'assurance chômage							
<b>Rapport économique, social et financier</b> (PLF 2021)		Trajectoire pluriannuelle de finances publiques							
		Solde public dont ASSO		Solde public (sans décomposition par sous-secteur)					
		Solde conjoncturel		Solde structurel					
		Ajustement structurel		Dépense publique					
		Prélèvements obligatoires		Dettes publiques					
		Décomposition du solde public		Mesures retenues comme exceptionnelles et temporelles (dont exonérations, ONDAM)					
		Dépenses publiques (identification ASSO)		Principales mesures en prélèvements obligatoires (dont CSGn augmentations de taux...)					
		PO par sous-secteurs (identification ASSO)		Analyse par sous-secteur - ASSO - capacité de financement, évolution des dépenses et des recettes, zoom sur					
		Décomposition soldes / recettes / dépenses, régime général/FSV, régimes complémentaires, Unédic, CADES, FRR		Dettes des administrations publiques					
<b>Programme de stabilité</b> (Par translation du PSTAB 2019)		Solde public (conjoncturel / structurel) Ratio de dépense publique Ratio de prélèvements obligatoires Dettes publiques							
		Evolution de la dépense des administrations publiques par sous-secteur (avec identification des ASSO)		Solde public (avec identification des ASSO)					
<b>Rapport annexé aux LFSS</b> (PLFSS 2021)				Prévisions de recettes par branche des régimes obligatoires de base et du régime général Prévisions de recettes et de dépenses des organismes concourant au financement de ces régimes ONDAM					

## ANNEXE 9 - LES DISPOSITIONS DES LOIS DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES N'ONT PAS D'EFFET JURIDIQUE CONTRAIGNANT SUR LES LOIS FINANCIÈRES

- [1] Dans son avis d'Assemblée générale sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour la période 2009-2011, le Conseil d'État avait estimé que : *« le principe de l'annualité budgétaire, dont le Conseil constitutionnel a reconnu la valeur constitutionnelle en tant qu'il découle de l'article 47 de la Constitution et répond au double impératif d'assurer la clarté des comptes de l'État et de permettre un contrôle efficace par le Parlement, impose comme l'a prévu la LOLF que la loi de finances se prononce chaque année sur l'ensemble des recettes et des charges de l'État afférentes à l'année suivante. Ce même principe fait obstacle à ce que le législateur, fût-il le législateur organique, confère un caractère impératif à des plafonds de dépenses établis pluriannuellement ou même prévoie que, sauf dispositions contraires de la loi de finances de l'année, de tels plafonds pluriannuels s'imposeront par eux-mêmes, année après année<sup>161</sup>».*
- [2] Ce principe a été affirmé par le Conseil Constitutionnel en 2012<sup>162</sup> à l'occasion de l'examen de la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, cette fois ci sur l'ensemble du périmètre des finances publiques, en considérant que *« les orientations pluriannuelles (...) définies par la loi de programmation des finances publiques n'ont pas pour effet de porter atteinte à la liberté d'appréciation et d'adaptation que le Gouvernement tient de l'article 20 de la Constitution dans la détermination et la conduite de la politique de la Nation ; qu'elles n'ont pas davantage pour effet de porter atteinte aux prérogatives du Parlement lors de l'examen et du vote des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale ou de tout autre projet ou proposition de loi ».*
- [3] L'introduction de règles pluriannuelles contraignantes supposerait une modification de la Constitution.
- [4] Ce point découle de la décision du Conseil constitutionnel du 9 août 2012<sup>163</sup>, qui a considéré que *« le principe d'annualité des lois de finances découle des articles 34 et 47 de la Constitution et s'applique dans le cadre de l'année civile ; qu'introduire directement des dispositions contraignantes et permanentes imposant le respect des règles relatives à l'équilibre des finances publiques exige la modification de ces dispositions constitutionnelles ; qu'en conséquence, si la France fait le choix de faire prendre effet aux règles énoncées au paragraphe 1 de l'article 3<sup>164</sup> au moyen de*

<sup>161</sup> Conseil d'État, avis, 27 mars 2008 n° 381-365.

<sup>162</sup> Décision n° 2012-658 DC du 13 décembre 2012.

<sup>163</sup> Décision n° 2012-653 DC du 9 août 2012 (Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire).

<sup>164</sup> a) La situation budgétaire des administrations publiques d'une partie contractante est en équilibre ou en excédent; b) la règle énoncée au point a) est considérée comme respectée si le solde structurel annuel des administrations publiques correspond à l'objectif à moyen terme spécifique à chaque pays, tel que défini dans le



*dispositions contraignantes et permanentes, l'autorisation de ratifier le traité devra être précédée d'une révision de la Constitution »<sup>165 166</sup>.*

---

pacte de stabilité et de croissance révisé, avec une limite inférieure de déficit structurel de 0,5% du produit intérieur brut aux prix du marché. (...) c) les parties contractantes ne peuvent s'écarter temporairement de leur objectif respectif à moyen terme ou de la trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation qu'en cas de circonstances exceptionnelles ; d) lorsque le rapport entre la dette publique et le produit intérieur brut aux prix du marché est sensiblement inférieur à 60% et lorsque les risques pour la soutenabilité à long terme des finances publiques sont faibles, la limite inférieure de l'objectif à moyen terme telle que définie au point b) peut être relevée pour atteindre un déficit structurel d'au maximum 1,0% du produit intérieur brut aux prix du marché; e) un mécanisme de correction est déclenché automatiquement si des écarts importants sont constatés par rapport à l'objectif à moyen terme ou à la trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation. Ce mécanisme comporte l'obligation pour la partie contractante concernée de mettre en œuvre des mesures visant à corriger ces écarts sur une période déterminée.

<sup>165</sup> Cela impliquerait en effet « d'introduire directement la « règle d'or budgétaire » (avec un déficit structurel maximal de 0,5% du PIB) dans l'ordre juridique interne afin qu'elle s'impose par là même aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale. Or, il n'est pas possible, en l'état de la Constitution et, en particulier tant des prérogatives du Gouvernement et du Parlement dans l'élaboration et l'adoption des lois de finances que du principe de l'annualité budgétaire, d'introduire directement les règles relatives à l'équilibre des finances publiques sans modifier ces règles constitutionnelles. Contraindre ainsi la loi de finances annuelle reviendrait à lui imposer un cadre pluriannuel. Ce serait contraire aux articles 34 et 47 de la Constitution. »

<sup>166</sup> Ce point a été révoqué lors de l'examen par le Conseil d'État de la proposition de loi organique, le Conseil précisant que, « conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel relatif aux lois de programmation (décision n° 2012-658 DC précitée), les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses des années à venir de la période de programmation inscrits dans l'article liminaire ne peuvent avoir pour effet de se substituer aux montants définis par la loi de programmation en vigueur ni de constituer un plafond limitatif applicable au législateur financier social de l'année ».

## ANNEXE 10 - LES TRANSFERTS ENTRE L'ÉTAT ET L'ASSURANCE MALADIE

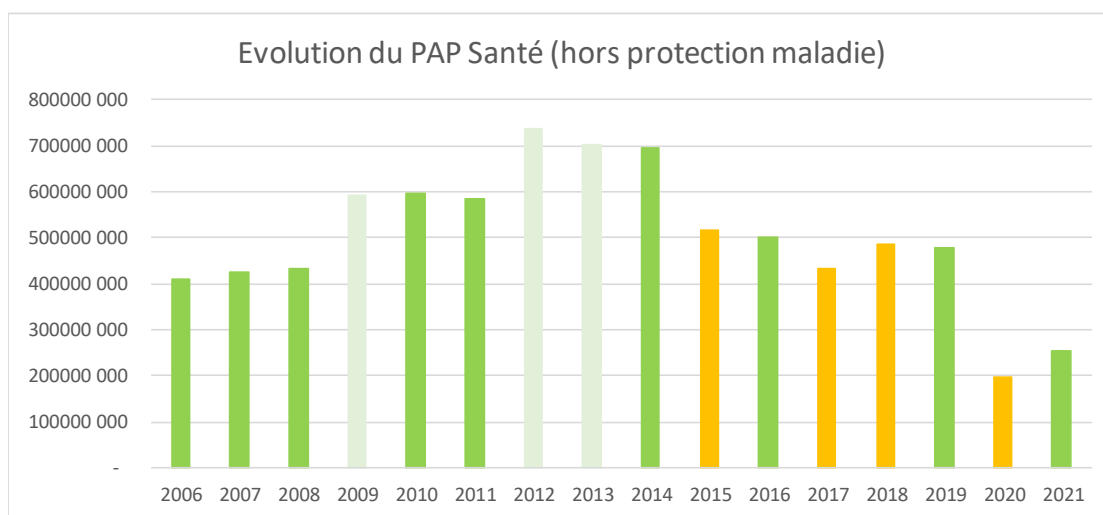
[1] D'importants **transferts financiers entre l'État et l'assurance maladie** ont pris place au cours du temps. Le tableau ci-dessous retrace les principaux transferts opérés depuis 2002 et leurs modalités de compensation.

Année	Nature du transfert	Montant transféré (- = dépenses nouvelles pour la CNAM)	Compensation
2020	Transfert ANSP	-270	Compensé dans la clé de TVA
	Transfert financement ANSM		
2018	Suppression de la subvention de l'État à l'Agence de biomédecine	-14	Compensé dans la clé de TVA
	Suppression du financement par l'État de l'Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ANESM), dont les missions sont transférées à la Haute Autorité de santé	-1	
	Recentralisation de politiques sanitaires jusqu'alors exercées par les départements, et financées à l'avenir par le Fonds d'intervention régional (FIR), donc l'assurance maladie	-2	
	Suppression du financement par l'État de l'École des hautes études en santé publique	-9	
	Transfert du financement de la santé des détenus (prestations supplémentaires et contribution Etat)	-136	
2017	Transfert du financement des dépenses de fonctionnement des établissements et services d'aide par le travail	-1470	Compensé par la compensation d'exonérations auparavant non compensées, par la C4S, les réserves de la section 3 du FSV, le transfert de nouvelles dépenses...
	Transfert de la part État du fonds d'intervention régional	-116	
	Transfert du financement assurance maladie de l'agence nationale de santé publique vers l'Etat	65	
2015	Transfert du financement des formations médicales à la sécurité sociale	-140	Compensé dans les tuyauteries Etat Sécu
	Transfert de financement du centre national de gestion des praticiens hospitaliers et de personnels de direction de la fonction publique hospitalière (CNG) et de l'Agence technique de l'information sur l'hospitalisation (ATIH)	-7	
	Suppression du financement Etat de la Haute Autorité de Santé	-15	
	Transfert à l'assurance maladie du financement des modalités d'association des départements à la politique de dépistage des infections sexuellement transmissibles	-6 ?	
2006	financement des « communautés thérapeutiques » pour les toxicomanes	-10	A priori compensées
	financement du Fonds d'indemnisation des transfusés hémophiles	-3	
	financement des centres d'accueil et d'accompagnement à la réduction des risques pour usagers de drogues (CAARUD)	-15	
2004	financement des dispensaires à Mayotte	-13	A priori compensées
2003	financement du contentieux technique de la sécurité sociale	-10	A priori compensées
	crédits de remplacement des personnels absents des établissements de santé	-283	
	dépenses relatives aux interruptions volontaires de grossesse	-108	
	financement des centres de soins spécialisés aux toxicomanes	-25	
	dépenses relatives aux stages de résidents en médecine	40	
2002	Dépenses liées aux soins urgents pour les personnes en situation irrégulière depuis moins de 3 mois	30	dotation de l'Etat, historiquement inférieure aux dépenses réelles
	financement des appartements de coordination thérapeutique	-9	A priori compensées
dépenses des écoles de formation relevant d'un établissement public de santé ou liées aux stages extrahospitaliers de résidents	-61		

	Programme 204
	Autres programmes
	Programme non déterminé



- [2] Le **programme budgétaire 204**, qui retrace les dépenses de l'État au titre de la politique sanitaire, a de ce fait été progressivement réduit, et représente aujourd'hui moins de 260 M€.
- [3] L'augmentation des budgets entre 2008 et 2012 est liée aux mécanismes de comptabilisation (passage à une comptabilité analytique, ventilant notamment la masse salariale entre les différents programmes).



- Modification des modes de comptabilisation
- Transferts vers l'assurance maladie

Montants en AE

Programme 204 (Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins) à partir de 2011, programmes 204 (Prévention et sécurité sanitaire) et 171 (Offre de soins et qualité du système de soins) de 2009 à 2010, programmes 204 (Santé publique et prévention), 171 (Offre de soins et qualité du système de soins) et 136 (Drogue et toxicomanie) jusqu'en 2008

L'augmentation de 2021 est pour l'essentiel liée aux mesures en faveur de l'agence de santé du territoire des îles de Wallis-et-Futuna

- [4] Une illustration des changements opérés depuis une vingtaine d'année en matière de responsabilités respectives de l'État et de la sécurité sociale peut être effectuée en revenant sur le transfert de **Santé publique France** au budget de l'assurance maladie. Les choix opérés pour Santé publique France conduisent en effet à une prise en charge de la crise sanitaire très différente de celle retenue lors de la crise H1N1.
- [5] Lors de la création de l'EPRUS, en 2007, les parlementaires avaient insisté sur le fait que la prise en charge des mesures de protection des populations dans le domaine sanitaire relevait du domaine régalién et devait donc incomber prioritairement à l'État. En conséquence, les apports de l'assurance maladie au financement de l'EPRUS avaient été limités à 50% des dépenses de l'établissement.
- [6] Pour l'application de ces dispositions à la crise sanitaire de 2009, l'assurance maladie a été sollicitée au titre de la part de financement de l'EPRUS qui lui

incombait : ainsi, dans le cadre de la campagne de prévention, l'EPRUS a pris en charge l'acquisition des vaccins, l'indemnisation des laboratoires, l'achat des consommables médicaux (seringues, pansements...), les prestations logistiques (distribution des vaccins), les médicaments antiviraux, les masques de protection pour les agents des administrations, les masques pédiatriques chirurgicaux, les respirateurs. Ces dépenses ont été prises en charge à parité entre l'État et l'assurance maladie (les dépenses de l'EPRUS s'élevant à 473 M€ sur l'ensemble de la période 2007-2009, les dépenses de l'assurance maladie se sont élevées sur cette même période à 236 M€).

- [7] Les autres dépenses que l'assurance maladie a prise en charge dans le cadre de la crise de 2009, soit l'ont été pour le compte de l'État (rémunération des professionnels de santé), soit ont donné lieu à une compensation<sup>167</sup> (via l'affectation d'une taxe en provenance des organismes complémentaires).
- [8] À l'inverse, la crise sanitaire actuelle est, pour sa part « santé publique », essentiellement gérée sur crédits « assurance maladie », amenée à financer au-delà de Santé Publique France, des actions directement prises en charge par la DGS.
- [9] Le rapport de l'Assemblée Nationale sur la mission Santé précise ces modalités de financement.
- [10] « La gestion financière des aspects sanitaires de la crise du Covid 19 repose sur les crédits de l'assurance-maladie et non sur le budget de l'État. Moins de 0,5% des crédits de la mission Santé sont ainsi rattachés à la gestion de la crise sanitaire. (...) La seule dépense de la mission Santé expressément rattachée à la crise sanitaire est la sous-action Développement et exploitation des systèmes d'information de santé publique de l'action n° 11 Pilotage de la politique de santé publique du programme 204 qui finance, à hauteur de 7,9 M€, des outils numériques dont certains (Si Victimes, SI-DEP) sont utilisés en réponse à la pandémie »<sup>168</sup>.
- [11] « La gestion financière de la crise sanitaire repose sur des crédits relevant de l'assurance-maladie dont une partie est employée par l'État après alimentation d'un fonds de concours. (...) Santé publique France a versé une partie (700 millions d'euros) de [la dotation qui lui a été versée par l'assurance maladie] à un fonds de concours intitulé « Participations diverses aux politiques de prévention, de sécurité sanitaire et d'offre de soins ». Ce fonds de concours a servi à abonder en cours

<sup>167</sup> L'assurance maladie a pris en charge les bons de vaccination (via le FNPEIS) : « Non rétribuée pour cette mission, la CNAM s'est cependant vu affecter par la LFSS pour 2010 (...) une contribution exceptionnelle des organismes complémentaires. (...) Le produit de la contribution [devait s'élever] à 100 M€ pour l'ensemble des régimes d'assurance maladie. Il [devait permettre] de compenser une partie des coûts supportés par la CNAM au titre des bons de vaccination (54 M€) ainsi qu'au titre des dépenses supplémentaires de soins générées par la grippe H1N1, estimées à 95 M€ pour l'ensemble des régimes », Cour des Comptes (2010).

<sup>168</sup> N° 3399, Assemblée nationale. Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2021 (n° 3360), PAR M. LAURENT SAINT-MARTIN, Rapporteuse spéciale : MME VÉRONIQUE LOUWAGIE Annexe n°38 Santé. Pour l'ensemble des citations ci-dessous.



d'exercice l'action 16 Veille et sécurité sanitaire du programme 204 géré par la Direction générale de la santé (DGS) »<sup>169</sup>.

[12] « En 2020, le programme 204 n'a donc pas bénéficié de crédits ouverts par une loi de finances rectificative en vue d'acquérir des matériels utiles dans la lutte contre la pandémie. Les seuls crédits complémentaires ouverts en 2020 en faveur de ce programme s'établissent à 5 millions d'euros et correspondent au financement d'un dispositif d'indemnisation des professionnels de santé libéraux contaminés par le SARS-CoV2 et qui ne bénéficient pas d'une couverture obligatoire au titre des risques « accidents du travail » et « maladies professionnelles » ».

[13] « Le PLF 2021 ne remet pas en cause cette orientation et ne dote pas la mission Santé de crédits importants en lien avec la crise sanitaire. Le PLFSS pour 2021 prévoit en revanche une « dotation supplémentaire exceptionnelle de l'assurance maladie à l'Agence nationale de santé publique (Santé publique France) de 4,8 Md€ pour lui permettre de faire face principalement aux achats de masques chirurgicaux et FFP2, d'équipements de protection individuelle à destination des professionnels de santé (blouses, tabliers, etc.), des molécules utilisées en réanimation, des respirateurs et les matériels médicaux associés et des réactifs pour les tests PCR ». Le PLFSS n'évoque pas la création d'un nouveau dispositif de fonds de concours pour gérer ces crédits. Le fonds de concours créé en 2020 demeurera en l'état et pourra continuer à fonctionner sur la base des crédits non consommés de la dotation initiale de 700 millions d'euros. »

---

<sup>169</sup> À la date du 14 octobre 2020, le progiciel Chorus (relatif aux dépenses de l'État) indique que 435,94 millions d'euros ont été dépensés au titre de cette action. Les crédits ainsi dépensés ont servi à l'achat et à la distribution de différents matériels (masques, tests, respirateurs, automates, consommables, réactifs, etc.), de services (transports aériens, fret, colisage, numéro vert, développement des systèmes d'information [dont Stop covid], etc.), de prestations intellectuelles (études) et à l'attribution d'une dotation complémentaire en faveur de l'agence de santé du territoire des îles de Wallis et Futuna. Ces dépenses pourront être complétées par d'autres achats dans la limite des 700 millions d'euros ouverts par fonds de concours.



## ANNEXES À LA PARTIE 3

### ANNEXE 11 : PRÉSENTATION DÉTAILLÉE DES PRINCIPALES MESURES EN DÉPENSES ET EN RECETTES MISES EN ŒUVRE DEPUIS 2010

- [1] Cette annexe complète le chapitre 4 portant sur les enseignements que l'on peut tirer de la stratégie de redressement des comptes de la sécurité sociale suite à la crise financière de 2008-2009. L'annexe ne peut se lire qu'en ayant à l'esprit les nombreuses conventions nécessaires pour distinguer, dans l'évolution des trajectoires financières, ce qui relève de la dynamique spontanée des dépenses et des recettes, et ce qui résulte des mesures de régulation.

#### 1 - DES MESURES DE RÉGULATION DES DÉPENSES PORTANT ESSENTIELLEMENT SUR LES BRANCHES MALADIE ET VIEILLESSE

##### **Branches maladie-maternité et AT-MP**

- [2] Sur ces deux branches, l'impact des mesures adoptées durant la dernière décennie se matérialise essentiellement dans l'évolution des dépenses entrant dans le champ de l'Ondam<sup>170</sup>, même si toutes les dépenses de ces deux branches n'entrent pas dans le champ de l'Ondam (notamment les prestations en espèces de la branche AT-MP et les IJ maternité).
- [3] L'appréciation des efforts de régulation de la dépense par le seul prisme de l'Ondam est en soi une convention (les échanges entre la DSS et le HCFiPS n'ont pas permis d'envisager une convention alternative), qui a fait l'objet de débats entre les membres du HCFiPS ; cela nécessite de revenir sur les propres conventions relatives à la construction même de l'Ondam sur la période considérée<sup>171</sup> (voir encadré).

#### **Encadré : les conventions spécifiques à l'Ondam**

La mesure des efforts en dépenses s'agissant de la branche maladie-maternité (et dans une moindre mesure, de la branche AT-MP) est plus complexe que pour les autres branches de la sécurité sociale, puisqu'il est la plupart du temps impossible de mesurer *ex post* le rendement de certaines mesures d'économies, et que, plus que dans d'autres domaines, la trajectoire « tendancielle » (sans mesures nouvelles) obéit à des conventions bien moins consensuelles que pour le risque vieillesse ou famille.

Ainsi, l'exercice présenté ici s'appuie-t-il sur la logique de l'Ondam.

<sup>170</sup> Certaines mesures concernant des dépenses hors Ondam ont pu également affecter les soldes de ces deux branches, notamment par le biais du financement par l'assurance maladie de divers fonds (FIR, FIVA, ONIAM...).

<sup>171</sup> Suite aux travaux du HCAAM notamment, la présentation des éléments relatifs à la construction de l'Ondam a été modifiée dès le PLFSS pour 2022, et des travaux complémentaires pourraient déboucher sur d'autres modifications dans les exercices à venir.



Sur la période considérée (avant les modifications introduites dans le PLFSS pour 2022), la logique du pilotage des dépenses d'assurance maladie par l'Ondam obéit schématiquement au processus suivant. Chaque année, le Parlement est amené à voter un objectif de dépenses d'assurance maladie qui correspond à :

- l'évolution « tendancielle » des dépenses, compte tenu de divers éléments connus ou anticipés (évolutions démographiques, état de santé de la population, arrivée de nouveaux traitements, évolution de la démographie des professionnels de santé, conventions entre ces professionnels et l'assurance maladie, négociations avec les laboratoires sur les tarifs, etc.), appliquée aux dépenses de l'exercice précédent. Avant la pandémie, ce rythme tendanciel était estimé à environ 4% par an ;
- auquel on ajoute l'impact des « mesures nouvelles » de régulation permettant de ramener l'évolution des dépenses à un niveau plus soutenable.

Au moment de la clôture des comptes, dans le cadre de l'analyse de l'exécution de l'Ondam, il est extrêmement difficile de distinguer ces deux composantes, et l'attention porte surtout sur le respect ou non de l'objectif et de ses sous-objectifs. Si globalement l'Ondam a été respecté depuis 2010, chacun des sous-objectifs n'a pas nécessairement été respecté individuellement.

Dans un récent rapport<sup>172</sup>, le HCAAM est revenu en détail sur la manière dont est construit l'Ondam « tendanciel » et l'Ondam voté, et a pointé les limites intrinsèques de l'exercice.

- Une critique importante porte sur le fait que certains leviers de régulation ne sont pas présentés comme des mesures d'économie : c'est le cas de l'évolution des rémunérations dans le secteur hospitalier, qui est déjà intégré au « tendanciel » du sous-objectif des établissements de soins. Cela signifie qu'une décision du régulateur de geler par exemple la valeur du point de la fonction publique hospitalière, qui s'apparente très nettement à une « économie » qu'il conviendrait d'ajouter au « tendanciel », n'est pas identifiée comme telle. De fait, cette convention, dont la pertinence est discutée par le HCAAM ou par F. Ecalte<sup>173</sup> par exemple, conduit à largement minorer la contribution des établissements de soins et médicaux-sociaux dans le total des économies réalisées chaque année. D'après le HCCAM, « avec une convention d'évolution des rémunérations fixée sur l'inflation, un gel des rémunérations hospitalières et des honoraires et actes des libéraux correspondrait à une mesure d'économies de 1,7 Md€ sur une année (avec la convention actuelle il n'est pas compté comme une économie) ». On peut néanmoins remarquer que les mesures plus globales sur la rémunération des fonctionnaires ne sont pas considérées comme des mesures nouvelles en recettes, qu'il s'agisse du gel de la valeur du point depuis 2010 (mesure en recette « négative ») ou de la revalorisation enclenchée dans le cadre du protocole sur les parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR) en 2016 et 2018 (mesure « positive »).
- Une critique similaire peut être faite à propos de la régulation des prix des médicaments, le partage entre ce qui est intégré dans le tendanciel et ce qui est affiché comme mesure de régulation dans le cadre du vote de l'Ondam n'étant que peu documenté.
- Une autre critique porte sur la « maîtrise médicalisée », correspondant aux efforts réalisés par l'assurance maladie pour promouvoir de bonnes pratiques, aussi bien auprès des assurés qu'auprès des professionnels de santé. Non seulement ces efforts sont particulièrement délicats à évaluer financièrement, mais plus fondamentalement, on peut s'interroger sur la pertinence d'inclure ces efforts comme des mesures nouvelles de régulation, alors qu'il pourrait être considéré qu'il s'agit d'une mission normale de l'organisation en charge de la gestion du risque<sup>174</sup>.

<sup>172</sup> HCAAM (2021), Rapport du HCAAM sur la régulation du système de santé, 27 mai.

<sup>173</sup> Ecalte François (2019), « Comment mesurer les économies sur les dépenses publiques », France Stratégie, Note d'analyse n° 73, janvier.

<sup>174</sup> Le HCAAM note par ailleurs que « Cette approche nécessite avant d'estimer le tendanciel de reconstruire les séries historiques de dépenses en les expurgant des effets de la maîtrise médicalisée (MM) des années passées. Les actions de MM concernent très largement la prescription de médicaments (promotion des médicaments génériques), secondairement la prescription d'arrêts de travail et celle de transports sanitaires, et très

- La nomenclature de présentation des économies intégrées à l'Ondam ayant beaucoup varié au cours du temps, il est également difficile d'en présenter un suivi systématique.
- Sans être exhaustif, on peut également mentionner que ces conventions limitent fortement la pertinence d'une addition des économies annuelles pour évaluer l'ampleur des efforts de régulation, dans la mesure où cela suppose que toutes les économies présentées chaque année s'ajoutent aux mesures de régulations des années précédentes, et donc implicitement, que toutes les mesures ont des effets pérennes, ce qui n'est pas le cas.

Il ressort de ces éléments que le recours au mécanisme de l'Ondam (et à la gestion par l'État des agents de la fonction publique hospitalière) pour évaluer les efforts de régulation des dépenses ne va pas de soi, et les résultats doivent être pris avec précaution. Il n'existe toutefois à ce jour pas réellement d'autres méthodes que de s'appuyer sur ces éléments rendus publics et soumis au vote de la représentation nationale<sup>175</sup>. Le HCFIPS se range en revanche derrière le HCAAM, et estime qu'il serait souhaitable de fournir des représentations alternatives ou complémentaires, ce qui nécessite d'importantes évolutions.

[4] Pour rappel, le pilotage des dépenses d'assurance maladie *via* l'Ondam obéit schématiquement à la logique suivante :

- compte tenu de divers éléments connus ou anticipés (évolutions démographiques, état de santé de la population, arrivée de nouveaux traitements, évolution de la démographie des professionnels de santé, conventions entre ces professionnels et l'assurance maladie, négociations avec les laboratoires sur les tarifs, etc.), on estime une progression « tendancielle » des dépenses, c'est-à-dire hors mesures nouvelles ;
- sur les derniers exercices (avant Covid), cette dynamique tendancielle se situait autour de 4% par an ;
- en fonction des choix politiques ou des engagements relatifs aux finances publiques, le Gouvernement propose à la représentation nationale de ramener cette progression tendancielle à un niveau moins élevé, en retenant un certain nombre de mesures, qui ne relèvent d'ailleurs pas toutes du domaine législatif ;

---

*marginale*ment les revenus des professionnels. Cette construction suppose que les actions de MM des années passées doivent être refaites chaque année. Expurger systématiquement le tendanciel des actions de MM passées peut conduire à majorer artificiellement le tendanciel et donc l'effort d'économies global. Par ailleurs, le calcul des économies liées aux actions de MM présente un élément de circularité : l'estimation des économies réalisées l'année N au titre de la MM dépend du taux d'évolution entre N-1 et N des montants remboursés hors effets de la MM, qui lui-même dépend de ce montant d'économies (annexe X). »

<sup>175</sup> Dans un exercice relativement proche d'analyse rétrospective de l'impact des mesures nouvelles sur les comptes sociaux, la Cour des comptes adopte une approche similaire en matière d'économies réalisées sur l'assurance maladie : la Cour souligne les limites de cette approche, le caractère « incertain » des évaluations financières réalisées, et l'aspect largement « conventionnel » des estimations portant sur les économies relatives à l'activité hospitalière. Elle s'appuie néanmoins sur les estimations mentionnées dans les rapports de la CCSS et des annexes aux LFSS. Voir Cour des comptes (2017), Chapitre V : le pilotage de la trajectoire financière de la sécurité sociale : créer les conditions d'un équilibre durable », *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, septembre 2017.



- l'impact financier de ces mesures correspond au *quantum* d'économies nécessaire pour atteindre l'objectif voté par le Parlement dans le cadre des LFSS.

[5] Compte tenu de la dynamique tendancielle et des objectifs votés dans le cadre des LFSS, les mesures proposées chaque année génèrent des économies annuelles comprises entre 2,5 Md€ et 4,3 Md€. Comme évoqué plus haut, ces « économies » sont estimés *ex ante*, et comme ni la dynamique tendancielle de la dépense, ni l'effet réel de toutes ces mesures économies ne sont directement et aisément mesurables, il n'est pas possible d'estimer différemment les impacts financiers des mesures de régulation de la dépense<sup>176</sup>. Dans tous les cas et en dépit de ces limites, les écarts entre l'Ondam tendanciel présenté dans la CCSS de septembre et l'Ondam voté en LFSS, constituent un *proxy* des leviers utilisés pour réguler les dépenses de santé.

[6] Naturellement, les *quantums* d'économies annuelles réalisés ou proposés peuvent aussi dépendre, au-delà des choix politiques ou des engagements européens en matière de finances publiques, du niveau d'inflation, même si le lien entre inflation et dépenses de santé est ambigu et moins immédiatement visible que pour d'autres dépenses ou pour les recettes<sup>177</sup>. En l'occurrence, le partage entre le « spontané » et ce qui relève de la régulation a pu être affecté par la faiblesse de l'inflation sur la décennie examinée.

- Plus l'inflation ou les perspectives d'inflation sont élevées, plus les dépenses correspondant aux consommations intermédiaires dans les établissements de soins et à la rémunération des professionnels de santé (à l'hôpital ou en libéral par le biais des conventions de tarifs et d'honoraires) sont « spontanément » dynamiques. Cela permet toutefois de disposer de plus de leviers de régulation, à court terme, *via* la politique de rémunération (moindre revalorisation de la valeur du point ou des tarifs) ou de moindre revalorisation des prestations. Le corollaire de ces mesures de régulation par la moindre revalorisation de la rémunération des professionnels ou des prestations est qu'on fait ainsi baisser le pouvoir d'achat des personnes concernées.
- Lorsque l'inflation est très faible, la dynamique spontanée des dépenses (de rémunération ou de prestation) est certes contenue, mais il est alors plus difficile de proposer des mesures de modération de la dépense.

---

<sup>176</sup> Par ailleurs, certains éléments pouvant avoir un impact positif sur les dépenses (en générant des économies) peuvent être déjà intégrés dans le tendanciel, sans être identifiés comme « économies », comme par exemple le gel de la valeur du point dans la fonction publique hospitalière évoqué plus haut. L'évolution « spontanée » des dépenses peut également être affectée par des décisions passées en matière d'organisation des soins ou de prévention. Enfin, des mesures nouvelles relevant de l'Ondam peuvent ne pas être des économies à proprement parler, dans la mesure où elles peuvent engendrer des coûts, sans être toutefois immédiatement visibles puisque l'Ondam est souvent présenté de manière agrégé.

<sup>177</sup> Voir à ce propos la fiche 3.1 du rapport de la CCSS de juin 2015.

- [7] Au total, on peut ainsi estimer que la régulation des dépenses d'assurance maladie par l'Ondam a contribué à redresser les comptes sociaux de **30,7 Md€** sur la période considérée. À ce titre, et avec toutes les réserves évoquées précédemment, il s'agit donc du principal outil ayant facilité le redressement des comptes sociaux.
- [8] Compte tenu de cette présentation très agrégée, il n'est pas possible de distinguer, dans les mesures nouvelles relatives aux dépenses d'assurance maladie et AT-MP, celles qui peuvent être favorables (et engendrer des coûts), des mesures d'économies (bien plus nombreuses et importantes financièrement). En s'appuyant sur la documentation existante relative aux mesures proposées en PLFSS au titre de l'Ondam, on peut toutefois décomposer ces impacts financiers par grands blocs, comme dans le tableau ci-dessous issu du rapport du HCAAM<sup>178</sup>.

**Tableau 2 : Mesures de régulation / d'économies contenues dans l'ONDAM de 2015 à 2020, selon la nomenclature adoptée en 2019 (construction initiale)**

Selon la présentation retenue en 2019	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Structuration de l'offre de soins</b>	<b>775</b>	<b>950</b>	<b>1225</b>	<b>1075</b>	<b>910</b>	<b>1045</b>
<i>Structurer des parcours de soins efficaces (chirurgie ambulatoire, alternatives à l'hospitalisation, réduction des hospitalisations évitables, etc)</i>	210	305	410	250	210	215
<i>Améliorer la performance interne des établissements de santé et médico-sociaux</i>	565	645	815	825	700	830
<i>Optimisation des achats</i>	350	420	505	575	415	585
<i>Rééquilibrage de la contribution de l'ONDAM à l'OGD</i>	160	160	230	200	235	245
<i>Améliorer la performance interne des ESMS</i>	55	65	80	50	50	0
<b>Actions sur tarifs des produits de santé et remises</b>	<b>1150</b>	<b>1220</b>	<b>1660</b>	<b>1180</b>	<b>1360</b>	<b>1345</b>
<i>Prix nets des médicaments en ville</i>	1015	945	840	480	700	920
<i>Evolution des prix nets des médicaments de la liste en sus</i>	105	205	260	390	260	
<i>Evolution des prix nets des dispositifs médicaux de la liste en sus</i>					50	200
<i>Prix nets des dispositifs médicaux en ville</i>	30	70	90	100	150	
<i>Remises sur nouveaux produits</i>	0	0	250	210	200	225
<i>Contribution du Fonds de financement de l'innovation pharmaceutique</i>	0	0	220	0	0	0
<b>Pertinence et qualité des actes et des produits de santé</b>	<b>1125</b>	<b>870</b>	<b>895</b>	<b>1035</b>	<b>895</b>	<b>1235</b>
<i>Pertinence et adaptation tarifaire de la biologie</i>	150	125	165		120	222
<i>Pertinence et adaptation tarifaire de la radiologie (protocole)</i>				335	85	73
<i>Pertinence et adaptation tarifaire sur les autres actes*</i>	375	315	320		190	355
<i>Maîtrise médicalisée et structure de prescription des produits de santé (volume, génériques, biosimilaires)</i>	600	430	410	700	500	585
<b>Pertinence et efficacité des prescriptions d'arrêts de travail et de transports</b>	*	*	*	240	335	265
<i>Transports</i>	*	*	*	75	135	120
<i>Indemnités journalières</i>	*	*	*	165	200	145
<b>Contrôle et lutte contre la fraude</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>90</b>	<b>90</b>	<b>90</b>
<i>Lutte contre la fraude et dispositifs de contrôle associés</i>	0	0	0	90	90	90
<b>Autres mesures</b>	<b>140</b>	<b>370</b>	<b>270</b>	<b>545</b>	<b>240</b>	<b>205</b>
<i>Participation des organismes complémentaires au financement de la convention médicale</i>	0	0	0	100	50	0
<i>Gestion dynamique du panier de soins remboursé</i>	140	100	0	180	190	205
<i>Actualisation du Forfait journalier hospitalier</i>	0	0	0	200	0	0
<i>Evolution des cotisations des professionnels de santé</i>	0	270	270	65	0	0
<b>TOTAL ONDAM</b>	<b>3190</b>	<b>3410</b>	<b>4050</b>	<b>4165</b>	<b>3830</b>	<b>4185</b>

\* Jusqu'en 2017, cette catégorie contenait les actions de pertinence des transports et indemnités journalières, classées à partir de 2018 dans une catégorie à part.

Source : annexes 7 aux PLFSS 2015 à 2020

<sup>178</sup> Compte tenu des modifications intervenues à compter de 2015 (plan Ondam 2015-2017) dans la ventilation des économies, il n'est pas possible de présenter un tableau cohérent des économies Ondam sur l'intégralité de la période 2010-2019.



## Mesures retraites

- [9] Assez logiquement compte tenu du poids des dépenses de retraite dans les dépenses sociales (51% de l'ensemble des dépenses consolidées des régimes de base et du FSV), le deuxième levier ayant eu un impact majeur sur la régulation des dépenses résulte des différentes mesures prises en matière d'assurance vieillesse<sup>179</sup>.
- [10] Il s'agit principalement, du point de vue des impacts financiers, de la réforme des retraites de 2010 (et de l'accélération du calendrier de mise en œuvre de cette réforme décidée dès 2011), qui décalait progressivement de deux ans l'âge légal de départ à la retraite, et augmentait le nombre de trimestres nécessaires pour bénéficier du taux plein. Cette seule réforme a permis d'engendrer des économies estimées à environ **10,1 Md€** sur la période 2011-2019.
- [11] Les dispositions prises ensuite à l'été 2012 (décret relatif aux carrières longues) ont au contraire engendré des coûts supplémentaires<sup>180</sup>, estimés à **1,7 Md€** sur l'ensemble de la période, liés aux possibilités de départ à 60 ans pour les assurés ayant validé le nombre de trimestres nécessaires au taux plein.
- [12] Enfin, si l'essentiel des impacts financiers découlant de la réforme des retraites de 2014 s'observe du côté des recettes (du fait des hausses de taux de cotisation, voir *infra*), ou ne se matérialisera qu'à compter de 2021 (allongement progressif de la durée de cotisation nécessaire pour bénéficier du taux plein), le décalage de la date de revalorisation des pensions (du 1<sup>er</sup> avril au 1<sup>er</sup> octobre de chaque année) a permis de dégager des économies estimées à **1,4 Md€**.
- [13] La LFSS pour 2018 a modifié à nouveau cette date de revalorisation des pensions, désormais réalisée le 1<sup>er</sup> janvier de chaque année, ce qui a permis d'engendrer **0,4 Md€** d'économies.
- [14] Enfin, les conditions de revalorisation des prestations en 2019 (« revalorisation maîtrisée », avec une revalorisation de seulement 0,3% pour l'essentiel des prestations, hors minima sociaux) ont permis une économie de **2,1 Md€**, qui joue en base.
- [15] Si ces différentes réformes ont essentiellement contribué à faire des économies, certaines mesures favorables ont pu être prises. Les impacts financiers de ces mesures très ciblées sont toutefois relativement faibles, à l'exception de la mesure sur les carrières longues évoquées plus haut, et de la revalorisation du minimum

---

<sup>179</sup> On ne parle ici que des mesures ayant eu un impact direct sur les dépenses, y compris dispositions relatives aux mécanismes de revalorisation annuelle des pension (décalage des dates, sous-indexation...). Pour autant, les différentes lois sur les retraites (2010, 2012, 2014) se caractérisaient également par des dispositions importantes sur les recettes, directement (hausse des taux, créations de nouveaux prélèvements...) ou indirectement (impacts du recul de l'âge légal sur les cotisations et contributions sociales versées par des actifs décalant leur date de départ en retraite), avec des impacts sur les régimes d'assurance vieillesse (CNAV, MSA, FSV, autres régimes), mais également sur d'autres branches, voire sur d'autres organismes de protection sociale hors du champ des LFSS (Agirc-Arrco, Unedic...). Ces différents éléments affectant les recettes, directement ou indirectement, sont abordés plus loin.

<sup>180</sup> Hors dispositions relatives aux taux de cotisation, abordés dans la partie recettes.

vieillesse décidée en 2018 (mesure engendrant un coût supplémentaire total de **0,35 Md€**).

[16] D'après les estimations réalisées, notamment par la CNAV et par la DSS dans le cadre des différentes commissions des comptes de la sécurité sociale, ces réformes ont engendré des économies annuelles s'étalant sur la période 2011-2019, pour un gain cumulé de **12 Md€** en 2019. Ce montant apparait cohérent avec d'autres estimations réalisées par ailleurs (voir encadré ci-dessous). Il convient de rappeler que l'exercice mené ici ne porte que sur les mesures nouvelles mises en œuvre à compter de 2010-2011, alors que d'importantes réformes dans le champ de l'assurance vieillesse ont pu être mises en œuvre au cours des décennies précédentes, avec des effets qui se prolongent encore aujourd'hui ; ces éléments sont brièvement présentés dans l'encadré ci-dessous.

#### Encadré : une régulation des dépenses de retraite qui a commencé dès les années 1990

Le graphique suivant, élaboré par la CNAV, rassemble les évaluations des effets des principales dispositions<sup>181</sup> en recettes et en dépenses prises dans le cadre des réformes des retraites engagées **depuis 1993** sur le solde de la branche vieillesse (CNAV et FSV). Ces évaluations ont été appliquées à la dernière projection long terme du solde de la branche réalisée pour le rapport annuel du COR<sup>182</sup> de 2020.

Les courbes représentent le solde de la branche en neutralisant successivement les effets estimés des réformes. Ainsi par exemple, sans les réformes 2010, 2012 et 2014, le déficit de la branche aurait pu atteindre -33 Md€ en 2030, contre -14 Md€ avec ces réformes. Si on neutralise également les réformes 2003 et 1993, le déficit aurait avoisiné les 80 Md€ (masses en euros constants 2020).

Sur la base de ces travaux, c'est la réforme de 1993 qui aura eu à ce jour (en 2020) le principal impact sur les comptes de la CNAV et du FSV (18 Md€), devant la réforme de 2010 (8,4 Md€). Les réformes de 2003 (5,4 Md€), de 2014 (4,1 Md€) et de 2012 (1,7 Md€) auront engendré des impacts moins importants.

Ce constat reflète en premier lieu ce qui peut apparaître comme une évidence : en comparant les soldes hors réformes et y compris réformes sur un exercice donné (par exemple 2020), comme l'essentiel des mesures adoptées a un effet pérenne, plus une réforme est ancienne, plus elle a un impact financier important sur les soldes. En neutralisant cet effet lié à l'ancienneté relative des réformes, on peut constater que les impacts annuels des réformes X années après leur entrée en vigueur dépendent fortement du mix de mesures retenu (action sur les cotisations, sur les âges d'ouverture, sur les durées de cotisations, sur les dérogations, sur le calcul des droits...) et de leur montée en charge.

Ainsi la réforme de 2010 aura eu un impact important et rapide (montée en charge en 7 exercices), lié au relèvement progressif de l'âge d'ouverture des droits entre 2011 et 2018, avant que cet impact ne se stabilise autour de 8 Md€ constants. En revanche, la réforme de 2014 aura eu un impact relativement important sur les trois premiers exercices compte tenu des hausses de taux programmées entre 2014 et 2017, puis un impact stable (4 Md€ constants) sur les 4 exercices suivants, avant que l'extension

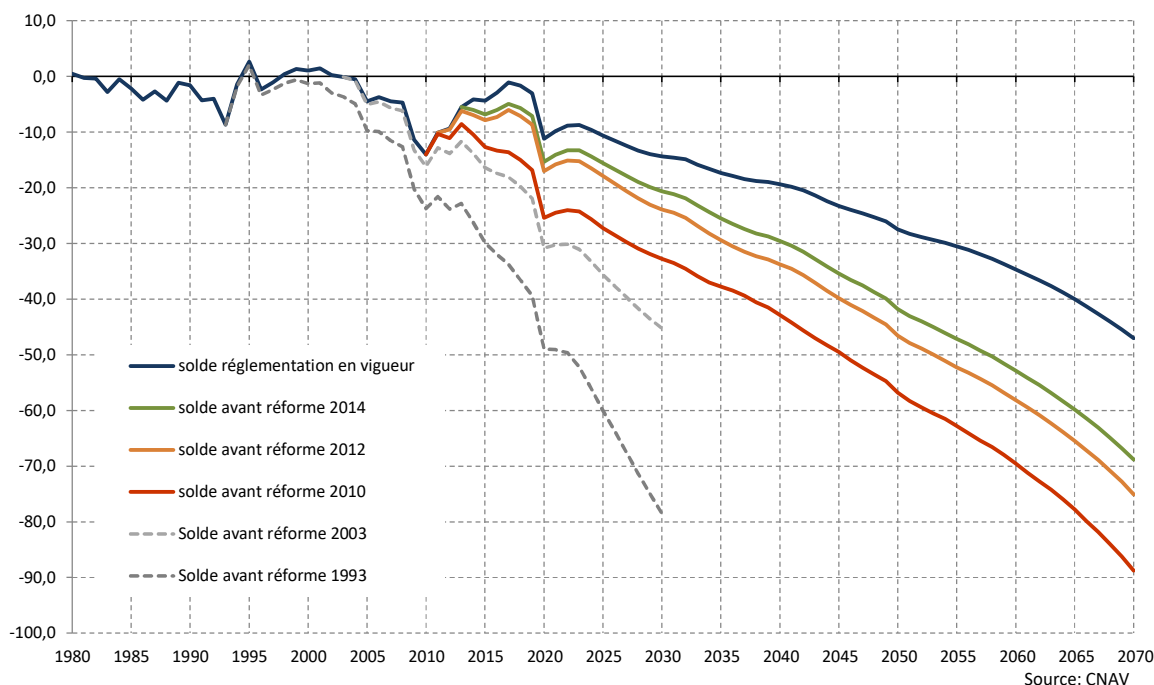
<sup>181</sup> À ce titre, toutes les dispositions prises ne sont pas intégrées dans les estimations présentées ci-dessous. C'est notamment le cas du décalage de la date de revalorisation des pensions d'avril à octobre décidé dans le cadre de la réforme de 2014, dont les effets sont pris en compte par la DSS dans le présent chapitre, mais pas par la CNAV dans les données ci-dessous.

<sup>182</sup> Les projections et simulations sont réalisées autour du scénario central, correspondant à une croissance annuelle moyenne de la productivité du travail de 1,3% et d'un taux de chômage de long terme de 7%.



progressive de la durée d'assurance requise à partir de 2021 ne produise à nouveau des effets croissants, jusqu'à atteindre un impact d'environ 8 Md€ au bout de 20 ans.

### Solde estimé de la branche vieillesse (Cnav + Fsv) en l'absence des réformes (en Md€ 2020)



Sources : CNAV, Prisme projections COR 2020, estimation effets réforme 2017, Artemis 2006

## Mesures famille

- [17] Avec un impact financier logiquement plus modeste compte tenu du poids des dépenses de la branche famille<sup>183</sup> dans le total des dépenses sociales (10% en 2019), les mesures relatives aux prestations à la charge de la branche famille (prestations légales, mais également extra-légales, liées à l'action sociale) ont également contribué à modérer la dynamique des dépenses, avec des impacts cumulés estimés à **2,1 Md€**.
- [18] Comme pour les autres branches, cet impact financier net masque l'effet de mesures favorables aux assurés, ayant engendré des dépenses supplémentaires, et de mesures d'économies.
- [19] Ainsi, la revalorisation du montant de l'ARS dès l'été 2012 a engendré un coût supplémentaire estimé à 0,35 Md€, tandis que le plan pauvreté de 2014 (majoration du complément familial et de l'ASF notamment), monté en charge durant les

<sup>183</sup> On ne prend ici en compte que les dépenses de la branche famille telles que retracées dans le cadre des LFSS, et pas les dépenses servies par la CNAV pour le compte de l'État ou des collectivités locales, qui font l'objet d'une comptabilisation en comptes de tiers et sont remboursées à l'euro près.



exercices 2014 à 2017, aurait contribué à alimenter les dépenses de la branche à hauteur de 0,72 Md€.

- [20] En revanche, diverses mesures d'économies<sup>184</sup> ont été prises, avec un impact total de 2,26 Md€.
- [21] Enfin, des dispositions relatives aux mécanismes de revalorisation ont également été mises en œuvre afin de limiter la progression des dépenses, d'abord en 2012 (décalage de la date de revalorisation de la BMAF, sous-indexation de la BMAF, des plafonds de ressources et des allocations logement) pour 0,6 Md€, puis en 2019 *via* la mesure de sous-indexation des prestations, pour 0,3 Md€.

### Autres mesures en dépenses

- [22] Enfin, au-delà de ces mesures directement liées aux principales branches de la sécurité sociale, des mesures plus transversales ont également été mobilisées.
- [23] On peut tout d'abord évoquer les impacts cumulés de dispositions relatives à d'autres prestations (invalidité, IJ maladie, rentes AT-MP...) ou liées à l'extension du périmètre d'intervention de la sécurité sociale (frontaliers suisses, création d'IJ pour les exploitants agricoles..., ces mesures en dépenses ayant toutefois souvent une contrepartie en recettes), mais également diverses mesures relatives au financement de fonds (ONIAM, FIR, FIVA...). Ce regroupement, très hétérogène, agrège par ailleurs des mesures « coûteuses » et des mesures d'économie. Au global, l'impact net peut être estimé à **-0,85 Md€**, principalement alimenté par les effets de la réforme des retraites de 2010 sur les prestations d'invalidité servies par la CNAM pour les assurés entre 60 et 62 ans<sup>185</sup>.
- [24] On peut également mentionner les efforts réguliers réalisés en matière de coût de gestion administrative des organismes de sécurité sociale, même si une évaluation chiffrée des impacts financiers de ces mesures est encore plus délicate à réaliser. Les éléments disponibles (voir encadré ci-dessous) montrent que des efforts conséquents ont été réalisés tout au long de la décennie pour modérer la dynamique des dépenses de gestion courante. Compte tenu des masses financières en jeu (les dépenses de gestion représentaient 2,5% des dépenses nettes totales de l'ensemble des régimes de base en 2019), quelle que soit l'ampleur des efforts réalisés, les mesures relatives aux dépenses de gestion ne peuvent avoir qu'un impact limité sur le redressement des comptes courants.

<sup>184</sup> Principalement les mesures portant sur les allocations logement en 2011 (0,1 Md€), sur la PAJE adoptées en 2014 (modulation du niveau de l'allocation de base, gel du montant de la prime, modification des plafonds..., pour 0,1 Md€), sur la modernisation de la politique familiale décidée dans le cadre de la LFSS pour 2015 (modulation du montant des allocations familiales en fonction du revenu, limitation de la PreparEE, décalage de la date de versement de la prime à la naissance..., pour 1,2 Md€), et à nouveau sur les plafonds de l'allocation de base et de la PAJE en 2018-2019 (0,4 Md€). Des mesures destinées à ralentir la progression des dépenses d'action sociales ont également été prises pour 0,4 Md€.

<sup>185</sup> Le décalage progressif de l'âge légal de départ de 60 ans à 62 ans a indirectement conduit la CNAM à verser progressivement plus de prestations invalidité.

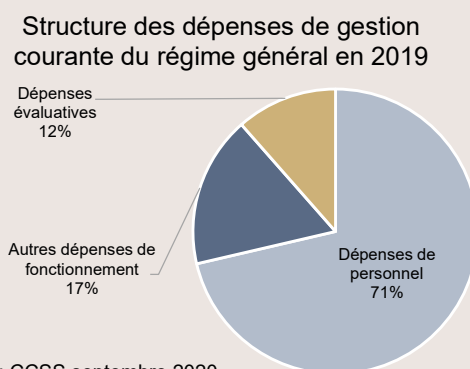


## Les économies relatives aux dépenses de gestion administrative des organismes de sécurité sociale ne peuvent que difficilement être prises en compte ici

### a) Un pilotage des dépenses de gestion différent, transitant essentiellement par les COG

Les données comptables mobilisées pour le présent exercice permettent de connaître le coût total des dépenses de gestion courante de l'ensemble des régimes de base et du FSV (près de 13 Md€ en 2019), mais à l'instar des dépenses correspondant aux rémunérations des personnels hospitaliers, la plupart des dispositions prises pour limiter la progression de ces dépenses ne sont pas identifiées comme mesures d'économies en tant que telles.

Les budgets de gestion administrative, élaborés dans le cadre des COG, servent à financer deux natures de dépenses<sup>186</sup> : des dépenses à caractère limitatif (enveloppes fermées, appréciées toutefois sur un horizon pluriannuel, contrairement aux dépenses de personnel relatives au budget de l'État), qui correspondent aux dépenses de personnel, aux autres dépenses de fonctionnement et aux dépenses d'investissement, et des dépenses à caractère évaluatif, arrêtées de manière indicative lors de la négociation des COG.



Source : CCSS septembre 2020

L'élaboration des COG obéit schématiquement à une logique de prévision similaire à celle utilisée pour l'élaboration de l'Ondam : élaboration par les organismes d'une prévision tendancielle de dépenses (tenant notamment compte s'agissant des dépenses de personnels, des grilles salariales, du GVT, des départs en retraite, des besoins nouveaux...), échanges avec les ministères de tutelle sur une « cible » de dépenses, puis sur les moyens de passer du tendanciel à la cible, validation des budgets et signature des COG entre les organismes et les tutelles.

Les prévisions budgétaires, notamment s'agissant des dépenses limitatives, intègrent donc déjà l'essentiel des dispositions éventuellement retenues pour réduire la dynamique des dépenses de gestion courante, et les données comptables reflètent alors les éventuels « efforts » en dépenses réalisés, sans qu'il soit possible de connaître le coût qui aurait été observé avant la mise en œuvre des COG.

### b) Différentes sources permettent néanmoins d'apprécier les efforts réalisés en matière de maîtrise des dépenses de gestion courante

<sup>186</sup> Le total de ces dépenses correspond aux dépenses brutes. Les budgets de gestion administrative de chacune des branches retracent également les recettes qu'elles ont pu percevoir. À l'exception de règles spécifiques annexées aux COG, ces recettes viennent en déduction du prélèvement sur cotisations. C'est pourquoi elles sont retranchées du montant total des dépenses brutes pour obtenir le total des dépenses nettes. Ces budgets prennent par ailleurs en compte les dépenses d'investissement qui n'apparaissent pas dans les comptes.

Il est parfois possible d'identifier dans les COG elles-mêmes des éléments d'appréciation sur les « mesures » destinées à limiter la progression des dépenses<sup>187</sup>, mais ces éléments ne sont pas consolidés, et ne sont pas suffisants pour évaluer leur impact financier sur les comptes sociaux.

Les fiches relatives aux dépenses de gestion administrative publiées dans les rapports de la Commission des comptes permettent également de disposer d'informations sur les évolutions des dépenses de gestion, mais les données présentées sont celles issues des COG : il s'agit donc de budgets votés et pas de dépenses au sens comptable, et par construction, les données issues des COG ne permettent pas de mesurer les efforts d'économies réalisés pour respecter les enveloppes. Par ailleurs, l'accent est exclusivement mis sur le régime général, et pas sur l'ensemble des régimes de base. Compte tenu de certaines évolutions et modifications de périmètres, la dynamique des dépenses du seul régime général peut ne pas faire sens<sup>188</sup>.

La fiche du rapport de septembre 2020 fournit néanmoins d'importants éléments permettant d'apprécier les efforts réalisés depuis 2013 : réduction des effectifs à un rythme modulé en fonction de la situation de chaque branche, encadrement croissant des rémunérations, baisse des autres dépenses de fonctionnement (à l'exception de celles concourant à la réalisation des projets informatiques).

Les données comptables relatives aux dépenses de gestion de l'ensemble des régimes de base, présentées dans les différentes annexes 4 aux PLFSS, permettent également d'apprécier la maîtrise de l'évolution de ces dépenses :

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Taux de croissance annuel moyen entre 2010 et 2019
<b>Régimes de base</b>	13,3	13,3	13,3	13,4	13,1	13,1	12,9	13,2	13,0	12,6	-0,6%
<b>Régime général</b>	10,7	10,8	10,8	10,9	10,9	10,9	11,8	12,0	12,2	12,0	1,3%

Source : annexes 4 aux PLFSS

Note : les données présentées ci-dessus sont des données comptables, et ne sont pas directement comparables avec les données d'exécutions budgétaires qui sont retracées dans les COG et divers documents annexés au PLFSS.

Ces dépenses ont progressé de 1,3% par an en moyenne pour le régime général, mais elles ont été réduites sur le champ de l'ensemble des régimes de base de 0,6% par an en moyenne, illustrant d'une certaine manière les efforts réalisés par les organismes durant la décennie.

S'agissant plus spécifiquement des dépenses de personnel (qui représentaient 71% des dépenses brutes totales de gestion du régime général en 2019), le rapport de la CCSS précise que la maîtrise des dépenses de gestion reflète à la fois la baisse des effectifs (-9% sur la période, soit en moyenne -1% par an) et le cadrage de la rémunération moyenne des personnels en place<sup>189</sup>.

Enfin, l'annexe 2 aux PLFSS fournit également des informations détaillées sur les dépenses de gestion. La baisse des dépenses observée dans les comptes (-0,6% par an depuis 2010) est ainsi principalement

<sup>187</sup> La COG de la branche famille pour 2018-2022 fait ainsi état, dans l'annexe 3 relative à la clause de révision, rappelle par exemple que « *la présente convention engage la branche à la suppression de 2100 emplois au cours de la période* ».

<sup>188</sup> Les modifications de périmètres du régime général sur la période considérée ne rendent pas significatifs les évolutions des coûts de gestion sur le seul périmètre du régime général : mise en œuvre de la PUMA en 2016, suppression du RSI en 2018, intégration en 2020 des frais de gestion de l'ex RSI et de l'action sociale gérée par la CNAF dans les comptes du fonds national de gestion administrative des organismes du régime général, ...

<sup>189</sup> Il est également mentionné que les mesures de renforcement des allègements généraux et de baisse des taux de cotisation mises en œuvre sur la période (pacte de responsabilité, transformation du CICE en allègement pérenne) ont contribué à réduire ces dépenses.



expliquée par la réduction des effectifs, la modération des rémunérations, la baisse des cotisations engagée depuis 2015, et la maîtrise des autres dépenses de fonctionnement.

Enfin, dans certains cas, des efforts supplémentaires par rapport à ce que prévoyaient les COG ont pu être réalisés à la demande des autorités de tutelle, les impacts financiers attendus de ces efforts étant alors présentés dans les documents annexés aux PLFSS comme des « mesures nouvelles »<sup>190</sup>.

c) Quels enseignements tirer de ces éléments ?

Tout d'abord, même s'il est impossible d'évaluer correctement l'ampleur des efforts réalisés en matière d'économies de dépenses de gestion, les évolutions des effectifs de salariés des organismes de sécurité sociale ou des dépenses réelles de gestion administrative montrent que des efforts significatifs ont été réalisés sur la période 2010-2019. Le redressement progressif des comptes sociaux sur la précédente décennie ne s'est donc pas fait uniquement par le biais de mesures affectant les recettes ou les seules dépenses de prestations légales.

[25] Pour les mêmes raisons, il n'est pas possible de prendre ici en compte les mesures relatives à la régulation des dépenses d'action sociale des caisses de sécurité sociale, l'identification d'une dynamique « tendancielle » en la matière étant impossible.

[26] Enfin, il n'est pas non plus possible de considérer ici les mesures prises pour lutter contre la fraude aux prestations sociales (pas plus d'ailleurs que celles dirigées contre la fraude aux cotisations sociales ou contre le travail dissimulé). Même si ces sujets sont d'une importance considérable, notamment pour garantir l'équité entre les acteurs et renforcer la cohésion sociale, les mesures mises en œuvre pour réduire la fraude ne sont pas à proprement parler des « mesures nouvelles » identifiées en tant que telles<sup>191</sup>, et l'évaluation financière des impacts financiers découlant des politiques de lutte contre la fraude est très incertaine. D'autant plus que les dispositions prises en matière de lutte contre la fraude ont un caractère éminemment préventif, dans la mesure où elles visent notamment à éviter les comportements frauduleux.

[27] L'évaluation même de l'ampleur des impacts de la fraude est encore aujourd'hui difficile à réaliser et parcellaire. Le HCFiPS, dans le cadre des travaux de l'Observatoire de l'impact du travail dissimulé, rappelait par ailleurs en 2020 que « *les résultats d'évaluation de la fraude ne doivent pas être confondus avec les sommes qui pourraient in fine être redressées ou recouvrées, aucun système de prélèvement ne donnant lieu à un recouvrement exhaustif des sommes dues* ».

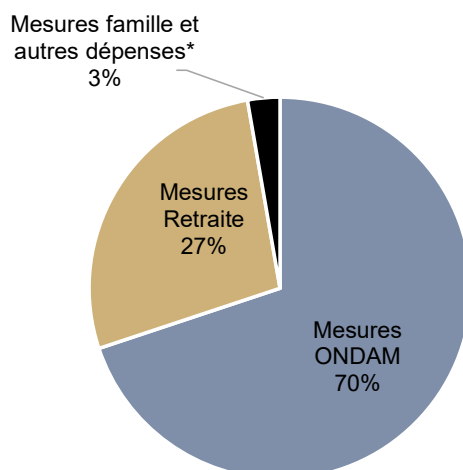
---

<sup>190</sup> Ce fût notamment le cas en 2012, 2014 et 2017-2019, et les données ainsi identifiées font état d'économies cumulées de l'ordre de 1,1 Md€ sur la période 2010-2019, ce qui correspondrait à 8% des dépenses de l'ensemble des régimes de base. Compte tenu des éléments évoqués plus haut, ce chiffre sous-estime toutefois l'ampleur des efforts réels mis en œuvre par les régimes de sécurité sociale pour maîtriser les dépenses de gestion par rapport à leur dynamique « tendancielle » (hors COG).

<sup>191</sup> Des objectifs peuvent néanmoins être affichés dans le cadre des COG, et donner lieu à un suivi ; il y a donc bien des actions volontaristes de régulation en la matière, mais d'une nature particulière.

[28] Au total, les mesures en dépenses ont donc contribué à réduire les déficits pour un montant total cumulé de 43,9 Md€ sur la période 2011-2019 ; les deux tiers de ces impacts relèvent de l’Ondam, et un quart des régimes de retraite.

### Décomposition des impacts financiers nets des mesures en dépenses mises en œuvre entre 2011 et 2019



\* hors mesures relatives aux dépenses de gestion administrative, d'action sociale ou de lutte contre la fraude

Source : DSS, présentation HCFiPS

## 2 - UN APPORT MASSIF DE RECETTES NOUVELLES ENTRE 2011 ET 2014

[29] Au lendemain de la crise financière de 2008-2009, la réponse des pouvoirs publics à la très nette détérioration financière des comptes sociaux est notamment passée par une triple stratégie, axée sur :

- des réformes des retraites (2010, 2012, 2014), notamment *via* le report progressif de l’âge légal de départ (voir plus haut), qui ont également comporté des volets recettes importants ;
- un transfert de dette à la Cades, découpé en deux schémas distincts, l’un pour amortir les déficits du système de retraite en attendant que la réforme de 2010 monte en charge, l’autre pour amortir les déficits conjoncturels de la crise en tant que telle ; la Cades a perçu, en contrepartie, une fraction supplémentaire de CSG en provenance des régimes de base ;
- Un apport de ressources nouvelles, destiné pour partie à compenser aux organismes de sécurité sociale les impacts du transfert à la Cades d’une fraction de CSG, et pour partie à accélérer le redressement des comptes sociaux.



## Les effets sur les recettes des réformes successives des retraites

[30] Au-delà des mesures portant spécifiquement sur les dépenses, la **réforme de 2010** a eu des effets significatifs sur les recettes<sup>192</sup>.

- Le maintien en activité de travailleurs âgés, suite aux mesures de relèvement de l'âge légal de départ et de la durée d'assurance requise, s'est traduit par des surcroûts de cotisations et de CSG activité (partiellement compensés par un moindre dynamisme de la CSG remplacement). Cet impact peut être estimé à 4,2 Md€ au total sur la période 2011-2019.
- Le relèvement progressif des taux de cotisations dans les régimes de retraite des fonctionnaires, et notamment à la CNRACL, a permis d'apporter des ressources supplémentaires aux régimes de base à hauteur de 1,2 Md€.

[31] La **réforme de 2012** a également eu, du côté des recettes, un impact net positif, qui masque deux effets jouant en sens contraire.

- D'un côté, le rétablissement des possibilités de départs à taux plein à 60 ans pour les assurés justifiant de la durée de cotisation nécessaire s'est traduit par des pertes de cotisation et de CSG activité<sup>193</sup> liées au départ anticipé de travailleurs âgés de 60 à 62 ans (estimés à -1 Md€ en cumulé) ;
- D'un autre côté, le relèvement progressif des taux de cotisation pour les régimes alignés (régime général, salariés agricoles, travailleurs indépendants relevant de l'ex-RSI) a engendré des ressources supplémentaires estimées à près de 3 Md€ entre 2011 et 2019.

[32] Enfin, la **réforme de 2014** contenait elle aussi un volet recettes, avec le relèvement progressif des taux de cotisation d'assurance vieillesse sur la période 2014-2017 (pour les régimes alignés, mais également au régime des exploitants

---

<sup>192</sup> Comme pour les impacts des réformes des retraites sur les dépenses, les conséquences sur les recettes illustrent pour partie des « effets de bord » évalués grâce à la modélisation, et dépendant donc d'un certain nombre d'hypothèses. Ainsi, un relèvement de l'âge de départ à la retraite entraîne *a priori* un maintien dans l'emploi de travailleurs qui auraient liquidé plus tôt leurs droits à la retraite en l'absence de réforme, engendrant des cotisations supplémentaires ; l'estimation du rendement de ces cotisations supplémentaires dépendra des hypothèses relatives au comportement des agents économiques (salariés, entreprises, travailleurs indépendants). À ce titre, les chiffres mobilisés, réalisés pour l'essentiel par la CNAV, s'appuient sur une approche déterministe (un assuré en emploi avant de liquider à l'âge légal dans une situation hors réforme et qui doit reculer son départ compte tenu du relèvement de l'âge demeurera en emploi jusqu'à sa nouvelle date de départ. De même, une personne percevant une pension d'invalidité demeurera invalide, un assuré validant une période assimilée (PA) au titre du chômage continuera de valider des PA et un assuré sans activité (aucun report au compte) le restera jusqu'à sa nouvelle date de départ. Le relèvement de l'âge pourrait également conduire à limiter l'accès à l'emploi des jeunes arrivant sur le marché du travail, compte tenu de moindres départs en retraite, et ainsi ralentir la progression des cotisations. Mais aucun effet de substitution n'est intégré dans les simulations : le maintien des seniors en emploi du fait de la hausse de l'âge de départ n'aurait aucune conséquence directe sur d'autres catégories de la population (telles que les jeunes sortis d'études). Cette hypothèse d'absence d'effet de substitution pourrait être remise en cause, notamment pendant la période de montée en charge de la réforme car cela dépend de la vitesse d'absorption du supplément de population active (d'autant plus lente en situation de crise économique).

<sup>193</sup> Et un léger surplus de CSG assise sur les revenus de remplacement.

agricoles, à la CNAVPL<sup>194</sup>, à la CNRACL, et dans les autres régimes spéciaux) avec un rendement total qui peut être estimé à 4,2 Md€ sur la période.

#### Des mesures de transferts décidées dans le cadre de la réforme des retraites de 2014

La première étape du relèvement des taux de cotisation d'assurance vieillesse à la charge des employeurs (+0,15 point de cotisation déplafonnée) a donné lieu à une compensation *via* la baisse de 0,15 point du taux de cotisation d'allocations familiales, afin de ne pas peser sur le coût du travail.

Cette baisse du taux de cotisation d'allocations familiales a engendré un coût de 1,1 Md€ en 2014, qui a fait l'objet d'une compensation financière par l'État, par le biais d'une majoration de la fraction de TVA nette affectée à la sécurité sociale.

De fait, la baisse du taux de cotisations d'allocation familiale de 2014 n'a pas eu réellement d'effet sur les comptes courants des régimes de base compte tenu de cette compensation ; cette opération modifie en revanche la structure du financement des régimes de base.

La réforme de 2014 prévoyait également une révision du régime fiscal des majorations de pensions, avec un impact attendu sur le rendement de l'impôt sur le revenu de 1,2 Md€ en 2015 ; ce gain devait être rétrocédé au FSV en 2015, selon des modalités qui seront ultérieurement précisées dans le cadre des transferts entre l'État et la sécurité sociale découlant de la mise en œuvre du pacte de responsabilité et de solidarité (voir *infra*). Sur ce point, la réforme de 2014 aura bien un impact sur les comptes courants.

#### Des apports de ressources variés

[33] Qu'elles aient été décidées dans le cadre de la loi retraite de 2010, dans le cadre du transfert de dette à la Cades de 2011, ou dans les LFSS successives entre 2011 et 2014, d'autres mesures ont été prises pour apporter des ressources complémentaires, dont les principales sont les suivantes.

[34] Le coût des allègements généraux de cotisations sur les bas salaires a été réduit à compter de 2011 grâce à l'annualisation du calcul de la réduction dégressive<sup>195</sup>, engendrant un surcroît de cotisations sociales estimé à l'époque à 2 Md€.

#### Des modifications importantes du schéma de compensation du coût des allègements généraux sur les bas salaires

Avant 2011, une réforme telle que l'annualisation du calcul de la réduction débouchant sur une baisse du coût des allègements généraux aurait pu n'avoir qu'un impact limité sur les comptes sociaux du fait des mécanismes de compensation du coût des allègements généraux par l'État.

Le mécanisme de compensation des allègements généraux a été modifié plusieurs fois entre 1996 et 2006 ; depuis 2006, les organismes de sécurité sociale étaient bénéficiaires du rendement d'un certain nombre de recettes fiscales regroupées dans un « panier fiscal », rendement réparti ensuite entre régimes et branches en fonction du coût des allègements généraux constatés dans chacun de ces organismes. En cas d'écart (positif ou négatif) supérieur à 2% entre le coût global des allègements

<sup>194</sup> Pour la CNAVPL, il ne s'agissait pas réellement d'une hausse des taux de cotisation, mais d'un élargissement d'assiette, avec une tranche 1 élargie de 85% à 100% du PASS.

<sup>195</sup> Voir l'étude d'impact de l'article 12 du PLFSS pour 2011 pour plus de détails sur cette réforme.



généraux et le rendement du panier de recettes, le Gouvernement devait transmettre au Parlement un rapport explicitant les raisons d'un tel écart et les mesures envisagées pour le réduire.

Avec ce mécanisme, une réduction du coût des allègements généraux aurait pu donner lieu à une réduction d'une ampleur comparable du rendement du panier fiscal, avec une restitution à l'État de certaines recettes.

Mais deux décisions prises dans le cadre de la LFSS pour 2011 ont permis à cette réforme du calcul des allègements généraux d'engendrer des recettes nettes supplémentaires.

- Tout d'abord, il a été décidé que le niveau des recettes fiscales qui étaient jusqu'ici affectées aux régimes de sécurité sociale en compensation du coût des allègements généraux ne serait pas réduit suite à la baisse du coût des allègements, et que les 2 Md€ de recettes fiscales ainsi dégagées serait réaffectées au FSV *via* une quote-part de la taxe sur les salaires. Ce choix faisait d'ailleurs partie du schéma financier de la réforme des retraites, le FSV ayant désormais vocation à financer une partie du minimum contributif (MICO) jusqu'ici à la charge des régimes d'assurance vieillesse.
- Parallèlement, il a été décidé de mettre fin au mécanisme de compensation financière du coût des allègements généraux en vigueur depuis 2006 : les recettes fiscales qui composaient jusqu'ici le « panier » de recettes (le produit de certaines TVA sectorielle –sur les tabacs, les alcools, les produits pharmaceutiques–, une fraction des droits de consommation sur les tabacs, la taxe sur les salaires...) ont été affectées pour solde de tout compte aux organismes sociaux, et il n'est plus possible depuis 2011 de rapprocher le coût des allègements généraux des recettes fiscales destinées à la compensation. Or l'affectation définitive de ces recettes a été réalisé sans ajustement du rendement de ce panier<sup>196</sup>, ce qui s'est traduit par le fait que les organismes sociaux ont pu bénéficier d'un apport de ressources supplémentaires à hauteur d'environ 1,5 Md€, correspondant à l'ampleur évaluée *ex ante* de l'excédent du panier. Cet apport de ressources, qui reflète avant tout la décision de ne pas reconduire en 2011 la pratique qui avait prévalu en 2009 et 2010 d'amputer en fin d'exercice le rendement du panier de recettes fiscales<sup>197</sup>, faisait partie du schéma de reprise de dette par la Cades (voir infra).

[35] La réforme des retraites s'est traduite par l'instauration, dans le cadre de la LFI pour 2011, de diverses mesures fiscales<sup>198</sup>, dont une partie du rendement a été

<sup>196</sup> De fait, en 2009 et 2010, alors que le coût des allègements généraux allait probablement se révéler sensiblement inférieur au rendement du panier de recettes au moment de l'actualisation des prévisions financières en septembre 2009 et 2010 respectivement, le Gouvernement a décidé de réduire, dans le cadre de la LFR de fin d'année, la fraction des droits de consommation sur les tabacs qui entrait dans la composition du panier, afin de ramener le rendement de ce panier à un niveau plus proche du coût réel des allègements et de disposer de ressources supplémentaires pour le budget de l'État (ressources d'ailleurs recyclées pour réduire la dette de l'État vis-à-vis des organismes sociaux). Voir le rapport de la CCSS de septembre 2011.

Compte tenu des contraintes calendaires et des rythmes de publication des rapports de la CCSS et des annexes du PLFSS, l'actualisation du compte N en septembre de l'exercice N intégrait un « excédent du panier », les trajectoires financières votées en LFSS l'étaient sur la base d'un panier excédentaire, et ce n'est qu'au moment de la clôture des comptes en mars N+1 que cet « excédent » potentiel disparaissait des comptes, suite aux dispositions prises en LFR.

<sup>197</sup> Accessoirement, le ralentissement du coût des allègements généraux en 2009 et 2010 pouvait n'être que transitoire et refléter l'impact de la crise économique et financière de 2008-2009, plus qu'une évolution pérenne du coût de ces allègements ; l'affectation pour solde de tout compte des recettes fiscales à compter de 2011 ne pouvait à ce titre se faire avec un panier de recette amputé définitivement d'une fraction conséquente de ses recettes, au risque de voir le schéma de compensation déséquilibré à terme.

<sup>198</sup> Hausse du taux marginal de l'IR, ajustement de la fiscalité sur les dividendes et sur les plus-values de cessions mobilières et immobilières, etc. Voir le schéma présenté dans le rapport de la CCSS de septembre 2011 (p. 73).



orienté vers les régimes de sécurité sociale afin que le FSV puisse financer une partie du MICO jusqu'ici à la charge des régimes de base. Concrètement, le rendement de ces mesures fiscales a alimenté le budget général de l'État, et l'État a en retour affecté à la CNAF le produit de la TVA sectorielle sur les professionnels et établissements de santé, pour un rendement de 1,2 Md€. Des transferts de recettes internes aux organismes sociaux ont ensuite permis d'orienter ces sommes vers le FSV.

[36] Le schéma de reprise de dette par la Cades a également donné lieu à des apports de recettes et des réaffectations entre organismes particulièrement complexes.

- Tout d'abord, suite à la loi organique du 13 novembre 2010 relative à la gestion de la dette sociale<sup>199</sup>, il a été décidé de financer cette reprise de dette par l'affectation à la Cades de ressources supplémentaires et par une extension de sa durée de vie<sup>200</sup>. Dans ce cadre, elle a notamment été destinataire de 0,28 point supplémentaire de CSG, en provenance de la CNAF, engendrant une perte de ressource pour la branche famille évaluée à 3,4 Md€.
- En contrepartie, la CNAF a été bénéficiaire de trois ressources nouvelles :
  - Le rendement du prélèvement au fil de l'eau des prélèvements sociaux sur les compartiments en euros des contrats d'assurance vie-multi support, ce prélèvement social étant jusqu'ici effectué uniquement au moment du dénouement du contrat. Cette recette, appelée « préciput »<sup>201</sup> devait avoir un rendement de 1,6 Md€ la première année ; toutefois, s'agissant d'une réforme visant à anticiper la perception d'un prélèvement et pas à créer un nouveau prélèvement, le rendement devait ensuite décroître de 0,2 Md€ pour s'éteindre en 2020.
  - La création d'un taux réduit de taxe sur les conventions d'assurance sur les contrats santé « responsables » (TSCA) devait engendrer un rendement pérenne évalué à 1 Md€.

<sup>199</sup> Tenant compte des décisions du Conseil Constitutionnel (Décision n° 2010-616 DC du 10 novembre 2010).

<sup>200</sup> Schématiquement, pour la partie de la dette reprise liée à la crise économique et financière, la Cades a perçu une fraction supplémentaire de CSG et sa durée de vie a été prolongée de 4 ans. Pour la partie de la dette reprise liée à la montée en charge de la réforme des retraites, la Cades a bénéficié des prélèvements sur les revenus du capital jusqu'ici affecté au FRR, ainsi que d'abondements annuels du FRR à hauteur de 2,1 Md€.

<sup>201</sup> Dans les faits, les rendements ainsi attendus correspondent à des surcroûts de recettes au titre des différents prélèvements sociaux assis sur les revenus de placement (CSG, CRDS, prélèvement social sur les revenus du capital, prélèvement de solidarité...); c'est en raison du choix très spécifique d'affectation de ces rendements à la CNAF (en amont de la répartition entre affectataire du rendement de ces différents prélèvements) que ce surcroît de recettes a été isolé et qualifié de « préciput » (voir les rapport de la CCSS de 2011 et 2012).



- Enfin, la mise en place d'une « exit tax » sur les réserves de capitalisation des assureurs devait contribuer à un apport de ressources supplémentaire de 0,8 Md€ en 2011 et autant en 2012.
- Même si au total la CNAF a bien perçu 3,4 Md€ de recettes supplémentaires en contrepartie de la perte de 3,4 Md€ de CSG en 2011, compte tenu du rendement non pérenne de cette exit tax et du rendement décroissant du préciput, ces seules nouvelles recettes n'auraient pas suffi à compenser durablement la perte de CSG pour la CNAF. C'est parce que le rendement de ces recettes nouvelles était décroissant et en cumulé inférieur à la perte de CSG qu'il a parallèlement été décidé d'affecter aux organismes sociaux les recettes correspondant à l'excédent du panier de recettes compensant les allègements généraux (estimé à 1,5 Md€, voir encadré *supra*), et d'orienter l'essentiel de ce surcroît de recettes vers la CNAF à compter de 2013 par le jeu de transferts de recettes entre branches et organismes.

[37] Enfin, sur la période 2011-2014, plusieurs mesures importantes en recettes ont été prises afin d'améliorer les soldes courants des régimes de base et du FSV, notamment sur les **contributions sociales (hors CSG assise sur les revenus d'activité) et sur les recettes fiscales affectées**.

- Des ressources ont été affectées au FSV dans le cadre de la réforme des retraites (nouveau prélèvement sur les stock-options et les attributions gratuites d'action, sur les retraites chapeau, et transfert de diverses recettes fiscales auparavant affectées au FRR), pour un rendement de 0,2 Md€.
- Le rendement des hausses successives des prix du tabac en 2011 et 2012 a bénéficié intégralement aux organismes sociaux (1,2 Md€).
- Le rendement des prélèvements sociaux sur les revenus du capital a été significativement majoré par diverses réformes, portant à la fois sur les taux du prélèvement social (passé de 2% en 2010 hors CSG assise sur les revenus du capital à 5,4% en 2013), et sur les assiettes (assujettissement des plus-values immobilières, assujettissement des revenus immobiliers des non-résidents, suppression des « taux historiques » ...), pour un rendement qui peut être évalué à 4,7 Md€.
- Le taux du forfait social est progressivement passé de 4% en 2010 à 20% en 2013, tandis que l'assiette a également été progressivement élargie, notamment aux indemnités versées dans le cadre de ruptures conventionnelles ; le rendement supplémentaire de ces diverses mesures peut être estimé à 3,2 Md€.
- Le rendement des taxes sur les boissons a été augmenté d'environ 0,8 Md€, notamment suite au relèvement des taux des droits de consommation sur les bières et sur les alcools en 2013 et 2014.

- Diverses mesures fiscales portant sur les organismes complémentaires (1,3 Md€), sur les stock-options (0,3 Md€), sur la taxe sur les salaires (0,2 Md€), sur la CSSS (0,15 Md€), sur la taxe sur les véhicules de société (0,1 Md€), sur la contribution tarifaire d'acheminement (0,16 Md€), ont également contribué à améliorer le rendement des recettes fiscales perçu par les régimes de base et du FSV.

[38] Au-delà de ces mesures, les régimes de base ont pu bénéficier, en 2014, du rendement de deux nouvelles mesures de prélèvements (2 Md€), transitant par le budget de l'État puisqu'elles ont eu un impact sur le rendement de l'impôt sur le revenu, rendement réorienté vers les régimes de base par le biais de la TVA<sup>202</sup>.

- Dans le cadre de la modernisation de la politique familiale, il a été décidé en LFI pour 2014 de plafonner l'avantage fiscal lié au quotient familial (avec un gain en matière d'impôt sur le revenu), et d'affecter le produit de cette réforme (1 Md€) à la CNAF.
- Enfin, la LFI a également modifié le régime fiscal de la contribution des employeurs aux contrats d'assurance santé complémentaires (jusqu'en 2013, les salariés qui bénéficiaient de ces couvertures pouvaient déduire la totalité du montant de la cotisation de cette garantie de leur revenu imposable ; désormais, seule la part acquittée par le salarié lui-même peut faire l'objet d'une déduction, la part acquittée par les employeurs étant considérée comme un complément de rémunération). Le rendement de cette mesure devait également faire l'objet d'une réaffectation à la sécurité sociale.

[39] Du côté des **prélèvements sociaux assis sur les revenus d'activité (y compris CSG activité)**, la période est également marquée par d'importantes mesures (en plus de celles décidées dans le cadre de la réforme des retraites) destinées à renforcer les recettes.

- Les taux de cotisations de la branche AT-MP ont été augmentés deux fois, en 2011 puis en 2013, et ceux de la CNRACL et de la CNAVPL ont été

---

<sup>202</sup> Sans incidence particulière sur le niveau des recettes fiscales affectées à la sécurité sociale, depuis 2013, la sécurité sociale ne perçoit plus l'intégralité du produit de la TVA brute prélevée sur certains secteurs (tabacs, alcools, produits pharmaceutiques, professionnels et établissements de santé), mais une fraction, définie chaque année en loi de finances, la TVA nette globale perçue par l'État. Progressivement, les ajustements découlant de diverses mesures (modes de compensation des exonérations, transferts en dépenses, apports de recettes nouvelles ...) et ayant des impacts sur les relations financières entre l'État et la sécurité sociale, transitent par l'ajustement de cette fraction de TVA nette affectée à la sécurité sociale.

De fait, la sécurité sociale a plutôt bénéficié d'un apport de TVA nette équivalent à 3 Md€ en 2014, mais un tiers de ce produit correspondait à la compensation par l'État de la mesure de baisse du taux de cotisation d'allocations familiales mise en œuvre pour neutraliser le coût pour les employeurs de la première étape de relèvement des taux de cotisation d'assurance vieillesse.



relevés en 2013 ; ces mesures de hausse des taux ont engendré un rendement estimé à 2,2 Md€.

- La réforme du prélèvement social acquitté par les travailleurs indépendants<sup>203</sup> décidée en LFSS pour 2013 a eu pour effet d'augmenter le rendement de ces prélèvements de 0,7 Md€.
- D'autres mesures de clarification des règles d'assujettissement ou d'élargissement d'assiettes ont été prises durant la période (assujettissement des indemnités de rupture, des rémunérations versées par des tiers, modification de l'assiette de cotisations dans les IEG, élargissement de la couverture sociale aux élus locaux, assujettissement des frontaliers suisses, création d'une cotisation IJ pour les exploitants agricoles...), avec un rendement global<sup>204</sup> estimé à 0,9 Md€.
- Le coût des exonérations a été légèrement réduit grâce à la réintégration des heures supplémentaires dans le calcul des allègements généraux<sup>205</sup> en 2012 (0,2 Md€) et à la suppression en 2013 de l'assiette forfaitaire de cotisations<sup>206</sup> dont pouvaient bénéficier les particuliers employeurs<sup>207</sup> (0,3 Md€).
- L'abattement applicable aux revenus d'activité assujettis à la CSG a été réduit en 2012, passant de 3% à 1,75%, pour un rendement de 0,7 Md€.

### **Les dispositions du pacte de responsabilité et de solidarité viennent infléchir très nettement la politique en matière de finances sociales à partir de 2015**

[40] Voté dans le cadre de la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014, et mis en œuvre par les LFSS pour 2015, 2016 et 2017, ce pacte avait vocation à réduire le coût du travail, et ainsi à soutenir la compétitivité et l'emploi.

---

<sup>203</sup> Principalement le dé plafonnement de la cotisation d'assurance maladie, dont le rendement est légèrement limité par l'introduction d'une exonération dégressive de la cotisation minimale, mais également la suppression de la double déduction forfaitaire pour frais professionnels, et dans une moindre mesure, de la réintégration d'une fraction des dividendes dans l'assiette des cotisations.

<sup>204</sup> Il ne s'agit ici que de l'impact en recettes de ces mesures. Pour certaines mesures (élus locaux, IJ des exploitants agricoles, frontaliers suisses), une contrepartie en dépense existe, intégrée lorsque cela est possible dans la partie précédente relative aux dépenses. Le bilan net de chacune de ces mesures n'est toutefois pas nécessairement connu et n'est à ce titre pas présenté ici.

<sup>205</sup> Cette disposition a permis de réduire le coût des allègements généraux, et donc d'augmenter le produit des cotisations, à hauteur d'environ 0,5 Md€. Toutefois, le schéma initial prévoyait qu'environ la moitié de ce rendement soit restitué à l'État, sous la forme d'une fraction des droits de consommation sur les tabacs ; compte tenu du rendement des taxes sur le tabac, la quote-part restituée à l'État s'est plutôt élevée à 0,3 Md€.

<sup>206</sup> L'introduction en 2013 d'une déduction forfaitaire pour les particuliers employeurs, en lieu et place de la possibilité offerte jusqu'ici de cotiser sur une assiette forfaitaire équivalente au SMIC et supprimée en LFSS pour 2013, s'est traduite par une baisse du produit des cotisations (-0,15 Md€), mais cette mesure a été compensée par l'affectation, pour un montant similaire, d'une fraction de TVA.

<sup>207</sup> À cette assiette forfaitaire supprimée, se substitue une nouvelle mesure de déduction forfaitaire de 0,75€ par heure travaillée accordée aux particuliers employeurs, dont le coût, évalué à 0,15 Md€ a fait l'objet d'une compensation par affectation d'une nouvelle fraction de TVA nette.

[41] Compte tenu des règles en matière de relations financières entre l'État et la sécurité sociale, l'essentiel des dispositions du pacte a donné lieu à une compensation (essentiellement par des transferts de dépenses vers le budget de l'État), et l'impact financier global de ce pacte sur les soldes des régimes de base et du FSV est à ce titre relativement mineur (voir encadré ci-dessous pour plus de détails), quand bien même les mesures prises ont assez significativement modifié la structure du financement de la sécurité sociale.

[42] Du strict point de vue de l'impact sur les soldes, on peut noter que les transferts opérés entre l'État et la sécurité sociale dans le cadre du pacte entre 2015 et 2017 ont été calibrés *ex ante* de manière à apporter un surcroît de ressources aux régimes de base de l'ordre de 1,2 Md€ : en effet, dans le cadre de la réforme des retraites de 2014, le régime fiscal des majorations de pensions a été modifié, et le gain attendu en matière d'impôt sur le revenu (évalué à 1,2 Md€) devait être transféré au FSV.

[43] D'après les chiffrages *ex post* réalisés par la DSS, le bilan cumulé du pacte et des transferts associés s'est élevé *in fine* à 0,4 Md€ (voir encadré), compte tenu des coûts et rendements réels des différentes mesures prises en compte.

#### Les transferts entre l'État et la sécurité sociale liés au Pacte de responsabilité et de solidarité

Le rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale de juin 2018 dresse un bilan détaillé des impacts financiers de ce pacte ; seules les principales mesures sont rappelées ici.

- La baisse du coût du travail s'est matérialisée essentiellement par une réduction du taux de cotisation d'allocations familiales à la charge des employeurs du secteur privé de 1,8 point, d'abord uniquement pour les rémunérations inférieures à 1,6 Smic en 2015, puis pour les rémunérations allant de 1,6 à 3,5 SMIC à compter d'avril 2016 (coût global de 7,3 Md€).
- Parallèlement, les cotisations sociales acquittées par les travailleurs indépendants ont également été réduites en deux temps : les cotisations famille ont été réduites de 3,1 point pour les indépendants déclarant des revenus inférieurs à 140% du plafond de la sécurité sociale en 2015, tandis que les cotisations d'assurance maladie ont été réduites dès 2016 pour les exploitants agricoles, puis en 2017 pour les autres indépendants. Le coût global de ces dispositions est estimé à 1,6 Md€.
- Les allègements généraux sur les bas salaires ont été renforcés dès 2015 (pour un coût estimé à 0,5 Md€<sup>208</sup>) : exonération complète, au niveau du SMIC, des cotisations de sécurité sociale, mais également des contributions patronales versées au titre de la contribution solidarité autonomie (CSA) et du versement au fonds national d'aide au logement (FNAL), et harmonisation des barèmes de la réduction pour l'ensemble des entreprises, quelle que soit leur taille.

Au-delà des mesures visant à baisser le coût du travail, d'autres baisses de prélèvements obligatoires « sociaux » ont été mises en œuvre durant cette période 2015-2017.

- La CSSS a fait l'objet de deux abattements successifs, en 2015 puis 2016, pour un coût de 2,1 Md€.

<sup>208</sup> Ce coût supplémentaire est toutefois atténué par une autre disposition de la LFSS pour 2015, sans faire partie du pacte de responsabilité, qui conduit à réintégrer les temps de pause dans le calcul des allègements généraux, pour un rendement de 0,2 Md€.



- Dans le cadre de la loi sur l'activité et la croissance de 2016, les prélèvements assis sur les attributions gratuites d'actions et sur les stock-options et le taux du forfait social applicables aux sommes versées sur un PERCO ont été réduits, pour un coût de 0,25 Md€.
- Le seuil d'assujettissement au taux plein de la CSG sur les revenus de remplacement a été relevé en LFSS 2017, pour un coût estimé à 0,3 Md€.

Ces mesures ont fait l'objet d'une compensation financière par l'État, selon des modalités relativement complexes<sup>209</sup>.

- L'essentiel de la compensation a pris la forme de deux transferts successifs au budget de l'État des dépenses liées au logement jusqu'ici financées par la CNAF (9,1 Md€).
- Ils se sont accompagnés d'autres transferts, non liés au pacte de responsabilité, certains réduisant les dépenses des organismes de sécurité sociale (frais liés à la protection juridique aux majeurs pour 0,35 Md€, financement des agences sanitaires pour 0,1 Md€), d'autres venant au contraire majorer le périmètre des dépenses (notamment financement de la formation médicale des médecins pour -0,1 Md€, de la part État du FIR pour -0,1 Md€, et des ESAT pour -1,5 Md€).
- En plus de cette compensation par transferts de dépenses, le prélèvement de solidarité sur les revenus du capital dont bénéficiait l'État jusqu'ici a été transféré aux organismes sociaux en 2015, pour un gain de 2,4 Md€.

Certaines dispositions ont conduit les régimes de base à « s'auto-compenser » : s'ils ont bien perçu des recettes visant à neutraliser le coût des mesures du pacte, ces recettes ne venaient pas nécessairement, ou en tous cas pas dans un premier temps, du budget de l'État :

- Le prélèvement à la source des prélèvements sociaux sur les caisses de congés payés du secteur du BTP a permis d'apporter des ressources exceptionnelles de 1,2 Md€ en 2015 puis 0,5 Md€ en 2016.
- Les régimes de base ont pu bénéficier, en 2017, de l'affectation des réserves accumulées par le FSV entre 2011 et 2016 (0,8 Md€), réserves initialement destinées à financer les départs dérogatoires pour les parents de trois enfants et plus prévus dans le cadre de la réforme des retraites de 2010, mais qui se sont révélées être surdimensionnées.
- Les régimes sociaux bénéficient depuis 2017 d'une stricte compensation financière du coût de dispositifs d'exonérations pour un montant de 2,5 Md€, qui ne donnaient jusqu'ici pas lieu à compensation par dotations budgétaires (ces dispositifs ayant été créés avant 1994, ils n'entraient pas dans le périmètre d'application de la loi Veil de 1994 et de l'article L. 137-1 du CSS).

Enfin, comme cela est le cas depuis 2013, ces différents mouvements financiers entre l'État et la sécurité sociale n'étant pas complètement neutres, la fraction de TVA allouée à la sécurité sociale s'est ajustée chaque année, avec une baisse du produit de TVA affecté de l'ordre de 1,3 Md€ au total.

Ces ajustements ont été calibrés, *ex ante*, de manière à transférer au FSV le gain attendu sur l'IR à compter de 2015 découlant de la fiscalisation des majorations de pensions décidée dans le cadre de la loi retraite de 2014.

<sup>209</sup> Pour plus de détails sur ces schémas de compensation, par année et par organismes, se référer aux différents encadrés portant sur le pacte dans les rapports de la CCSS de 2015, 2016 et 2017.

[44] Au-delà des mouvements financiers liés au pacte de responsabilité, quelques mesures ont eu des impacts sur les comptes sociaux.

- Les règles d'assujettissement des revenus de remplacement à la CSG ont été révisées en 2015 (notamment en remplaçant le critère d'assujettissement à la taxe d'habitation ou à l'impôt sur le revenu pour déterminer si le revenu de remplacement devait être assujéti au taux plein de la CSG, au taux réduit ou exonéré, par un critère de revenu fiscal de référence) a engendré des recettes supplémentaires pour près de 0,4 Md€.
- L'introduction d'un crédit d'impôt sur la taxe sur les salaires (CITS) en 2017 a entraîné une perte de recette évaluée à 0,5 Md€ ; cette disposition devait initialement être compensée, mais il a été décidé, en partie rectificative de la LFSS pour 2018 de ne pas mettre en œuvre cette compensation.
- Diverses mesures portant sur les taxes sur le tabac (augmentation des droits de consommation sur le tabac à rouler, hausse des minima de perception, nouvelle taxe assise sur le chiffre d'affaires des fournisseurs agréés, voir CCSS de juin 2018 p. 63) adoptées en LFSS pour 2017 ont engendré un rendement estimé à 0,3 Md€.
- La modification de certaines règles relatives aux exonérations (aide au chômeur créateur d'entreprise (ACCRE), exonérations spécifiques aux travailleurs indépendants en outre-mer), dans le cadre de la LFSS 2017 a permis de réduire de près de 0,1 Md€ le coût de ces exonérations non compensées.

**Les importantes modifications du financement de la sécurité sociale mises en œuvre en 2018 ont également contribué à alimenter les recettes sociales, dans des proportions toutefois plus modestes que sur les exercices précédents**

[45] La mise en œuvre des premières mesures du programme présidentiel dans le cadre des lois financières pour 2018 a donné lieu à de très importants mouvements financiers, entre l'État et la sécurité sociale d'une part, et entre organismes sociaux d'autre part (entre ceux relevant du champ des LFSS et les autres, notamment l'assurance chômage, mais aussi entre régimes et branches), en particulier dans le cadre des mesures en faveur du pouvoir d'achat.

[46] Comme pour le pacte de responsabilité, l'essentiel de ces dispositions devait être neutre sur les soldes des régimes de base et du FSV, même si le calibrage des transferts entre l'État et la sécurité sociale a été effectué *ex ante* de manière à apporter des ressources supplémentaires (1,7 Md€), ressources qui elles-mêmes venaient compenser le fait qu'un certain nombre de mesures préalables de compensation n'étaient que ponctuelles. L'encadré ci-dessous synthétise les principaux mouvements liés à cette mesure.



## Les mouvements financiers entre l'État et la sécurité sociale liées aux mesures en faveur du pouvoir d'achat

Les mesures en faveur du pouvoir d'achat se sont traduites, du point de vue de la sécurité sociale, par la suppression des cotisations salariales d'assurance maladie (0,75%) et d'assurance chômage<sup>210</sup> (2,4%), et par le relèvement de 1,7 point du taux de la CSG. L'objectif était ainsi d'assurer aux actifs un gain de pouvoir d'achat (le relèvement du taux de la CSG étant inférieur à la somme des taux de cotisations salariales supprimées) financé par les retraités<sup>211</sup>, le relèvement du taux de la CSG n'ayant pas pour eux de contrepartie.

Schématiquement, pour les régimes de base et le FSV, cela s'est traduit par :

- un apport de CSG estimé à 22,8 Md€ ;
- la suppression de la cotisations salariale d'assurance maladie (coût de 4,9 Md€) ;
- des baisses de cotisations maladie et famille pour les travailleurs indépendants afin que ces catégories d'actifs bénéficient également d'un gain de pouvoir d'achat (coût de 1,9 Md€), avec une baisse plus notable pour les exploitants agricoles<sup>212</sup>, afin d'aligner le barème sur celui applicable aux autres travailleurs indépendants ;
- une baisse du taux de la contribution d'assurance maladie acquittée par les employeurs publics, afin que ceux-ci puissent répercuter ce gain par des mesures salariales afin que les fonctionnaires ne voient pas leur pouvoir d'achat baisser<sup>213</sup> (coût de 0,9 Md€).

Ce paquet de mesures devait engendrer un gain pour la sécurité sociale de l'ordre de 15,2 Md€, auquel il faut toutefois ajouter l'impact de la baisse des cotisations salariales d'assurance chômage, puisque c'est l'Acoss qui a été chargée de compenser la perte pour l'Unedic (9,4 Md€).

Le bilan net de 5,8 Md€ pour la sécurité sociale a ensuite donné lieu à d'autres ajustements, avec plusieurs objectifs recherchés :

- compenser à l'État le coût de la suppression de la contribution exceptionnelle de solidarité et des mesures spécifiques de compensation de la hausse de CSG qu'il devra mettre en œuvre dans la fonction publique d'État (coûts estimés à 2,1 Md€) ;
- restituer le surplus provisoire (puisque la suppression de la contribution salariale d'assurance chômage s'est faite en deux temps, l'impact en année pleine n'étant observé qu'à compter de 2019) à l'État pour améliorer le solde du budget général ;

<sup>210</sup> La suppression de la contribution salariale d'assurance chômage s'est faite en deux temps : 1,45 point dès les rémunérations versées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018, et 0,95 point pour les rémunérations versées à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2018.

<sup>211</sup> En dehors des retraités les plus modestes, exonérés de CSG sur leurs pensions, ou assujettis au taux réduit, qui n'a pas été relevé. Les titulaires d'autres revenus de remplacement (allocations chômage, IJ) ne sont pas non plus concernés par ce relèvement du taux de la CSG.

<sup>212</sup> La LFSS prévoit ainsi de baisser le taux de la cotisation d'assurance maladie, en rendant ce taux progressif comme pour les autres travailleurs indépendants, mais supprime parallèlement l'exonération de 7 points dont ils bénéficiaient depuis 2016 suite à la crise de la filière de l'élevage ; cette exonération était toutefois compensée à la sécurité sociale via une fraction de TVA, alors que le nouveau dispositif, s'agissant du droit commun, ne donne plus lieu à compensation financière par l'État.

<sup>213</sup> Les fonctionnaires ne s'acquittaient pas de la contribution d'assurance chômage, mais d'une contribution exceptionnelle de solidarité, dont le taux était de 1%, et qui a également été supprimée. Certaines catégories de fonctionnaires (catégories C notamment) en était toutefois exonérés. Ainsi, alors qu'ils ont subi la hausse du taux de CSG portant sur l'intégralité de leur traitement, la seule suppression de la cotisation salariale assise sur le traitement indiciaire et de la contribution exceptionnelle de solidarité (pour ceux qui y étaient assujettis) aurait pu se traduire par des pertes de pouvoir d'achat.



- compenser de manière pérenne les dispositions adoptées lors des années précédentes et qui avaient pu donner lieu à des compensations non pérennes (via l'affectation exceptionnelle des réserves du FSV pour 0,7 Md€ notamment, et d'autres mesures exceptionnelles pour 0,6 Md€) ;
- compenser les nouveaux transferts entre l'État et la sécurité sociale décidés en LFI et LFSS pour 2018 (0,3 Md€).

Au total, le surplus net de 4,3 Md€ pour la sécurité sociale ainsi attendu a donné lieu à deux modalités de compensation à l'État :

- le rendement du prélèvement de solidarité assis sur les revenus du capital a été restitué à l'État (-2,6 Md€) ;
- la fraction de TVA nette affectée à la sécurité sociale a été réduite (pour un total de -1,7 Md€).

[47] En dehors des mesures en faveur du pouvoir d'achat et des mouvements ainsi opérés, les régimes de base ont bénéficié du produit généré par d'autres dispositions des lois de finances pour 2018.

- Le relèvement en plusieurs temps des prix du tabac, dans le cadre du plan national de lutte contre le tabagisme, s'est traduit par un apport de recettes supplémentaires estimé à 1,2 Md€ sur 2018 et 2019.
- Le « verdissement » du barème de la taxe sur les véhicules de société a engendré un rendement évalué à 0,1 Md€.
- La contribution des organismes complémentaires au financement de la convention médicale a permis d'augmenter les ressources de 0,15 Md€ sur 2018-2019.
- La réforme des modalités de financement du fonds CMU-C a permis de libérer des ressources supplémentaires pour l'assurance maladie via la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) pour 0,15 Md€.
- Les mesures portant sur l'assujettissement des attributions gratuites d'actions (AGA) ont engendré un rendement de 0,2 Md€ en 2018-2019.
- La hausse du taux de la cotisation employeur d'assurance maladie, décidée parallèlement à la baisse du taux de la cotisation AT-MP, a engendré, compte tenu des différences de champ entre ces deux cotisations, un rendement supplémentaire de 0,1 Md€.

[48] Deux mesures, n'ayant pas fait l'objet de compensation, ont en revanche réduit les recettes des régimes de base :

- la suppression de la cotisation étudiante (-0,2 Md€), justifiée par le caractère universel de l'assurance maladie, la simplification des démarches d'affiliation et de ré-affiliation, et la volonté d'accorder également du pouvoir d'achat aux étudiants ;



- la suppression de la quatrième tranche d'assujettissement à la taxe sur les salaires, motivée par la volonté de réduire le poids des prélèvements sur les hautes rémunérations et ainsi renforcer l'attractivité de la place financière de Paris dans un contexte post-Brexit<sup>214</sup>, a engendré une perte de recettes de l'ordre de 0,2 Md€.

**L'exercice 2019 se caractérise également par d'importantes modifications de la structure de financement, et par des baisses de prélèvements, l'ensemble des mesures en recettes contribuant à dégrader les comptes courants des régimes de base (-4,8 Md€)**

[49] La principale mesure ayant un impact sur les comptes sociaux en 2019 réside dans la transformation du CICE en allègement pérenne de cotisations pour les employeurs, mesure annoncée dans le programme présidentiel, votée dans le cadre de la LFSS pour 2018 avec mise en œuvre à compter de 2019, et dont les contours et les modalités de compensation ont été déterminés dans le cadre de la LFSS pour 2019.

[50] La compensation du coût de cette mesure a été pour l'essentiel assurée par le jeu de transferts entre l'État et la sécurité sociale, même si les opérations de transferts de recettes entre l'État et la sécurité sociale font apparaître un coût pour les régimes de base et le FSV estimé à 0,9 Md€<sup>215</sup>. L'encadré ci-dessous revient plus précisément sur les mesures en questions et les modalités de compensation.

**La transformation du CICE en allègement pérenne de cotisations, les mesures associées et les transferts entre l'État et la sécurité sociale en 2019**

D'après le rapport de la CCSS de septembre 2020, les opérations directement ou indirectement liées à la transformation du CICE en allègement pérenne et aux différentes compensations financières par l'État sont les suivantes.

- Le CICE, dont le montant correspondait à 6% de la masse salariale de l'entreprise comprise entre 1 et 2,5 SMIC, est transformée en un « bandeau » de réduction du taux de cotisation maladie de 6 point pour les rémunérations inférieures à 2,5 SMIC, pour un coût de 22,2 Md€.
- Cette mesure s'appliquant à tous les employeurs relevant du secteur privé, y compris dans le secteur non lucratif qui bénéficiait, depuis 2017, d'un crédit d'impôt sur la taxe sur les salaires (CITS) calculé de la même manière que le CICE, le CITS est supprimé, pour un gain de taxe sur les salaires de 0,5 Md€.
- Le renforcement des allègements généraux, destiné à réduire encore le coût du travail sur les bas salaires, se traduit par l'intégration, dans le calcul de la réduction, des cotisations employeurs aux

<sup>214</sup> Voir l'exposé des motifs de l'article 44 du PLF pour 2018 : " *Le présent article a pour objet d'alléger la charge fiscale induite par la taxe sur les salaires (TS) et de favoriser ainsi l'implantation en France d'activités à haute valeur ajoutée et le recrutement de cadres étrangers à fort potentiel par les entreprises françaises en diminuant les prélèvements assis sur leur rémunération. La mesure proposée consiste dans la suppression de la tranche additionnelle de 20% de TS, créée en 2013, applicable à la fraction des rémunérations excédant 152 279 €. Ces sommes seront donc taxées à 13,60%, comme c'était le cas jusqu'en 2013.*"

<sup>215</sup> Rapport de la CCSS de septembre 2020, p. 43.

régimes complémentaires Agirc et Arrco (6,01%) à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019, et des contributions employeurs d'assurance chômage (4,05%) à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2019. Le coût de ce renforcement est estimé à 3,5 Md€ en année pleine (1Md€ en 2019 compte tenu de la date d'entrée en vigueur) pour l'ensemble des administrations de sécurité sociale (y compris Unedic et Agirc-Arrco). L'intégration dans le calcul de la réduction de ces deux nouveaux régimes, et la réduction de 6 points du taux de cotisations d'assurance maladie pour les rémunérations inférieures à 2,5 SMIC se traduisent parallèlement par une modification de la répartition du coût des allègements généraux entre branches et organismes. L'impact pour les seuls régimes de base de sécurité sociale est ainsi positif (le poids de l'assurance maladie étant significativement abaissé), de l'ordre de 5,1 Md€.

- Ces dispositions ont débouché *in fine* sur la modification de certains dispositifs d'exonérations ciblées : certaines exonérations, qui pouvaient apparaître moins intéressantes que le nouveau cadre des allègements généraux (apprentissage, contrats aidés), ont été supprimées, les anciens bénéficiaires entrant de ce fait dans le droit commun des AG, tandis que d'autres (travailleurs occasionnels dans le secteur agricole, exonérations dans le secteur des services à la personne ou en outre-mer) ont été reconfigurées. L'ensemble de ces évolutions représente un coût pour les régimes de base évalué à 0,9 Md€.
- Au total, ces mesures représentent un coût pour les régimes de base estimé à 17,4 Md€. Il convient d'ajouter à ce coût la rétrocession au budget de l'État de 5,5 Md€ de recettes assises sur les revenus du capital (hors CSG et CRDS), du transfert de fractions de CSG pour environ 14,6 Md€ à l'Unedic (compensation pérenne de la suppression de la contribution salariale d'assurance chômage (compensé en 2018 par l'Acoss qui bénéficiait en contrepartie d'une fraction de TVA) et pour 2,3 Md€ à la CNSA (compensation de la rétrocession à l'État du prélèvement social sur les revenus du capital), dans le cadre d'un processus de rationalisation de la répartition des recettes entre État et sécurité sociale, et du transfert d'une fraction équivalente à 1,4 Md€ de taxe sur les salaires à l'Acoss pour que la branche recouvrement puisse assurer sa mission de compensation à l'Unedic des pertes de recettes liées à l'élargissement du périmètre des allègements généraux aux contributions d'assurance chômage.
- Le bilan de toutes ces opérations est quasiment neutralisé par l'affectation par l'État à la sécurité sociale d'une fraction significative de TVA aux régimes de base, correspondant à un rendement d'environ 40,4 Md€.

Tableau récapitulatif des impacts financiers pour les régimes de base et le FSV des mesures de la LFSS

	Impact sur les comptes des régimes de base et du FSV (Md€)
Bilan des opérations liées à la transformation du CICE	-0,9
Mesures de transformation du CICE et du CITS en allègements de cotisations	-17,4
Renforcement des allègements généraux	5,1
Modification des exonérations ciblées	-0,9
Bandeau maladie	-22,2
Suppression du CITS	0,5
Transferts entre l'Etat et la sécurité sociale	35,0
Rétrocession à l'Etat des prélèvements sociaux sur le capital (yc baisse de la CSG capital)	-5,5
Hausse de la TVA	40,4
Transferts entre branches et organismes de sécurité sociale	-18,4
Modification de la répartition de la taxe sur les salaires	-1,4
Modification fraction de CSG	-17,0

Source : CCSS, rapport de septembre 2020, p. 43



[51] En dehors de ces dispositions liées directement ou indirectement à la transformation du CICE, d'autres mesures en recettes ont été prises, ayant toutes un impact négatif sur les soldes, notamment parce que le cadre de référence en matière de compensations financières et de relations entre l'État et la sécurité sociale a été profondément repensé depuis 2018<sup>216</sup>.

- Toujours dans le cadre de la mesure de transformation du CICE, le barème des cotisations applicables aux employeurs relevant de régimes spéciaux (IEG, SNCF, RATP) a été révisé. Le coût pour ces employeurs de la suppression du CICE n'étant pas mécaniquement compensé par les allègements généraux<sup>217</sup>, il a été décidé de leur accorder le bénéfice de la réduction de 6 points sur le taux de cotisation maladie, en contrepartie d'un relèvement progressif des taux spécifiques dont ils bénéficiaient jusqu'ici pour l'aligner progressivement sur le droit commun. Ces dispositions conduisent à un coût pour la sécurité sociale de 0,6 Md€.
- Dans le cadre de la loi PACTE, les régimes sociaux applicables en matière de forfait social, de stock-options ou d'attributions gratuites d'action ont été modifiés, afin de favoriser les dispositifs de participation et d'intéressement d'un côté, et de favoriser l'écosystème des « start-ups », pour un coût global de 0,5 Md€.
- Suite à la hausse du taux de CSG sur les revenus de remplacement mise en œuvre à compter de 2018, il a été décidé de modifier les règles relatives à l'assujettissement au taux plein de CSG des pensions de retraite, en prévoyant un dispositif de lissage<sup>218</sup> dont le coût a été évalué à 0,2 Md€.
- La suppression des taxes sur les farines, décidée dans le cadre plus global d'une rationalisation de la fiscalité (visant notamment à supprimer les taxes dont le rendement paraissait trop faible au regard du coût de la collecte) a entraîné une perte de recettes de 0,1 Md€.
- L'exonération des cotisations sociales sur les heures supplémentaires, qui devait entrer en vigueur en septembre 2019 seulement (afin de limiter le coût

---

<sup>216</sup> L'évaluation préalable de l'article 19 du PLFSS pour 2019 relatif aux transferts de recettes entre la sécurité sociale et l'État (annexe 9 au PLFSS pour 2019, p. 162, précise ainsi : « Si le principe de compensation demeure à ce stade inscrit dans les textes, et est appliqué pour ce qui concerne la bascule entre le CICE et les allègements généraux renforcés, décidée en LFSS pour 2018, les conclusions du rapport remis au Parlement en application de l'article 27 de la loi de programmation des finances publiques 2018- 2022 et relatif à la rénovation des relations financières entre l'État et la sécurité sociale conduisent à envisager une évolution des pratiques concernant les transferts financiers entre l'État et la sécurité sociale. Compte tenu du retour à l'équilibre des comptes sociaux et alors que le budget de l'État enregistre encore des déficits significatifs, il est prévu que les nouvelles pertes de recettes de la sécurité sociale ne donnent plus lieu par principe à une compensation systématique. »

<sup>217</sup> Le bénéfice des allègements généraux est réservé aux employeurs entrant dans le champ de l'assurance chômage, alors que les salariés appartenant à ces régimes sont en auto-assurance en matière d'assurance chômage.

<sup>218</sup> Les titulaires de pensions de retraite sont assujettis à différents taux de CSG en fonction de leur revenu fiscal de référence, mais ces taux s'appliquent à l'intégralité de la pension. Pour ceux, proche du seuil du taux plein, dont la situation fiscale était proche du seuil, une modeste variation du revenu fiscal d'une année à l'autre pouvait entraîner une hausse ou une baisse significative de la CSG due.

pour les finances publiques dans le contexte d'un environnement économique moins porteur qu'escompté), aurait pu peser négativement sur les recettes des régimes de base à hauteur de 0,6 Md€, cette nouvelle exonération ne faisant pas l'objet d'une compensation financière.

- Ce coût a toutefois été significativement alourdi, suite à la décision prise dans le cadre de la loi portant mesures d'urgences économiques (MUES) et sociales (en réponse au mouvement des gilets jaunes) d'anticiper l'entrée en vigueur de cette exonération au 1<sup>er</sup> janvier 2019. Le surcoût de cette anticipation a été évalué à 1,1 Md€.
- Enfin, toujours dans le cadre de cette loi MUES, il a été décidé de créer un nouveau taux intermédiaire de CSG sur les revenus de remplacement, identique au taux plein qui prévalait avant le relèvement du taux mis en œuvre dans le cadre des mesures en faveur du pouvoir d'achat (6,6%), afin de concentrer l'impact de ce relèvement du taux de la CSG sur les retraités les plus aisés. Le coût de cette mesure, non compensé<sup>219</sup>, est de 1,5 Md€.

---

<sup>219</sup> De fait, s'il avait été dès 2018 prévu de ne relever le taux de CSG sur les revenus de remplacement qu'en instaurant un quatrième seuil (pour les titulaires de pensions ayant déclaré un revenu fiscal supérieur à 2 000 € pour une personne seule) et en laissant les autres dans la même situation qu'avant 2018 (exonéré, taux réduit à 3,8% ou taux de 6,6%), ce qui correspond à la réglementation actuelle après modification de la loi MUES, le rendement total de la mesure aurait été légèrement plus faible en 2018, mais il n'y aurait pas eu d'effet sur les soldes des régimes de base, l'ensemble des dispositions de la mesure de 2018 ayant fait l'objet de transferts entre l'État et la sécurité sociale pour en neutraliser les impacts sur les comptes sociaux. C'est parce que la mesure a été prise pour 2019 suite au mouvement des gilets jaunes, dans le nouveau cadre de non compensation par l'État des pertes de recettes de la sécurité sociale, que le nouveau barème de la CSG sur les revenus de remplacement se traduit par un impact négatif sur les comptes sociaux de 1,5 Md€.



## ANNEXE 12 - ÉVALUATION DES IMPACTS FINANCIERS DES MESURES MISES EN ŒUVRE ENTRE 2011 ET 2019 PAR BRANCHES

- [1] L'analyse rétrospective menée dans ce chapitre est centrée sur le périmètre agrégé des régimes de base de sécurité sociale et du FSV. La présente annexe se propose de décliner ces impacts agrégés par branches.
- [2] Les enseignements qui peuvent être tirés de cette analyse par branche doivent toutefois être considérés avec précaution, en raison des difficultés spécifiques de l'exercice.
- [3] Au-delà des précisions méthodologique d'ordre générale présentées au début du chapitre (voir encadré 1), l'analyse par branche est particulièrement délicate. S'agissant des dépenses, l'exercice n'est pas particulièrement compliqué, les périmètres des différentes branches étant relativement bien délimités et les mesures prises sur les dépenses se rattachant généralement aux branches qui pilotent les différents risques.
- [4] En revanche, s'agissant des recettes, il est parfois plus difficile d'attribuer à telle ou telle branche les impacts financiers d'une mesure nouvelle, car il faut s'assurer de la bonne articulation entre ce qui relève du rendement de la mesure en elle-même (rendement global qui a été mobilisé pour procéder à l'analyse sur le périmètre agrégé des régimes de base et du FSV), et ce qui relève de la « tuyauterie », c'est-à-dire de l'affectation des recettes entre les branches.
- [5] Ces mesures de tuyauterie ont pu être justifiées par souci de cohérence, par exemple lorsqu'une mesure en prélèvement obligatoire a un lien avec une branche, mais génère un rendement qui s'impute spontanément sur d'autres entités que la branche. Ainsi, la réforme du quotient familial décidée en 2014 dans le cadre d'une politique globale de modernisation de la politique familiale devait engendrer des recettes nouvelles pour la CNAF (environ 1 Md€). Mais le rendement de la mesure se traduisant par un surcroît d'impôt sur le revenu, l'État a réorienté ce rendement à la sécurité sociale par le biais de l'affectation d'une fraction supplémentaire de TVA (devenue au fil des années la principale, voire la seule, recette partagée entre l'État et la sécurité sociale). Or la TVA affectée à la sécurité sociale est uniquement affectée à la CNAM, et c'est ensuite par le jeu des affectations de recettes propres à la sphère sociale que le rendement escompté a été orienté vers la CNAF (modification des clés de répartition de la CSG, des droits de consommation sur les tabacs, du forfait social, de la taxe sur les salaires, des prélèvements sociaux sur les revenus du capital, ou réaffectation de taxes).
- [6] Ces mesures de tuyauterie ont également été justifiées par des soucis de rationalisation ou de simplification des schémas de financement. C'est ainsi qu'il a été décidé d'orienter progressivement l'ensemble des droits de consommation sur les tabacs ou sur les boissons (alcools, boissons sucrées) vers la branche maladie, de limiter dans la mesure du possible le nombre d'impôt et taxes partagés entre les

régimes et branches de la sécurité sociale (la taxe sur les salaires étant devenue au fil des exercices la principale recette partagée entre branche), ou d'affecter le produit de la CSG (et des prélèvements sociaux sur les revenus du capital) au FSV pour tenir compte des évolutions juridiques décidées à l'échelon européen.

- [7] Enfin, même si cela n'apparaît pas toujours clairement dans les différents documents sur le sujet (rapports CCSS, annexes aux PLFSS, présentations des mesures...), il apparaît évident que certaines mesures de tuyauterie ont été réalisées pour rééquilibrer les soldes des différentes branches. Ainsi, même si cela n'est pas présenté publiquement comme un transfert, les baisses de taux de cotisation AT-MP décidées entre 2016 et 2018, sur la base des textes qui prévoient que le taux s'ajuste aux dépenses afin de tendre vers l'équilibre financier<sup>220</sup>, ont permis d'envisager des hausses de taux de cotisation d'assurance maladie équivalentes (sans alourdir le coût du travail), permettant d'apporter des ressources nouvelles à la branche maladie encore largement déficitaire entre 2016 et 2018.
- [8] Par ailleurs, retracer précisément ces mouvements financiers entre branches peut se révéler complexe, notamment lorsque ces mesures de tuyauterie doivent s'étaler sur plusieurs exercices.
- Ce fut par exemple le cas avec l'affectation en 2011 pour solde de tout compte du rendement de l'excédent du panier de recettes fiscales (voir plus haut) pour 1,5 Md€. Ce rendement estimé devait être affecté aux différentes branches du régime général en 2011 et 2012, afin de redresser l'ensemble des soldes, puis être réorientés pour l'essentiel vers la CNAF en 2013 pour tenir compte du fait qu'elle avait bénéficié en 2011 et 2012 de recettes non pérennes en contrepartie de l'affectation d'une fraction de CSG à la CADES dans le cadre de la reprise de dette liée à la crise financière. Cette réorientation de l'équivalent de l'excédent du panier s'est fait en 2013 par une modification des clés de répartition de plusieurs recettes (tabacs, forfait social, prélèvements sur les revenus du capital, taxe sur les véhicules terrestres à moteur...).
- [9] Compte tenu de ces éléments, l'analyse par branche présentée ci-dessous est plus fragile que l'analyse agrégée présentée dans le corps du chapitre. Elle fournit toutefois des enseignements intéressants.
- [10] Tout d'abord, la branche AT-MP n'a quasiment pas bénéficié des mesures prises entre 2011 et 2019. Les mesures en dépenses ont été peu nombreuses et ont engendré des impacts financiers quasiment nuls. Du côté des recettes, les mesures prises en début de période (principalement le relèvement des taux en 2011 et 2013) ont été neutralisées par les baisses de taux de 2016, 2017 et 2018.

---

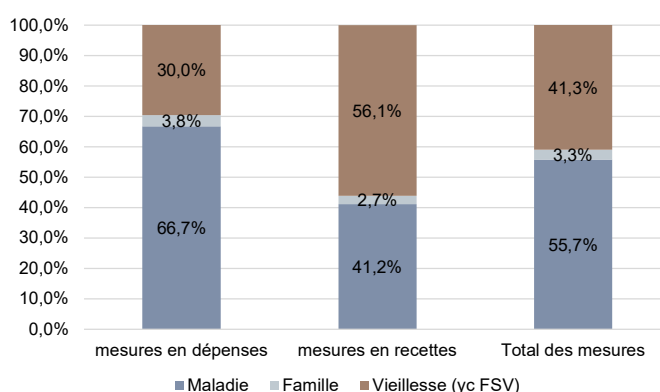
<sup>220</sup> Équilibre atteint dès 2013, mais compte tenu de l'endettement de la branche découlant des déficits enregistrés pendant la crise de 2008-2009 et jusqu'en 2012, ce n'est qu'en 2015 que la branche a retrouvé une situation patrimoniale nette équilibrée, grâce aux excédents dégagés entre 2013 et 2015.



[11] En termes de répartition des impacts financiers cumulés par branche, c'est la branche maladie qui a le plus bénéficié des mesures (56%), suivie de la branche vieillesse (41%). Pour la branche famille, l'impact global est bien plus modéré (3%).

[12] Cette répartition est toutefois différente selon la nature des mesures. Ainsi, la branche maladie a bénéficié de deux tiers des impacts financiers des mesures en dépenses, et la branche vieillesse à hauteur de 30% (4% pour la branche famille). En revanche, en recettes, c'est la branche vieillesse qui est le principal récipiendaire des mesures (56%), devant la maladie (41%) et la famille (2%).

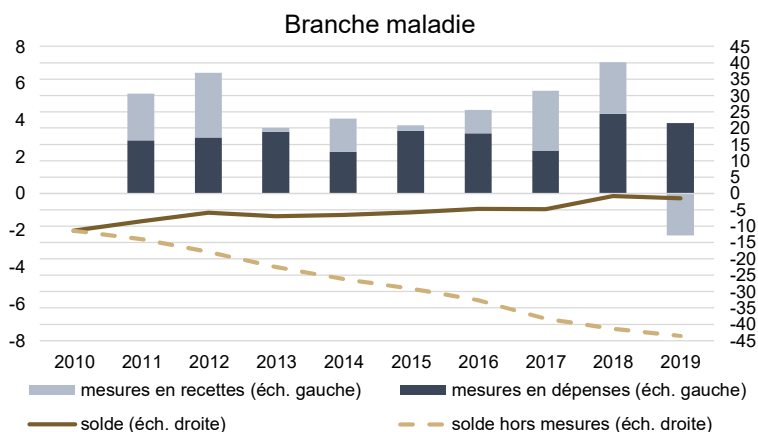
### Décomposition des impacts cumulés des mesures nouvelles en recettes et en dépenses prises sur la période 2011-2019 par branche (en % du total)



Source : DSS, présentation HCFiPS

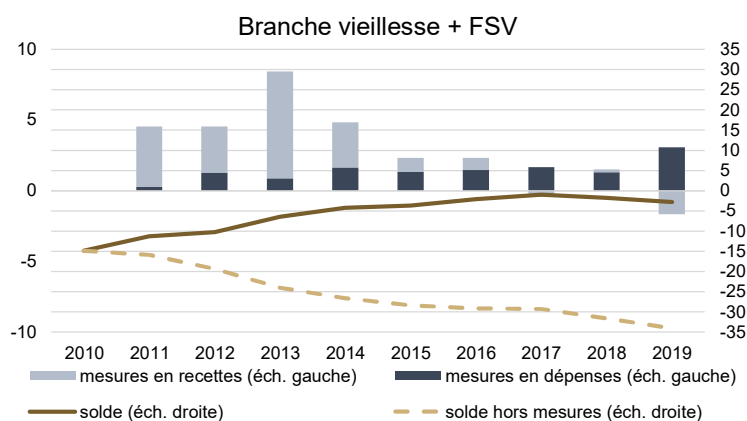
[13] Pour la branche maladie, l'importance des mesures en dépenses reflète le mode de pilotage par l'Ondam (voir plus haut), avec 28,7 Md€ de mesures d'économies. Les mesures sur les recettes ont toutefois également été mobilisées pour réduire progressivement les déficits, avec un impact cumulé de 13,3 Md€

[14] En neutralisant ces impacts en dépenses et en recettes, le solde « hors mesures nouvelles » aurait ainsi pu atteindre -43 Md€ en 2019.

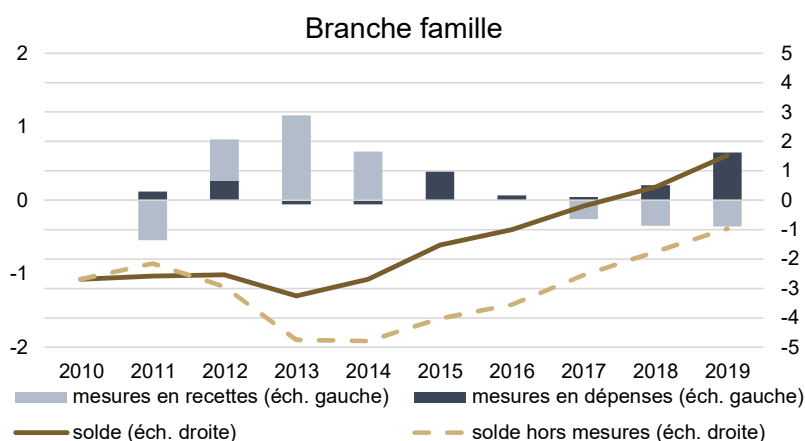




[15] L'histoire est assez similaire pour la branche vieillesse (y compris FSV), avec cette fois plus d'impacts des mesures en recettes (18,2 Md€) que s'agissant des mesures en dépenses (13 Md€). En l'absence de ces mesures, le solde de la branche vieillesse aurait pu atteindre -34 Md€ en 2019.



[16] En revanche, pour la branche famille, l'impact des mesures a été beaucoup plus modéré (2,4 Md€ au total, dont 1,7 Md€ sur les dépenses et 0,8 Md€ sur les recettes), en valeur absolue comme en proportion de ces dépenses ou recettes. De ce fait, le solde hors mesures nouvelles, aurait certes été plus dégradé (-0,9 Md€) qu'il ne l'était réellement à la veille de la crise sanitaire (+1,5 Md€), mais le redressement des comptes de la branche famille au lendemain de la crise financière de 2008-2009 aurait pu se faire de manière spontanée.





## **ANNEXE 13 - L'ÉVOLUTION DES COMPTES DE L'ASSURANCE CHÔMAGE SUITE À LA CRISE DE 2008-2009**

[1] En complément des éléments présentés dans le chapitre 4 sur le périmètre des organismes entrant dans le champ des LFSS, cette annexe revient succinctement sur les évolutions de la situation financière de l'assurance chômage au lendemain de la crise financière de 2008-2009.

### **1 - UN MODE DE PILOTAGE FINANCIER TRÈS DIFFÉRENT DE CELUI DU CHAMP LFSS**

[2] L'assurance chômage est depuis sa création en 1958 gérée par les partenaires sociaux, au travers de l'Unedic, et ne fait pas partie des régimes de base entrant dans le champ des LFSS. Schématiquement, les règles en matières de recettes et d'indemnisation sont régulièrement ajustées par la signature de conventions (en général conclues pour une durée de trois ans). Dans ce cadre, le rôle de l'État est bien moins prégnant que s'agissant des régimes de sécurité sociale.

[3] La répartition des rôles entre l'État et les partenaires sociaux a récemment évolué, notamment suite à la loi de 2018 sur la liberté de choisir son avenir professionnel : la contribution salariale d'assurance chômage a été exonérée puis supprimée et remplacée depuis 2019 par l'affectation d'une fraction de CSG<sup>221</sup>, et le calcul des allègements généraux de cotisations patronales sur les bas salaires est étendu depuis 2019 aux contributions d'assurance chômage. La loi introduit également une modification du mode de pilotage, puisque les négociations paritaires doivent désormais déboucher sur des perspectives financières compatibles avec un document de cadrage émanant du Premier ministre, remis en amont de l'ouverture des négociations<sup>222</sup>.

[4] Compte tenu des caractéristiques du régime, et notamment de la nature de ses dépenses, la notion d'évolution « tendancielle » s'applique mal à l'assurance chômage, dans la mesure où les règles d'indemnisation et de cotisation sont généralement fixées pour une durée de trois ans ; une projection pluriannuelle régulièrement actualisée supposerait de considérer implicitement une reconduction des règles actuellement en vigueur, ce qui n'est pas toujours aisé à assumer publiquement au-delà des prévisions pour l'année en cours et l'exercice suivant. Le

---

<sup>221</sup> L'exonération partielle puis totale de la contribution en 2018 a donné lieu à une stricte compensation financière par le biais de l'Acoss, et la fraction de CSG dont bénéficie l'assurance chômage est calibrée de manière à couvrir la perte de recette liée à la suppression de la contribution salariale entre 2019 et 2021.

<sup>222</sup> De fait, les négociations de 2019 n'ont pas permis de déboucher sur un accord paritaire compatible avec le cadrage financier adressé en 2018 par le Gouvernement, ce qui s'est traduit par une reprise en main par l'État suite à l'adoption d'un décret de carence. Il convient de noter que ce décret de carence confie au pouvoir réglementaire la responsabilité des règles d'indemnisation et de financement de l'assurance chômage pour une période de 3 ans, mais ne modifie pas les autres aspects de la gouvernance du régime (gestion par les partenaires sociaux *via* l'Unedic notamment).

séquencement des publications relatives aux trajectoires financières propre aux régimes de base (prévision tendancielle en CCSS, mesures de régulations évaluées sur une base pluriannuelle présentées à la représentation nationale, vote d'une trajectoire pluriannuelle après mesure) ne s'applique donc pas à l'assurance chômage. Toutefois, l'Unedic publie depuis longtemps des prévisions financières pour l'exercice en cours et l'exercice suivant (prévisions actualisées trimestriellement), et depuis 2015<sup>223</sup>, des prévisions triennales ; dans la plupart de ces publications, les impacts d'éventuelles modifications des règles d'indemnisation ou de financement sont explicités.

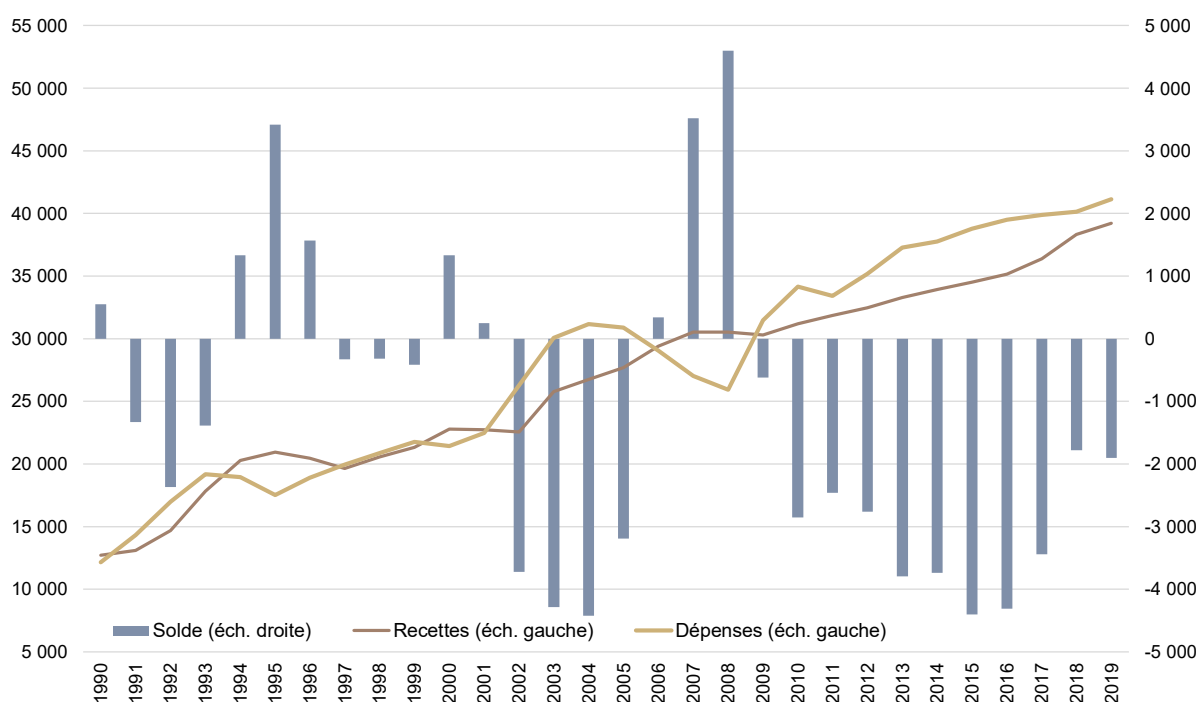
- [5] Par ailleurs, l'assurance chômage joue un rôle d'amortisseur peut-être encore plus important que pour d'autres organismes<sup>224</sup>. Comme pour d'autres régimes de protection sociale, les dépenses n'ont pas vocation à se réduire en période de récession, le maintien des prestations (essentiellement constituées de transferts en espèces) participant à stabiliser les revenus des assurés. Mais contrairement à la plupart des régimes de sécurité sociale, la nature même des dépenses fait que celles-ci augmentent en cas de récession, puisqu'elles visent à couvrir le risque d'une perte d'activité. En ce sens, le régime est financièrement encore plus dépendant de la conjoncture économique que d'autres régimes de protection sociale (d'où les importantes variations des prévisions observées parfois d'un trimestre à l'autre).
- [6] Ces éléments (mode de gouvernance, nature des dépenses) font que la vision de la soutenabilité financière est légèrement différente pour l'assurance chômage. L'enjeu n'est pas tant de rechercher l'équilibre financier annuel, comme cela peut être le cas dans d'autres régimes de sécurité sociale (même si cette recherche de l'équilibre a été particulièrement difficile sur ces dernières décennies), que de s'assurer que les déficits potentiellement importants constatés en bas de cycle sont compensés par des excédents en haut de cycle. C'était le cas dans les années 1980-1990, voire dans les années 2000, avec l'alternance de déficits et d'excédents significatifs, comme le montre le graphique ci-dessous.

<sup>223</sup> Notamment du fait des dispositions de la loi de programmation des finances publiques de 2014.

<sup>224</sup> Voir à ce sujet Lardeux Raphaël (2021), « Assurance chômage, prestations sociales et prélèvements obligatoires atténuent de 70% les variations annuelles de niveau de vie des personnes d'âge actif », *Études et résultats*, Drees, n° 1191, avril : « l'assurance chômage contribue de façon primordiale à la stabilisation du niveau de vie : elle absorbe près de la moitié de la variabilité du niveau de vie avant transferts des personnes se situant entre le deuxième et le quatrième décile de niveau de vie. »



## Évolution des recettes, dépenses et soldes de l'assurance chômage depuis 1990 (M€)



Source : Unedic

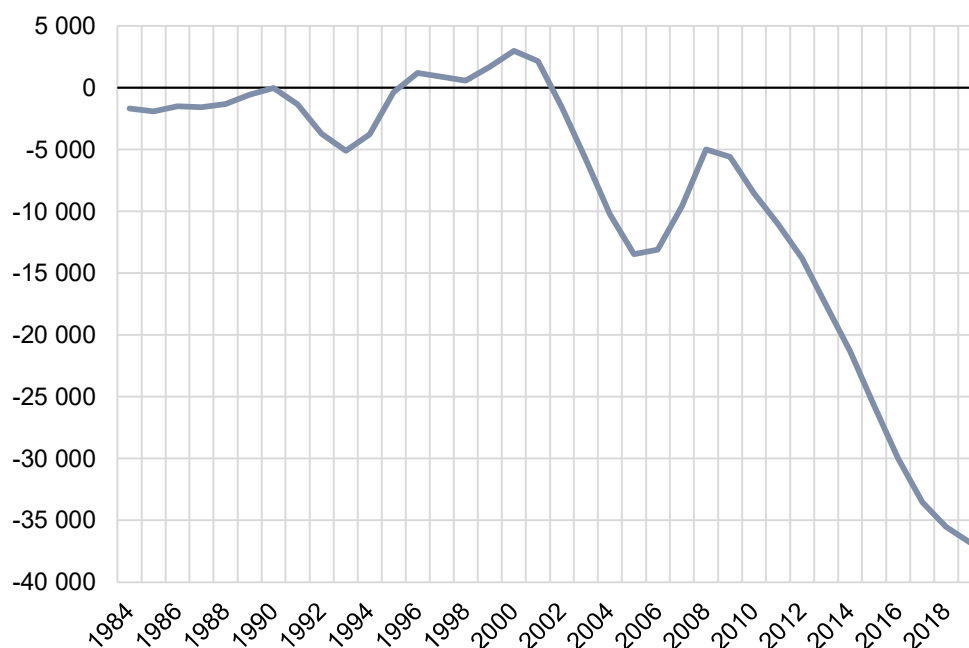
[7] De fait, la trajectoire après la crise financière de 2009 est assez différente de celle constatée antérieurement<sup>225</sup>. Le déficit enregistré au plus fort de la crise financière de 2009, c'est-à-dire en 2010, n'est à l'époque pas le déficit le plus important connu par le régime : en 2010, le déficit représentait 8,4% des dépenses annuelles, alors que les déficits enregistrés entre 2002 et 2004 correspondaient à 14,2% des dépenses annuelles et celui de 1992 à 13,9% des dépenses annuelles. La soutenabilité du régime était alors permise par sa capacité à générer des excédents importants, comme ce fut le cas en 1995 (19,5% des dépenses) ou en 2007-2008 (17,7% des dépenses annuelles). Or après la crise de 2009, le régime continuera à enregistrer de très importants déficits au cours de la décennie qui précède la pandémie<sup>226</sup>.

<sup>225</sup> Et de celle des régimes de sécurité sociale, puisque contrairement à ces derniers, le déficit de 2010 n'était alors pas le point bas historique et que l'amélioration significative des comptes courants n'est réellement enclenchée qu'à compter de 2017.

<sup>226</sup> La réduction du déficit à compter de 2017 a été interrompue par la crise sanitaire de 2020-2021, raison pour laquelle l'analyse menée ici s'arrête à 2019. Il convient toutefois de noter que dans sa publication annuelle sur les prévisions triennales de septembre 2019, soit quelques mois seulement avant le déclenchement de la crise sanitaire, l'Unedic prévoyait une très nette réduction du déficit en 2020 (qui aurait pu s'élever à 0,3 Md€) et des excédents importants à compter de 2021 (3 Md€ en 2021, 5,3 Md€ en 2022). Ces prévisions intégraient les effets des réformes des règles d'indemnisation décidées par le Gouvernement dans le cadre du décret de carence, mais même sans ces mesures, dont l'impact était évalué à 0,5 Md€ en 2020, 1,8 Md€ en 2021 et 2,1 Md€ en 2022, le régime aurait dégagé des excédents dès 2021 et aurait vu son endettement se réduire légèrement. Ces prévisions étaient légèrement revues à la baisse dans la prévision de février 2020, sans toutefois changer fondamentalement l'analyse : l'amélioration de la situation de l'emploi et l'adoption des nouvelles règles d'indemnisation auraient permis de renouer avec les excédents en 2021.

[8] La situation en matière d'endettement semble à ce titre plus pertinente en termes de boussole pour le pilotage financier que l'évolution annuelle du solde du compte courant. Or l'endettement du régime a fortement progressé au cours de la décennie 2010, passant de 5 Md€ en 2008 à 37 Md€ en 2019, alors qu'il avait été plutôt maîtrisé sur les décennies précédentes (avec toutefois une nette détérioration entre 2001 et 2005).

### Évolution de la dette de l'assurance chômage depuis 1984 (M€)



Source : Unedic

## 2 - UNE DÉGRADATION CONTINUE QUI S'EXPLIQUERAIT NOTAMMENT PAR UNE CONJONCTURE PEU FAVORABLE

[9] S'il est difficile de procéder comme pour les autres régimes et d'isoler, même de manière conventionnelle, l'impact de la conjoncture d'une part et des mesures de régulation éventuellement retenues d'autre part à partir des documents publics, l'Unedic a présenté au HCFiPS, en avril 2021, sa vision de la hausse de l'endettement<sup>227</sup>.

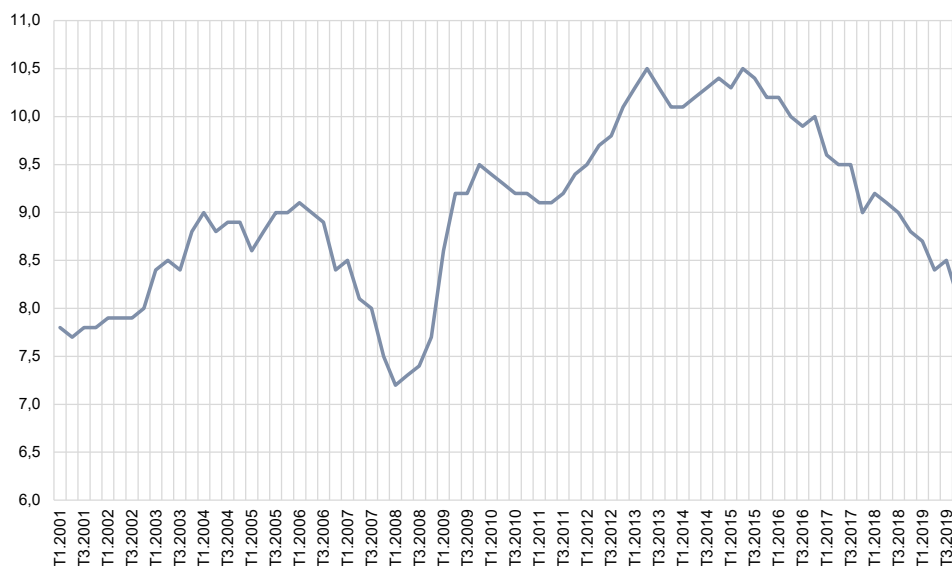
[10] La première explication provient d'une conjoncture économique peu porteuse. Comme le montre le graphique ci-dessous, le taux de chômage a très fortement progressé dès le déclenchement de la crise financière à l'automne 2008 et jusque fin 2009, passant de 7,2% à 9,5% ; mais la modeste embellie constatée entre 2010 et la mi-2011 (le taux baisse à 9,1%) n'a été que de courte durée, puisque le taux de chômage a connu une nouvelle progression significative entre mi-2011 et mi-2013,

<sup>227</sup> Une présentation similaire est par ailleurs publique. Voir Unedic (2019), *Situation financière de l'assurance chômage*, mars.



où il a atteint 10,5%. Enfin, ce taux de chômage est resté durablement élevé (supérieur à 10%) jusque fin 2016 : il repasse sous la barre des 10% en 2017 et continue de refluer jusqu'à atteindre un taux de 8,1% au dernier trimestre 2019.

### Évolution du taux de chômage au sens du BIT



Source : Insee

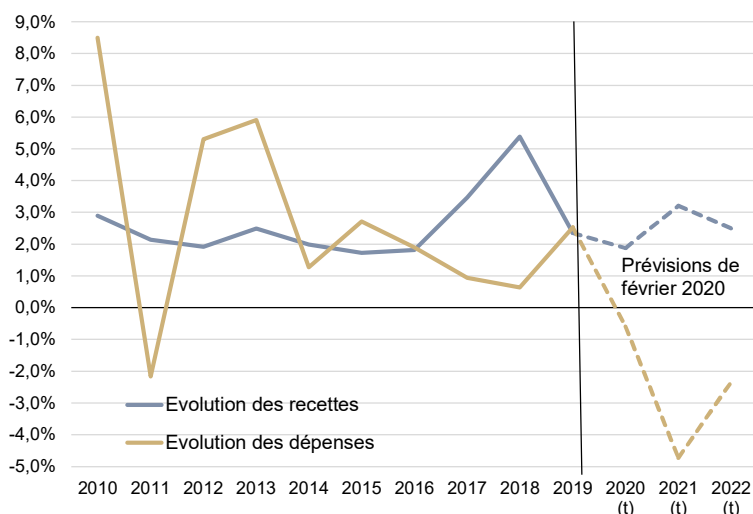
[11] Compte tenu de la nature des dépenses du régime, cette conjoncture très dégradée sur le marché de l'emploi se traduit d'abord par des dépenses dynamiques :

- Après la forte augmentation des dépenses en 2009 (+21,4%) et 2010 (+8,5%), l'amélioration observée en 2011 illustre l'amorce d'une reprise économique, qui n'est toutefois que de courte durée.
- En 2012 et 2013, les dépenses croissent de 5,5% en moyenne, en lien avec l'augmentation du taux de chômage et la croissance atone de l'activité économique dans le sillage de la crise des dettes souveraines.
- La période 2014-2016 est marquée par une progression à nouveau modérée des dépenses (+2% en moyenne), en ligne avec l'évolution des recettes. Compte tenu du déficit du régime, le maintien d'une dynamique de dépenses similaire à celle des recettes ne suffit toutefois pas à réduire le déficit.
- L'embellie sur le marché du travail à compter de 2017 se traduit par un très net ralentissement des dépenses (+1,4% en moyenne) qui, combinée à la dynamique des recettes, facilite la réduction du déficit.
- Sur la base des prévisions publiées à la veille de la pandémie, les dépenses auraient pu se contracter sur les exercices 2020 à 2022 (-2,6% par an en moyenne).

[12] Les recettes progressent en revanche à un rythme plus régulier, mais moins élevé<sup>228</sup>.

- En l'absence d'apport de ressources ou d'augmentation significative du taux de cotisation d'assurance chômage<sup>229</sup>, les recettes ont progressé à un rythme régulier mais modéré de 2% entre 2011 et 2016), soit un rythme proche de celui de la masse salariale du secteur privé (2,1%).
- L'amélioration de la conjoncture à compter de la fin 2016 et la très légère augmentation du taux de la contribution employeur en 2017 se sont traduites par un rendement plus dynamique des recettes, qui ont progressé de 3,7% par an en moyenne entre 2017 et 2019 (contre 3,4% pour la masse salariale du secteur privé).
- Sur la base des prévisions publiées avant la crise sanitaire, les recettes auraient progressé de 2,5% par an en moyenne, en lien avec la progression anticipée de la masse salariale.

### Progression annuelle des dépenses et recettes de l'assurance chômage depuis 2010



Source : Unedic

## 3 - AUX EFFETS DE LA CONJONCTURE S'AJOUTENT LES IMPACTS DE LA RÉGLEMENTATION PROPRE AU RÉGIME ET À DIVERS

[13] La présentation par l'Unedic des évolutions de la réglementation, issues des conventions négociées et signées par les partenaires sociaux, montre que certaines règles ont pu participer au dynamisme des dépenses<sup>230</sup>.

<sup>228</sup> C'est également le cas pour les régimes de sécurité sociale, qui ont toutefois bénéficié de l'apport de ressources nouvelles, comme évoqué dans ce chapitre.

<sup>229</sup> Depuis 2003, le taux des contributions d'assurance chômage est remarquablement stable, autour de 4% pour la part employeur et 2,4% pour la part salariale ; le taux de la part employeur a été porté à 4,05% en octobre 2017.

<sup>230</sup> Les estimations rappelées ici correspondent à des chiffrages *ex ante* en année pleine, qui ne peuvent probablement que difficilement être réévalués *ex post*.



- La convention de février 2009, négociée alors que l'ampleur de la crise financière n'était pas encore pleinement connue, prévoyait ainsi un abaissement de la condition d'affiliation à 4 mois sur les derniers 28 mois, et une modification de la durée d'indemnisation, correspondant désormais à la durée d'affiliation. L'Unedic estimait que ces règles pouvaient induire un surcoût annuel de l'ordre de 1,1 Md€ par rapport à la réglementation jusqu'ici en vigueur.
- La convention de 2011 a reconduit ces règles, afin de tenir compte de la situation dégradée du marché du travail.
- Certaines dispositions incluses dans les conventions suivantes visaient à réaliser des économies, notamment par la modification des règles de cumul entre l'allocation et des rémunérations d'activité, du calcul de l'allocation ou du différé d'indemnisation pour la convention de 2014, et par la prise en compte des « jours travaillés » pour la constitution des droits et l'adaptation de l'indemnisation des séniors pour la convention de 2017. L'Unedic estime l'impact global de ces dispositions à des économies annuelles de l'ordre de 0,4 Md€ pour la convention de 2017 et 0,9 Md€ pour celle de 2017.

[14] Au-delà de ces éléments directement liés à la gestion paritaire du régime, l'assurance chômage a également dû faire face à des coûts supplémentaires liés à d'autres évolutions relevant des pouvoirs publics.

- L'Unedic rappelle que la contribution de l'assurance chômage à Pôle Emploi a été relevée en 2008, pour un surcoût annuel d'environ 0,8 Md€<sup>231</sup>.
- L'indemnisation des travailleurs mobiles au sein de l'espace européen, dont les règles sont définies par un règlement communautaire, se sont par ailleurs révélées défavorables pour l'assurance chômage, avec un coût annuel évalué à 0,6 Md€<sup>232</sup>.

[15] D'autres évolutions ont pu contribuer à augmenter le coût de l'indemnisation, même si aucun chiffrage précis n'est disponible.

- La création, en 2009, du dispositif de rupture conventionnelle a pu entraîner une augmentation des taux de séparation entre les salariés et les employeurs, avec une prise en charge supplémentaire par l'assurance

---

<sup>231</sup> La Cour des comptes note que compte tenu des règles en vigueur depuis la création de Pôle emploi, et de l'évolution de la masse salariale, le financement annuel de Pôle emploi par l'Unedic est passé de 2,7 Md€ à 4,1 Md€ entre 2009 et 2020 (+52%), pour un coût total cumulé de 10 Md€. Parallèlement, le financement par l'État a baissé de 18%. La Cour note également que ce système entraîne une hausse des ressources de Pôle emploi sans lien direct avec ses besoins sur une année N. Voir Cour des comptes (2021), Rapport annuel.

<sup>232</sup> La réglementation européenne de coordination relative à l'indemnisation des salariés mobiles au sein de l'Union européenne (le pays de résidence offre des prestations chômage identique à un résident, et se fait rembourser partiellement les allocations versées par l'État du dernier emploi) apparaît peu favorable à la France. L'Unedic estimait que le solde négatif entre prestations versées par l'assurance chômage et sommes remboursées par les pays voisins (essentiellement Suisse et Luxembourg, et dans une moindre mesure, Allemagne, Belgique et Espagne), est passé de -0,3 Md€ en 2008 à -0,7 Md€ en 2017, et qu'au total le surcoût cumulé aurait atteint 5,5 Md€ entre 2008 et 2018. La Cour des comptes évalue cet impact à 6,2 Md€ sur la période 2009-2019.



chômage. La convention de 2014 a toutefois prévu un délai de carence en cas de versement d'indemnités de rupture conventionnelle afin de limiter les effets d'aubaine.

- La réforme des retraites de 2010, qui a conduit à décaler l'âge légal de départ à la retraite de deux ans, a pu contribuer à augmenter les dépenses d'indemnisation dans la mesure où, comme le montrent certains travaux<sup>233</sup>, cette disposition s'est traduite par un maintien des assurés dans leur situation existante entre 60 et 62 ans ; de fait, les actifs déjà indemnisés par l'assurance chômage à l'âge de 60 ans ont bénéficié d'une indemnisation plus longue qu'avant la réforme. Il convient toutefois de noter que le régime a probablement bénéficié parallèlement de recettes supplémentaires, les salariés prolongeant leur activité pour tenir compte de cette nouvelle législation engendrant des recettes supplémentaires pour l'assurance chômage.

[16] Au total, s'il est difficile d'estimer finement le poids de ces différents facteurs dans l'évolution de la trajectoire des comptes courants de l'assurance chômage, il est possible de se référer à l'exercice mené par l'Unedic, même s'il porte sur l'évolution de la dette plus que des comptes courants, et sur une période légèrement différente (2008-2019) de celle qui nous préoccupe ici (2010-2019).

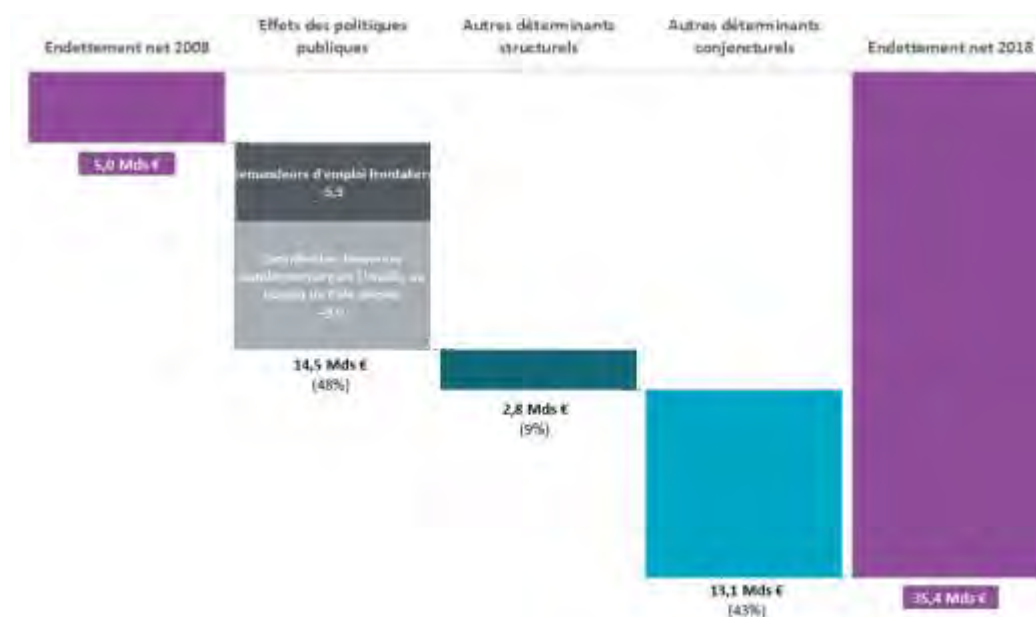
[17] Dans sa publication sur la situation financière de l'assurance chômage du 26 mars 2019, l'Unedic présente ainsi le schéma suivant, qui décompose l'évolution de la dette de l'Unedic sur la période 2008-2018 en 4 facteurs. Il en ressort qu'une partie importante de l'endettement croissant relève de la conjoncture (43%), que les mesures de régulation (en dépenses ou en recettes) prises par les gestionnaires du régime n'ont pas permis de limiter l'endettement (en dépit des mesures d'économies portées par les conventions de 2014 et 2019), et ont même contribué modérément à la hausse de l'endettement (9%), et qu'une partie essentielle (48%) de la dégradation résulte de décisions qui ne relèvent pas des gestionnaires du régime (quelle que soit la pertinence ou non de ces dispositions).

---

<sup>233</sup> Voir par exemple la présentation au HCFIPS par la Direction générale du Trésor des effets macroéconomiques des réformes des retraites, qui cite notamment les travaux de Rabaté Simon et Rochut Julie (2016), « Impact de la réforme des retraites de 2010 sur l'activité des seniors en France », *Document de travail du COR*, 19 octobre, ou encore Dubois Yves et Koubi Malik (2017), « Report de l'âge de la retraite et taux d'emploi des seniors : le cas de la réforme des retraites de 2010 », *Insee Analyses*, n°30, 2017.



## Évolution de l'endettement de l'Unedic sur la période 2008-2018



Source : Unedic

Lecture : Les décisions des pouvoirs publics expliquent 14,5 Mds€ de la dette contractée entre 2008 et 2018. Le reste de l'aggravation de la dette entre 2008 et 2018 peut s'expliquer par 13,1 Mds€ de soldes conjoncturels cumulés. Les déterminantes structurels provenant des décisions des partenaires sociaux représentent le reste, soit 2,8 Mds€.

[18] Si cette analyse des origines de l'endettement massif du régime peut être discutée, l'identification de ces trois principaux facteurs (conjoncture défavorable, mesures de régulations favorables aux assurés, dispositions relevant des pouvoirs publics) semble consensuelle<sup>234</sup>, même si leur impact respectif peut varier. En retenant une approche alternative, et sur une période plus longue, B. Coquet estimait par exemple que le financement du service public de l'emploi pouvait à lui seul expliquer la dette de l'Unedic<sup>235</sup>.

[19] Comme évoqué plus haut, les prévisions réalisées avant la crise sanitaire tablaient sur le retour aux excédents en 2021 et 2022, s'accompagnant d'une

<sup>234</sup> Voir les travaux de la Cour des comptes en 2021 (op.cit.), qui explique également l'endettement du régime par la conjonction d'une situation dégradée du marché de l'emploi, d'une amélioration des droits à indemnisation découlant des conventions de 2009 et 2014, et de dépenses dynamiques au titre du financement de Pôle Emploi ou des travailleurs frontaliers. Voir également Coquet Bruno (2016), « Dette de l'assurance chômage : quel est le problème ? », *Les notes de l'OFCE*, n° 60, mars.

<sup>235</sup> « Une conclusion s'impose avec force avant même d'explorer plus en détails les comptes des dépenses assurantielles de l'Unedic : dans la mesure où le financement du service public de l'emploi peut à lui seul expliquer la dette de l'Unedic, il est impossible d'affirmer que celle-ci est le fruit de la « générosité » des droits. Cette assertion est absurde puisque même après imputation des charges de financement du Service public de l'emploi, le compartiment des dépenses d'indemnisation a dégagé une capacité de financement d'environ 11,8 Md€ depuis 1990, tous régimes confondus, y compris intérimaires, intermittents, et charges d'intérêts nettes. Et depuis 2008, ces dépenses non-assurantielles ont absorbé une capacité de financement de 23,8 Md€, plus importante que l'accroissement de la dette de l'Unedic sur cette période (20,9 Md€), ce qui signifie que l'activité d'assurance a été excédentaire de 2,9 Md€, au moment même où le pays est confronté à une crise dont l'ampleur et la durée inédites ont porté le chômage à un niveau inégalé. »

réduction de l'endettement. Les prévisions associées à la loi de finance pour 2022 montrent que si la crise sanitaire a interrompu le redressement progressif des comptes à partir de 2017 et a contribué à un très fort accroissement de l'endettement (voir le chapitre introductif), il s'agit potentiellement d'une interruption très temporaire, dans la mesure où le régime devrait retrouver l'équilibre dès 2022, après un déficit encore très important attendu pour 2021 (11 Md€). Ces éléments prospectifs sont abordés plus en détail dans le chapitre 6.



## **ANNEXE 14 - LA RETRAITE COMPLÉMENTAIRE APRÈS LA CRISE DE 2008-2009 : L'EXEMPLE DE L'AGIRC-ARRCO**

- [1] L'assurance vieillesse complémentaire a également vu sa solidité financière ébranlée par la crise de 2009. L'analyse des mécanismes par lesquels elle a pu retrouver un équilibre, voire dégager des excédents, est toutefois plus complexe que pour l'assurance chômage par exemple.
- [2] Tout d'abord parce que le risque est éclaté entre de multiples régimes ayant des caractéristiques très différentes en termes de maturité, de populations couvertes, de situation financière avant la crise de 2009... Cet éclatement institutionnel se traduit par des stratégies de régulation potentiellement différentes.
- [3] Ensuite parce que la plupart de ces régimes fonctionnent par points et disposent de réserves parfois conséquentes, ce qui induit des modes de pilotage sensiblement différents de ce qui est observé dans les régimes de base, même si des liens très étroits existent entre ces deux sphères de l'assurance vieillesse (les évolutions en termes de durée d'assurance ou d'âge légal de départ à la retraite qui sont déterminées par le législateur pour les régimes de base sont la plupart du temps étendues aux régimes complémentaires).
- [4] Enfin, parce que le pilotage de ces régimes n'obéissant pas aux règles en vigueur pour les régimes de base entrant dans le champ des LFSS, la documentation disponible n'est pas aussi exhaustive et immédiatement lisible (pas de trajectoire pluriannuelle agrégée, pas d'affichage distinct d'une trajectoire tendancielle et après mesures de régulation...).
- [5] On peut néanmoins revenir sur la gestion du régime complémentaire des salariés du secteur privé (Agirc-Arrco<sup>236</sup>) après la crise de 2009, régime qui représentait 86,4% de l'ensemble des prestations servies par les régimes complémentaires en 2019, notamment à partir des publications de la Commission des comptes de la sécurité sociale et de la Drees.

### **1 - UN RÉSULTAT NET DÉFICITAIRE ENTRE 2011 ET 2018, AVEC UN RETOUR À L'ÉQUILIBRE AMORCÉ À COMPTER DE 2016**

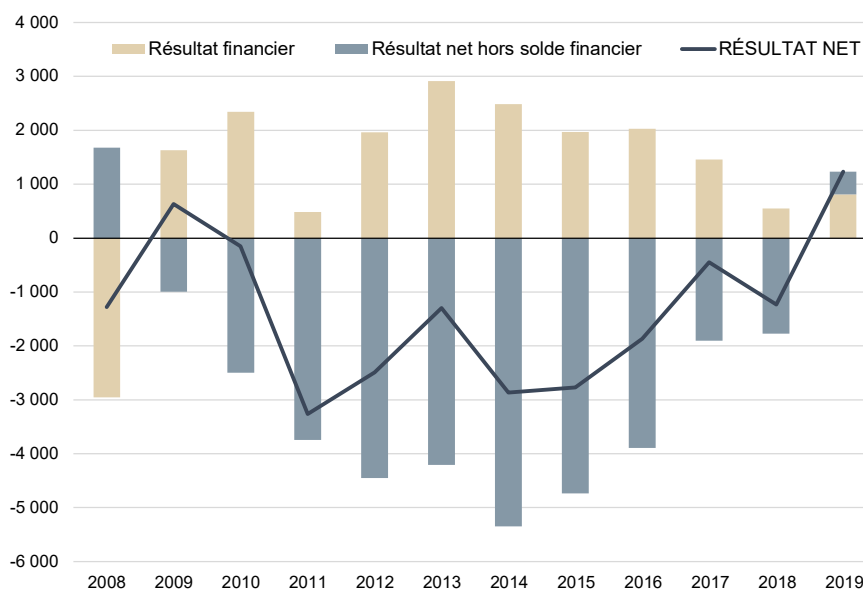
- [6] La crise financière de 2008-2009 a débouché sur l'apparition d'un premier déficit en 2008, puis sur plusieurs déficits importants (autour de 3 Md€ par an) entre 2011 et 2015. Le régime a ensuite amorcé une trajectoire de retour à l'équilibre, et a pu dégager un excédent en 2019.

---

<sup>236</sup> Par souci de simplicité, on examine ici le régime dans son ensemble, même si avant leur fusion en 2019, il s'agissait bien de deux régimes distincts, ne connaissant pas du tout les mêmes évolutions financières et ayant pu donner lieu à des régulations différentes.

[7] Comme le montre le graphique ci-dessous, ces évolutions agrégées masquent des réalités très différentes selon qu'on porte l'attention sur le résultat « technique » (hors résultat financier) ou sur le résultat financier.

### Évolution de la situation financière de l'Agirc-Arrco entre 2008 et 2019 (Md€)



Source : CCSS

[8] S'agissant du **résultat financier**, le régime a pu dégager des excédents sur toute la période post-crise financière<sup>237</sup>, le placement des réserves importantes, quoique progressivement réduites par les besoins de financement du solde technique, ayant permis d'enregistrer d'importants produits financiers. Ce solde financier, d'environ 1,7 Md€ par an à partir de 2010 (mais relativement volatile, reflétant pour partie l'évolution des cours et du rendement des placements financiers), a ainsi permis d'atténuer largement le déficit global du régime.

[9] Le pilotage du régime complémentaire, du fait de l'existence de réserves financières importantes, est donc fondamentalement différent de celui des régimes de base (ou de régimes ne disposant pas de réserves), dans la mesure où les outils de régulation à disposition des gestionnaires du régime peuvent porter en partie sur les opérations financières, afin d'atténuer ou d'éviter une régulation « classique » par les paramètres de calcul des cotisations et des allocations.

[10] S'agissant du résultat hors solde financier, un premier déficit émerge en 2009, et les déficits annuels vont se creuser jusqu'en 2014. Sur les exercices suivants, le déficit « technique » va se réduire, et le régime enregistrera un résultat excédentaire en 2019.

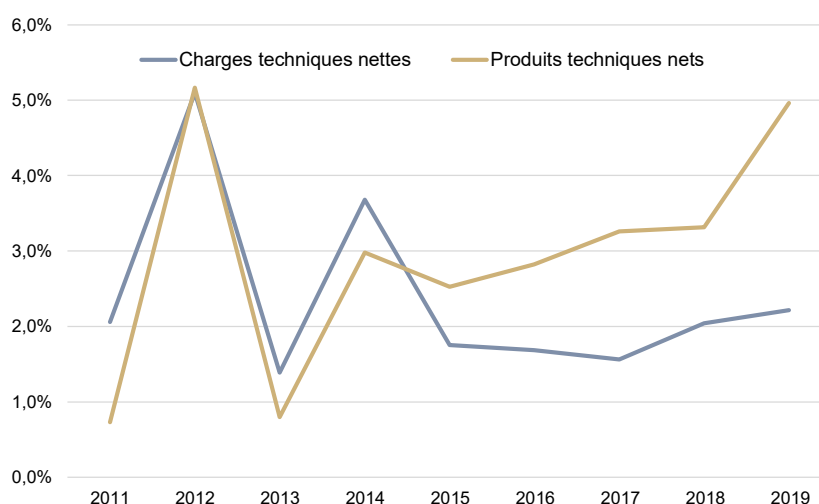
<sup>237</sup> Le déficit du solde financier en 2008 résulte de l'inscription dans les comptes de provisions importantes (3,4 Md€) au titre de moins-values latentes, qui ont donné lieu à des reprises sur les exercices suivants.



[11] Comme cela est présenté en détail dans les différentes fiches des rapports successifs de la Commission des comptes de la sécurité sociale, cette dégradation du résultat à partir de 2009 découle, comme pour l'assurance retraite de base, d'un faible dynamisme de la masse salariale du secteur privé après la contraction observée en 2010, mais aussi d'une tendance de fond, liée à l'arrivée à la retraite des générations du baby-boom.

[12] Le graphique ci-dessous représente les évolutions annuelles des charges « techniques » (prestations et transferts, hors charges de gestion courante, charges financières et charges exceptionnelles) et des produits « techniques » (cotisations sociales et transferts, hors produits de gestion courante, produits financiers et produits exceptionnels). Les évolutions erratiques de 2012 et 2013 s'expliquent principalement, du côté des charges, par la mensualisation du versement des pensions par l'Agirc à compter de 2014, qui conduit à améliorer facialement le résultat de 2013

### Évolutions annuelles des charges et produits techniques nets (%)



Source : CCSS

[13] Schématiquement, la dégradation du solde technique entre 2008 et 2014 peut être imputée à des dépenses dynamiques entre 2011 et 2014 (3,1% par an en moyenne), et à des recettes progressant à un rythme sensiblement inférieur (2,4% par an en moyenne), quoique légèrement supérieur à celui de la masse salariale (2,1%).

[14] Par la suite, la réduction du déficit technique à compter de 2015 doit beaucoup à un net ralentissement de la progression des dépenses (1,9% en moyenne, et 1,8% pour les prestations), et à une croissance plus dynamique des recettes (+3,4% par an).

## 2 - LES IMPACTS FINANCIERS DES ACCORDS PARITAIRES SIGNÉS DEPUIS LA CRISE FINANCIÈRE

[15] Ces explications très sommaires<sup>238</sup> ne sont pas très différentes de ce qui est observé sur les régimes de base. Pour limiter la dégradation des comptes et l'érosion des réserves financières, les gestionnaires des régimes Agirc-Arrco ont été amenés à prendre des dispositions spécifiques, dans le cadre de quatre accords paritaires, signés en 2011, 2013, 2015 et 2017 ; les réformes des retraites de 2010 et 2012<sup>239</sup> ont également eu des impacts financiers. Une publication de la Drees<sup>240</sup> permet d'apprécier dans les grandes masses les incidences de ces dispositions à l'horizon 2020<sup>241</sup>.

[16] L'accord du 18 mars 2011 a notamment permis de prendre en compte les effets de la réforme de 2010, et notamment du recul des bornes d'âge. Il a également procédé à l'alignement du rendement des deux régimes (en baissant le rendement de l'Agirc) et prévu la stabilisation de ce rendement entre 2012 et 2015. Certains avantages familiaux ont également été révisés.

- D'après la Drees, le relèvement des bornes d'âge de la réforme de 2010 aurait eu un impact d'environ 6Md€ sur les soldes techniques de l'Agirc-Arrco à l'horizon 2020. L'ensemble de la réforme de 2010 (y compris mesures sur les carrières longues ou sur les dérogations pour les parents de 3 enfants...) aurait eu un impact de 7 Md€ à ce même horizon<sup>242</sup>.

[17] Le décret de 2012 relatif aux départs anticipés pour carrières longues a également eu un impact sur les soldes Agirc-Arrco, estimé à -1,5 Md€ à l'horizon 2020, du fait de l'augmentation des flux de départs de certains assurés<sup>243</sup>.

<sup>238</sup> Le lecteur est renvoyé aux différentes fiches des rapports de la CCSS pour plus de détail, notamment s'agissant des évolutions annuelles parfois erratiques telles qu'elles sont représentées dans le graphique, et qui résultent de différents éléments sur lesquels il n'est pas nécessaire de revenir ici pour notre propos.

<sup>239</sup> La réforme de 2014 n'a eu aucun impact sur les régimes complémentaires sur la décennie 2010-2019, puisque la disposition qui les concernera, à savoir l'allongement progressif de la durée de cotisation pour les régimes de base, ne s'applique qu'à compter de 2020.

<sup>240</sup> Drees (2016), « Les réformes des retraites de 2010 à 2015 », *Les dossiers de la Drees*, n° 9, décembre.

<sup>241</sup> Pour rappel, les estimations réalisées dépendent, comme c'est le cas pour d'autres évaluations financières des mesures de régulation prises dans le champ des régimes de base, des perspectives démographiques et macroéconomiques alors envisagées, l'effet réel (ex post) pouvant être différent. Par ailleurs, les estimations des impacts financiers par régimes sont présentées sous forme de graphique, les chiffres affichés ici sont donc des ordres de grandeurs découlant de la lecture de ces graphiques.

<sup>242</sup> Les autres impacts de l'accord de 2011 (et notamment la sous-indexation de la valeur de service de l'Agirc et la révision des majorations pour les parents de trois enfants ou plus) auraient un impact de 0,4 Md€ à l'horizon 2020. L'indexation prévue pour 2012-20115 des valeurs de points et de service sur le salaire moyen minoré de 1,5 point avec un plancher correspondant au taux d'inflation n'a de fait pas eu d'effet réel compte tenu de la faiblesse du taux de progression des salaires : de fait, les revalorisations de ces paramètres ont été faites sur le taux d'inflation, qui sert de contrefactuel pour la simulation des effets de la réforme, ce qui conduit à considérer que ces dispositions n'ont pas eu d'impact.

<sup>243</sup> La dégradation ainsi évaluée ne joue que sur le début de période : à partir de 2025, les effets de cette réforme s'amenuisent, compte tenu des moindres droits accumulés par ceux qui avancent effectivement leur âge de départ. À l'horizon 2035-2040, cette réforme n'aurait plus d'effet négatif sur les soldes des régimes complémentaires.

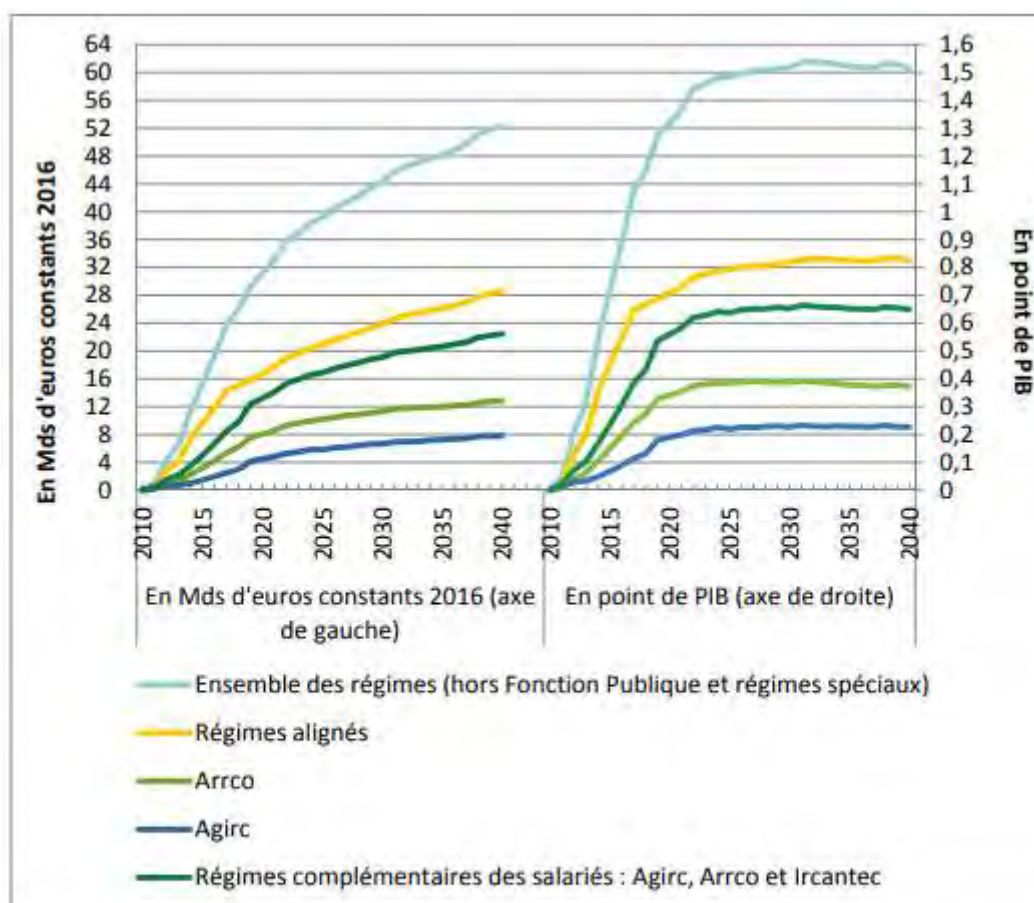


- [18] L'accord du 13 mars 2013 prévoit notamment une sous-indexation des valeurs de service et une hausse des taux de cotisation. La Drees évalue l'impact de l'ensemble de ces mesures à 1,7 Md€ à l'horizon 2020.
- [19] Enfin, l'accord du 30 octobre 2015 incorpore beaucoup de modifications : fusion des régimes à l'horizon 2019, sous-indexation de la valeur de service pendant 3 ans, décalage de la date de revalorisation du 1<sup>er</sup> avril au 1<sup>er</sup> novembre, relèvement de la valeur d'acquisition du point à un rythme supérieur à celui de l'inflation, nouvelle hausse des taux de cotisation, extinction du mécanisme de garantie minimale de points (GMP), mise en place de coefficients de solidarité et de coefficients majorants à partir de 2019... La Drees évalue l'ensemble de ces mesures à 5,5 Md€ à l'horizon 2020<sup>244</sup>.
- [20] Sur la base de ces chiffres issus des travaux de la Drees, on peut ainsi estimer que les dispositions prises en matière d'assurance retraite depuis 2010 ont eu un impact positif sur les soldes de l'Agirc-Arrco de l'ordre de 13 Md€ à l'horizon 2020, soit environ 0,6 point de PIB (voir graphique ci-dessous). Autrement dit, en l'absence de ces dispositions, le solde technique du régime aurait pu être très largement déficitaire, de l'ordre de 12 Md€, plutôt qu'en léger excédent (la prévision de septembre 2019, avant la pandémie, était de 0,3 Md€).

---

<sup>244</sup> Ces estimations, datées de 2016, reposaient toutefois sur les hypothèses macroéconomiques alors retenues, et notamment en termes d'inflation. Des chiffrages plus récents, réalisés par l'Agirc-Arrco et la DSS, faisait état d'un impact positif de l'accord de 2015 de l'ordre de 4,2 Md€ à l'horizon 2020.





**Lecture :** L'ensemble des réformes intervenues entre 2010 et 2015 conduit à une amélioration de 28,5 milliards d'euros du solde financier des régimes alignés en 2040 (euros constants 2016), soit 0,83 point de PIB.

**Champ :** Ensemble des assurés vivants en 2010. Hors RAFF, régimes de la Fonction publique, régimes spéciaux et régimes complémentaires et supplémentaires des professions libérales ; hors mise en place du C3P et des cotisations associées ; hors effets des réformes sur les réversions et les ressources autres que les cotisations.

**Sources :** Modèle TRAJECTOIRE, DREES pour les générations nées entre 1943 et 1990. EIR 2012 et 2008 pour les générations nées avant 1943. Scénario macroéconomique B du COR issu de la séance de décembre 2014.



## ■ ■ ANNEXE 15 - METHODOLOGIE UTILISÉE PAR PIERRE-YVES CUSSET POUR ÉVALUER L'IMPACT DU VIEILLISSEMENT SUR LA PROTECTION SOCIALE

- [1] La proposition de visualisation de l'impact de la démographie sur la protection sociale, effectuée par Pierre-Yves CUSSET lors de la séance du HCFiPS du 11 mars 2021 repose sur les éléments suivants.

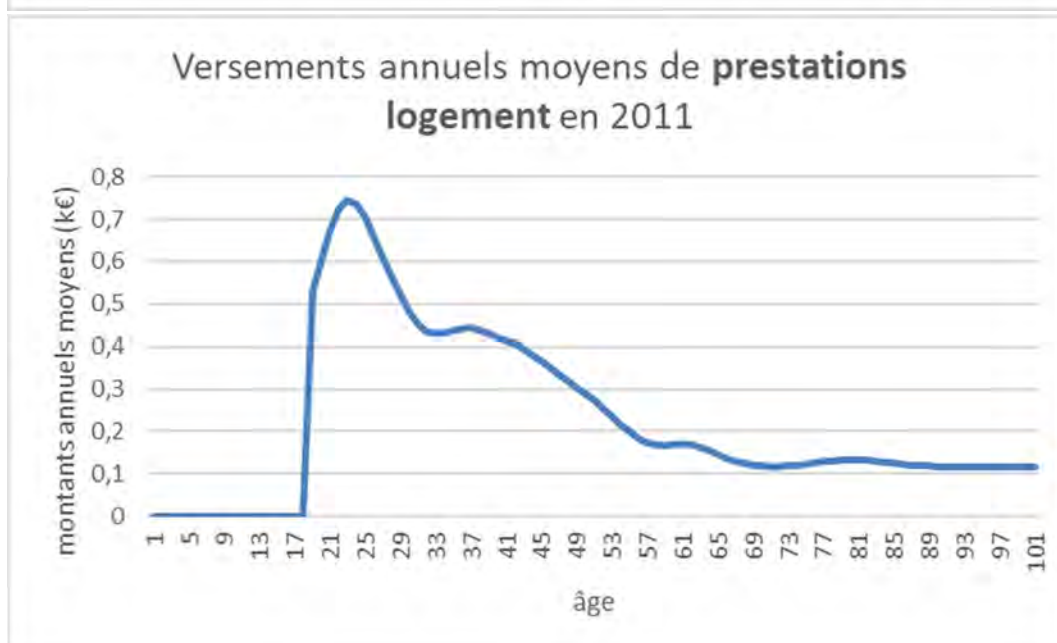
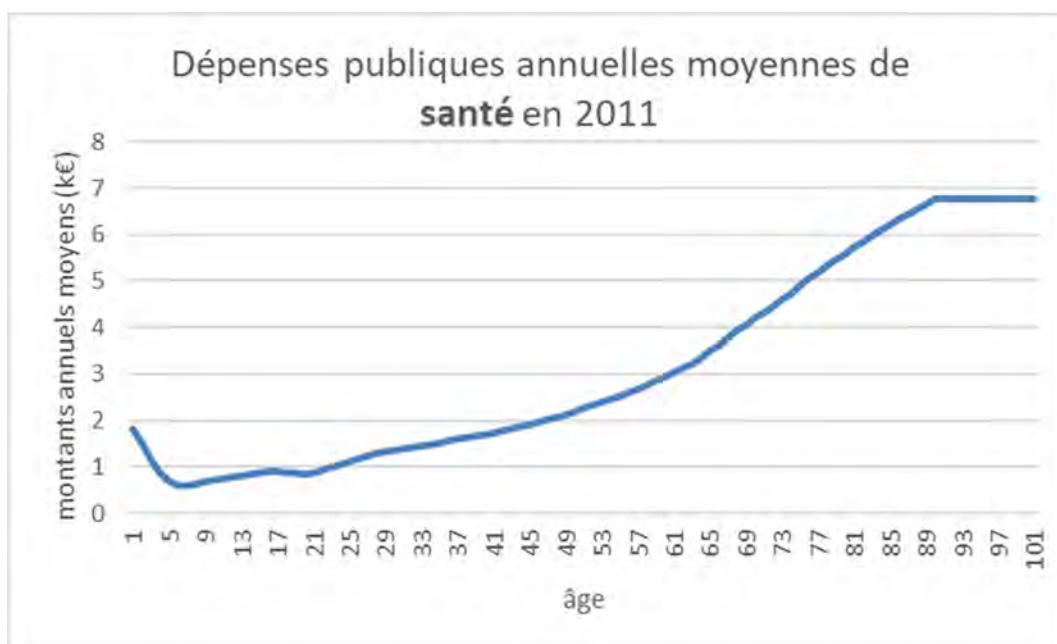
### 1 - L'ÉTABLISSEMENT DE PROFILS PAR ÂGE

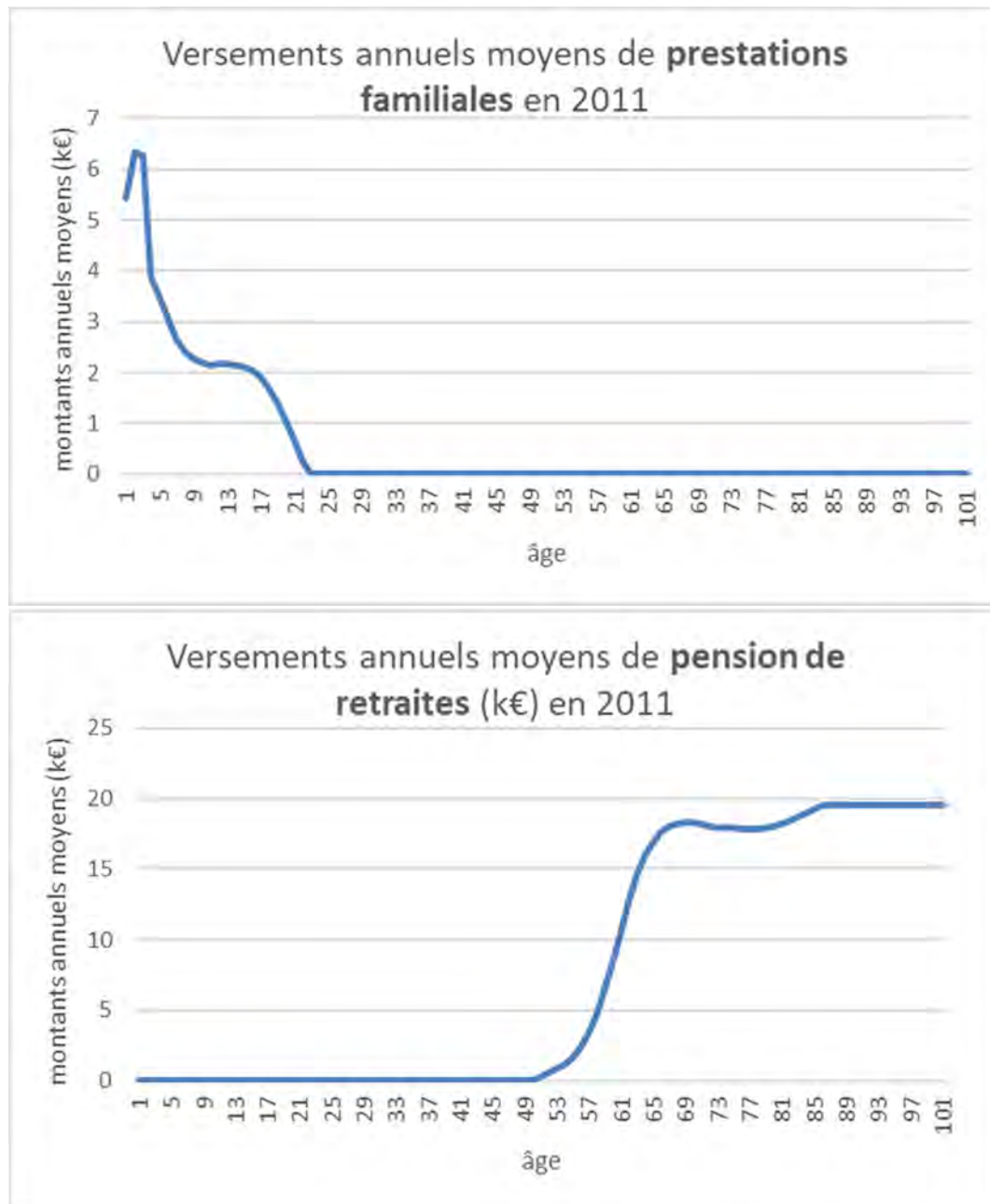
- [2] Les profils par âge des dépenses de protection sociale sont construits<sup>245</sup> par une équipe qui gère les comptes de transferts nationaux. Ils reposent sur plusieurs sources (Enquête Budget des familles, pour l'APL, l'AAH, les prestations familiales, le RMI/RSA et les pensions de retraite, Enquêtes Santé et Protection Sociale et Échantillon Permanent des Assurés Sociaux de la CNAM, pour les dépenses de santé, Enquêtes Handicap Santé Ménages et Handicap Santé Institution, pour l'APA). Lorsque les dépenses sont connues au niveau du ménage, des hypothèses sont effectuées sur la répartition de ces dépenses au sein du ménage, entre les adultes d'une part, entre les adultes et les enfants d'autre part (par exemple les prestations logement ne sont pas attribuées aux enfants, à la différence des prestations familiales). **Les profils (réalisés sur la base de données de 2011) montrent des situations très différentes selon les risques<sup>246</sup>.**

---

<sup>245</sup> Les profils sont construits par l'équipe d'Hippolyte d'Albis (attachée à la Paris School of Economics (PSE) et à l'Ined), qui gère les Comptes de Transferts Nationaux, selon une méthodologie internationale développée par un ensemble de 200 chercheurs issus de 46 pays, visant à créer une méthode commune de comptabilité générationnelle pour mesurer les transferts publics, les transferts privés et les allocations d'actifs entre les âges et entre les générations. Pour une présentation, voir le site <http://ctn.site.ined.fr/> ainsi que les deux articles suivants : ALBIS (d') Hippolyte, BONNET Carole, NAVAUX Julien, PELLETAN Jacques, WOLFF François-Charles, « Le déficit de cycle de vie en France : une évaluation pour la période 1979-2011 », *Économie et Statistique*, 2017; ALBIS (d') Hippolyte, BONNET Carole, NAVAUX Julien, PELLETAN Jacques, WOLFF François-Charles (2016), « À quels âges les revenus excèdent-ils la consommation ? 30 ans d'évolution en France », *Population & Sociétés*, 2016.

<sup>246</sup> Source : comptes de transferts nationaux.



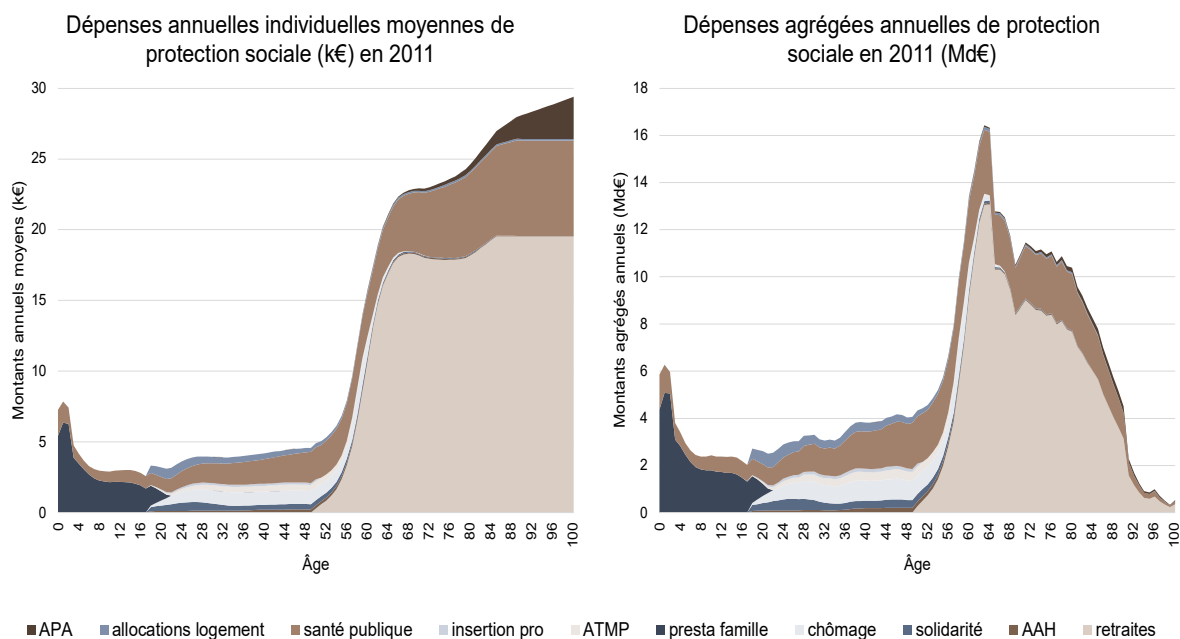


## 2 - L'AGRÉGATION DE CES DIFFÉRENTS PROFILS AVEC LES DÉPENSES ET LES EFFECTIFS DE 2011

[3] Les profils par âge et par risque<sup>247</sup> donnent lieu à deux agrégations, pour déterminer :

- le profil individuel moyen pour l'ensemble des risques (combien reçoit un individu moyen d'un âge donné en dépenses de protection sociale)
- le profil moyen agrégé (combien reçoit une classe d'âge en dépenses de protection sociale).

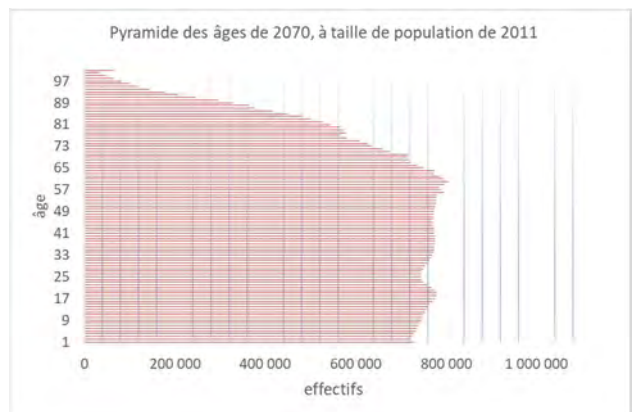
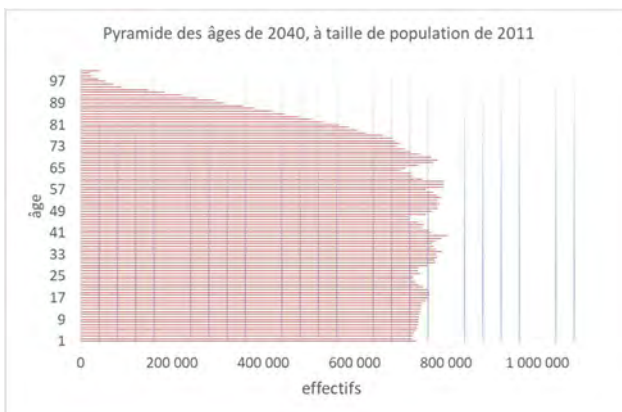
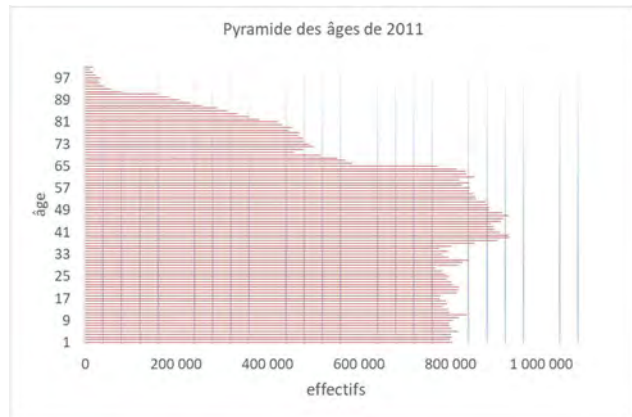
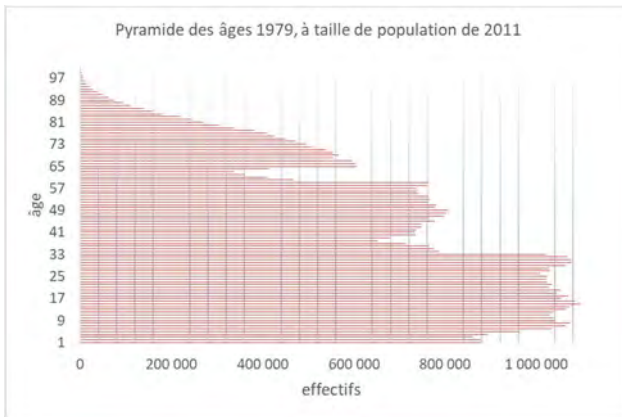
<sup>247</sup> Source : comptes de transferts nationaux.



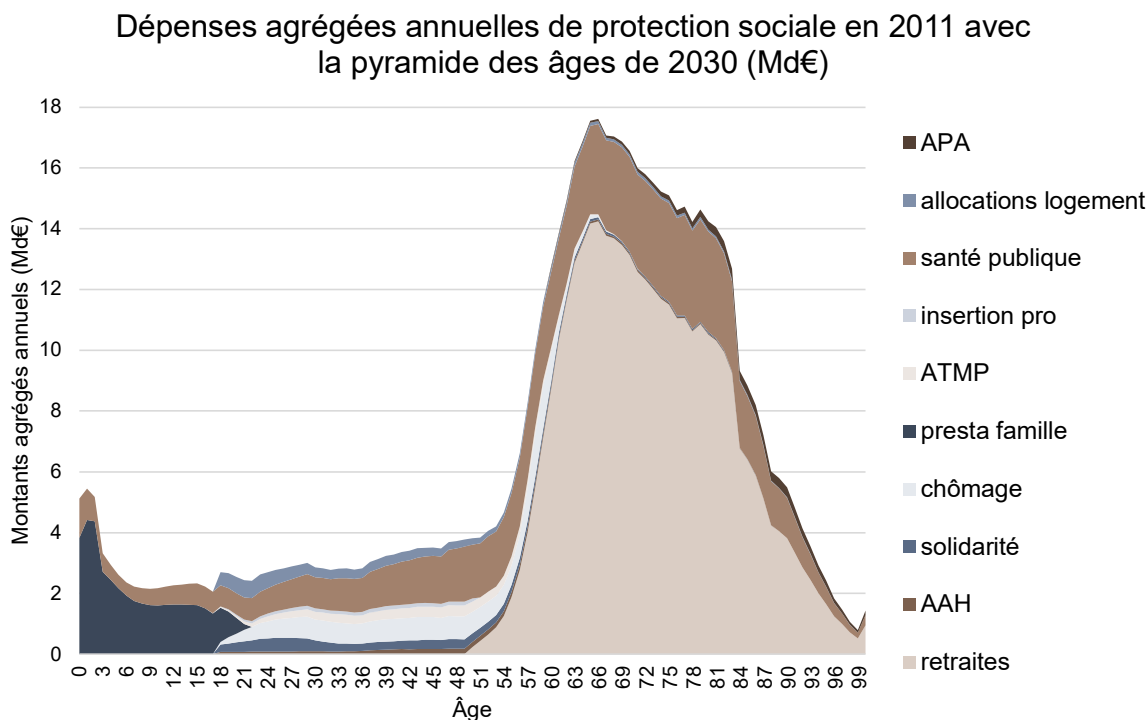
Source : Comptes de transferts nationaux, INSEE

### 3 - SUR LA BASE DES PROFILS AINSI ÉTABLIS, L'EXERCICE CONSISTE À DÉFORMER LA PYRAMIDE DES ÂGES APPLIQUÉE AUX DÉPENSES, EN APPLIQUANT DES PYRAMIDES DES ÂGES AUTRES QUE CELLES DE 2011

- [4] Le raisonnement s'effectue à niveau de dépenses/tête à âge donné inchangé. « On reste en 2011, mais dans un 2011 « altéré », un 2011 dans lequel la pyramide des âges serait celle de 1979, puis 2020, 2030, 2040, 2050, 2060, 2070. »
- [5] La méthode consiste à partir des profils individuels moyens de 2011, à utiliser les tables d'effectifs par âge observés (avant 2011) ou projetés (après 2011) par l'INSEE (scénario central des projections 2013), puis à normaliser les effectifs pour raisonner à taille de population identique (l'objectif étant de mettre en lumière uniquement l'effet de la déformation de la pyramide des âges), enfin à appliquer ces effectifs normalisés aux profils de 2011 pour obtenir la dépense agrégée simulée.
- [6] On constate logiquement que les pyramides des âges se déforment, avec relativement moins de jeunes et plus de personnes âgées au fil des années.



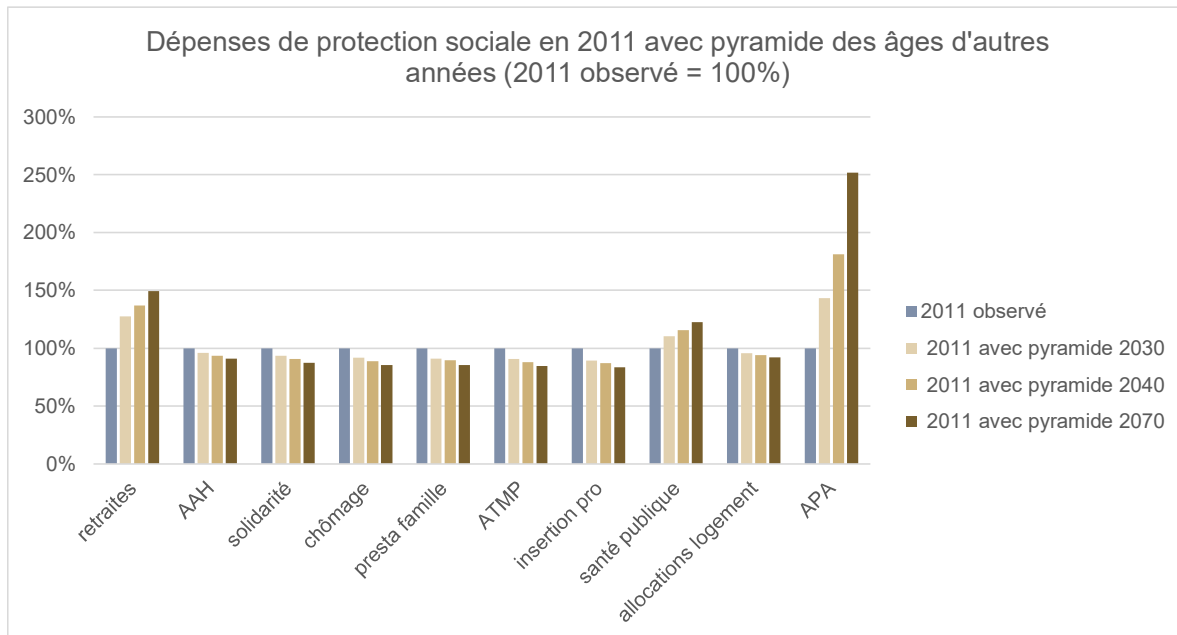
[7] Le profil moyen agrégé des dépenses présenté plus haut serait ainsi mécaniquement différent avec la pyramide des âges de 2030 par exemple. Les niveaux de dépenses par risque et par individu seraient identiques (correspondant aux niveaux de 2011), mais compte tenu de la déformation de la pyramide des âges, le niveau agrégé des dépenses par classe d'âge serait différent : le « pic » observé avec la pyramide de 2011 sur les classes d'âge 60-68 ans serait ainsi toujours aussi « élevé », mais avec un sommet bien plus large qui s'étalerait plutôt sur les classes d'âge 60-82 ans, reflétant naturellement l'augmentation relative de ces classes d'âge dans la population totale.



Source : Comptes de transferts nationaux, INSEE, calculs France Stratégie

#### 4 - DES IMPACTS CROISSANTS SUR LES RETRAITES, LA SANTÉ ET LA DÉPENDANCE

- [8] Le graphique ci-dessous illustre les résultats en rapportant les dépenses futures aux dépenses observées en 2011.
- [9] En 2070 et à législation inchangée, les dépenses de retraite seraient supérieures de moitié à celles observées en 2011, tandis que les dépenses de santé seraient supérieures de 25% aux dépenses de 2011.
- [10] Logiquement, c'est sur le champ de la perte d'autonomie que le vieillissement serait le plus visible, avec des dépenses en 2070 qui pourraient représenter 250% de celles engagées en 2011 à ce titre.
- [11] Pour les autres risques en revanche, le vieillissement se traduirait, à législation constante, par des baisses de dépenses.



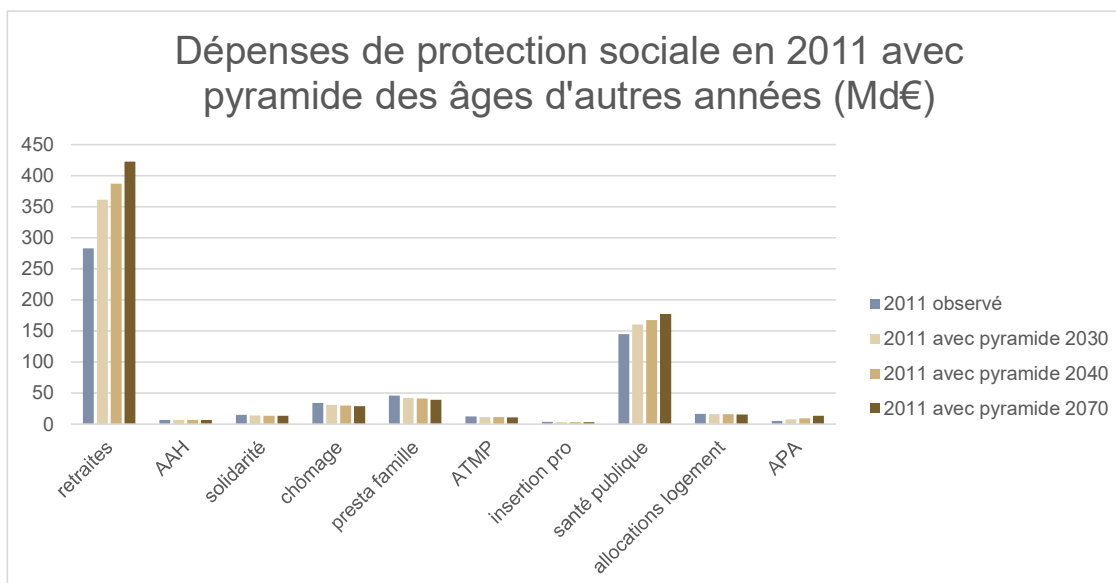
Sources : comptes de transferts nationaux ; Insee ; calculs : France Stratégie

Lecture du graphique : la barre bleue correspond à ce qui a été observé en 2011 ; les barres marrons correspondent à ce qu'auraient été les dépenses observées en 2011 avec des pyramides des âges postérieures à 2011. Ainsi, si l'on prend l'exemple des retraites, si l'on avait eu en 2011 la pyramide des âges de 2070, on aurait dépensé 50% de plus qu'en 2011, en raison d'une augmentation du nombre de personnes âgées<sup>248</sup>. Cet effet est très fort pour les retraites, encore plus fort pour la dépendance, sensible pour la santé publique ; en revanche, la situation est inverse, notamment pour les prestations familiales.

[12] Le graphique suivant décrit le même phénomène en milliards d'euros. Les risques n'ayant pas le même poids dans le total des dépenses, l'impact du vieillissement est particulièrement fort en retraite, plus modéré en maladie et relativement faible pour la dépendance.

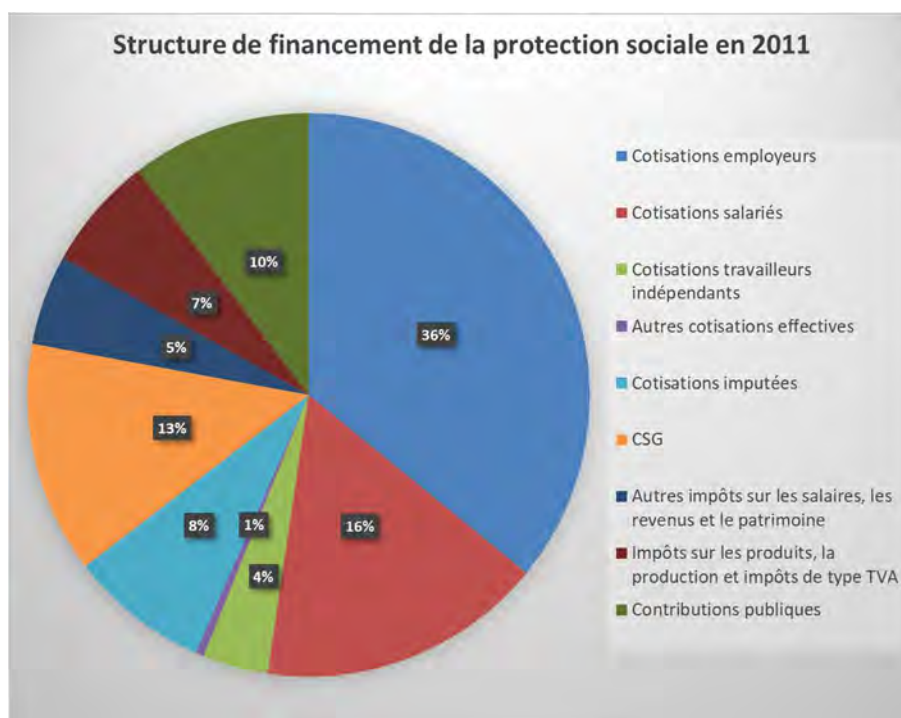
<sup>248</sup> Le raisonnement est purement comptable : il est effectué par âge et par tête avec une dépense donnée (en moyenne une personne de tel âge recevait X milliers d'euros pour sa retraite). Il n'intègre notamment pas les évolutions de législation.





Source : Comptes de transferts nationaux, INSEE

**5 - LE MÊME EXERCICE EST EFFECTUÉ SUR LES RECETTES, À PARTIR DE LA STRUCTURE DE FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE, ISSUE DES COMPTES DE LA PROTECTION SOCIALE**

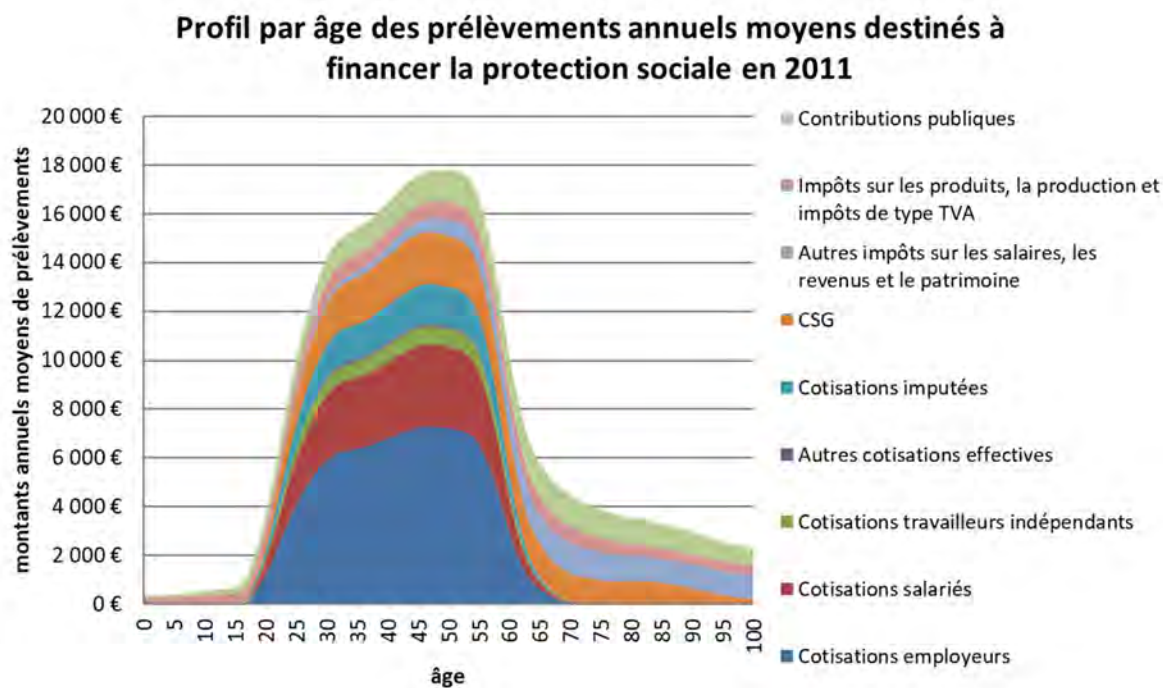


[13] Pour chaque type de prélèvements, on associe un profil par âge de prélèvements moyens issu des comptes de transferts nationaux.



Source de financement	Montant 2011 en Md€	Profil retenu pour obtenir le profil par âge
Cotisations employeurs	232,800	Profil cotisations sociales
Cotisations salariés	106,688	Profil cotisations sociales
Cotisations travailleurs indépendants	24,453	Profil cotisations sociales
Autres cotisations effectives	3,157	Profil cotisations sociales
Cotisations imputées	51,917	Profil cotisations sociales
CSG	86,399	Profil CSG
Autres impôts sur les salaires, les revenus et le patrimoine	33,556	Profil impôts sur les salaires
Impôts sur les produits, la production et impôts de type TVA	42,411	Profil TVA
Contributions publiques	67,253	Moyenne pondéré du profil de l'ensemble des prélèvements obligatoires hors cotisations sociales et CSG.

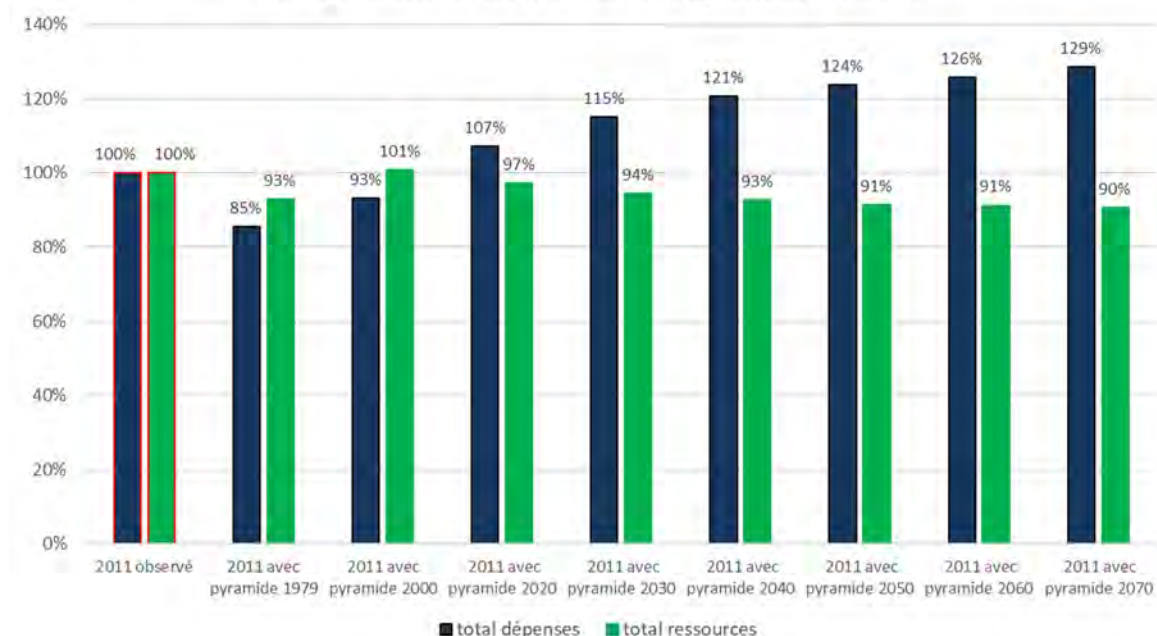
[14] On calcule ensuite un profil moyen de « prélèvements destinés à financer la protection sociale », qui montre, logiquement, que les actifs sont ceux qui contribuent le plus au financement.



Source : comptes de transferts nationaux

[15] On applique à ce profil moyen la structure démographique d'autres années. On peut alors simuler en 2011 le montant des dépenses et des recettes de la protection sociale à profils moyens inchangés, avec la pyramide des âges observée dans le passé ou prévue pour les années à venir.

dépenses et ressources totales de la protection sociale avec les profils individuels  
par âge de 2011 et les pyramides des âges d'autres années



Sources : comptes de transferts nationaux ; Insee ; calculs : France Stratégie

- [16] Ces simulations, toujours effectuées toutes choses égales par ailleurs, montrent un effet ciseau : les dépenses ont tendance à s'accroître, alors que les recettes ont tendance à se réduire. Ces simulations permettent de se rendre compte, en creux, de l'effort accompli au travers des différentes réformes menées au moins depuis une trentaine d'années pour faire face aux effets « mécaniques » du vieillissement tant sur les dépenses que sur les recettes.



## ■ ■ ANNEXE 16 - LA PRISE EN COMPTE AU NIVEAU EUROPÉEN DES EFFETS DU VIEILLISSEMENT SUR LA SOUTENABILITÉ DES FINANCES PUBLIQUES

- [1] Dans le cadre de la gouvernance européenne des finances publiques<sup>249</sup>, le Conseil pour les affaires économiques et financières a chargé en 2003 le Comité pour la politique économique de procéder à une revue des travaux européens portant sur les impacts du vieillissement démographique sur les finances publiques des États membres, d'en analyser les mérites et limites, et de proposer un cadre conceptuel et un calendrier pour la réalisation de travaux futurs de projection des effets du vieillissement sur les finances publiques, afin d'améliorer la comparabilité des situations nationales, et de disposer d'outils permettant de s'assurer de la soutenabilité des finances publiques<sup>250</sup>.
- [2] Ces travaux s'appuient sur une méthodologie et des hypothèses communes, discutées et travaillées par le « *Ageing Working Group* », composé de représentants nationaux des ministères en charge de l'économie et des finances publiques<sup>251</sup>. Plusieurs éditions ont été réalisées depuis 20 ans (2003, 2005, 2009, 2012, 2015, 2018), avec un dernier rapport publié en mai 2021<sup>252</sup>.
- [3] Schématiquement, il s'agit de projeter, à un horizon relativement lointain (2070 pour la dernière édition), l'évolution des dépenses publiques découlant des évolutions démographiques telles que présentées par Eurostat, à législation inchangée, en distinguant quatre grands domaines<sup>253</sup> : les pensions, les dépenses de soin, les

---

<sup>249</sup> Règlement (CE) No 1466/97 du conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, modifié par le règlement (UE) No 1175/2011 du 16 novembre 2011.

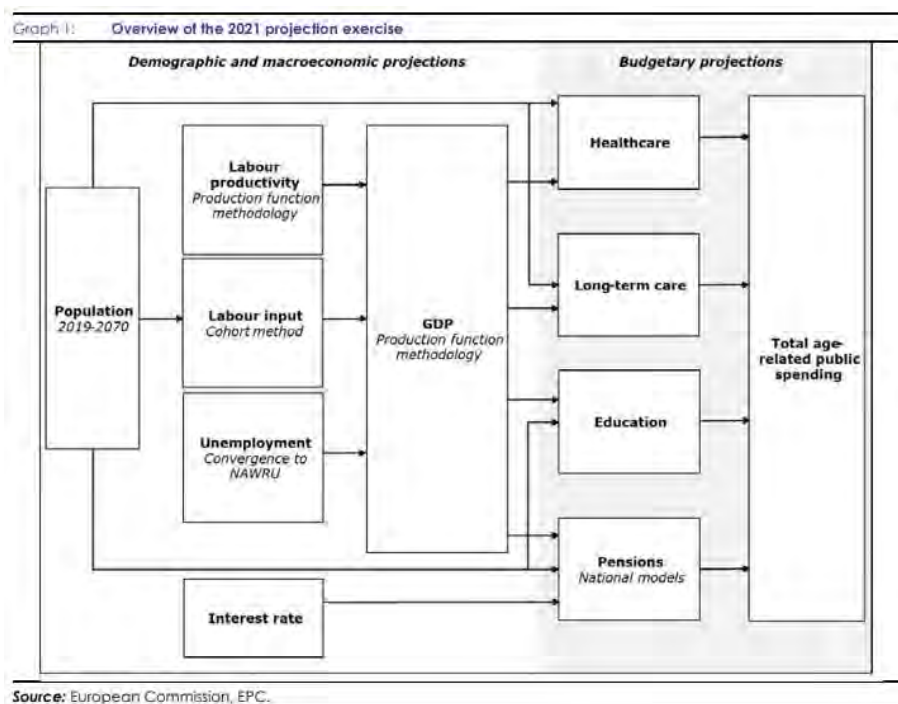
<sup>250</sup> Selon les définitions des instances européennes, reprises dans le programme de stabilité, un pays présente des finances publiques considérées comme soutenables lorsqu'il est en capacité de faire face à ses obligations financières à long terme sans avoir à prendre des mesures additionnelles d'économies en dépense ou de hausse de recettes. L'écart des finances publiques à une situation soutenable est traditionnellement apprécié en estimant l'ajustement budgétaire immédiat et pérenne (exprimé en points de PIB) qui serait nécessaire pour éviter, à solde primaire (i.e. hors charge d'intérêts) structurel constant par la suite, une dérive du ratio de dette publique à long terme. Cet indicateur (dit S2) peut être décomposé comme la somme de deux termes : - l'impact de la position budgétaire initiale, qui correspond essentiellement à l'écart du solde structurel primaire au solde stabilisant la dette à long terme ; - l'effet du vieillissement de la population sur les évolutions à politique inchangée des dépenses de retraite, santé, dépendance, éducation et chômage à partir de 2028.

<sup>251</sup> On peut aussi citer le rapport annuel sur la soutenabilité de la dette dans lequel la Commission européenne présente des projections de déficit et de dette publics pour les pays de l'Union européenne, et identifie les risques à court, moyen (2031) et long terme (2070), en prenant en compte la question du vieillissement. Dernièrement, dans son rapport de 2020 (Debt Sustainability Monitor 2020 – Commission européenne, 5 février 2021), la Commission a considéré que 11 pays- dont la France- étaient exposés à un risque de tensions budgétaires à court terme, que 8 pays –dont toujours la France- étaient exposés à un risque élevé à moyen terme ; en revanche, la France était estimée en risque moyen à long terme, grâce à la baisse des dépenses publiques liées au vieillissement.

<sup>252</sup> Pour la dernière édition, voir : [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/ip148\\_en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/ip148_en_0.pdf)

<sup>253</sup> Jusqu'en 2018, les analyses portaient également sur un cinquième aspect : les dépenses liées au chômage. Depuis le rapport de 2021, le Comité a décidé de ne plus prendre en compte les impacts en matière de chômage, considérant que ces dépenses n'étaient que très marginalement affectées par les évolutions démographiques.

dépenses liées à la dépendance, et l'éducation<sup>254</sup>. Un certain nombre de scénarios alternatifs font également l'objet de projection, notamment en s'appuyant sur des hypothèses d'évolution de la productivité du travail plus faible ou sur une progression plus rapide de l'évolution des dépenses de soin issue du progrès technologique.



- [4] Les résultats présentés dans ces rapports figurent également dans les annexes du programme de stabilité envoyé chaque année par les Gouvernements à la Commission européenne. Les principaux résultats pour la France sont synthétisés dans le tableau ci-dessous. Le document transmis par la France aux autorités européennes en avril 2021 fournit ainsi une trajectoire de dépenses liées au vieillissement, qui s'établit à 29,5% du PIB en 2019, pour atteindre 28,7% du PIB en 2070 (soit une diminution de 0,8 point de PIB), sous l'effet conjugué d'une baisse des dépenses de retraite (moins 2,2 points de PIB) et d'une hausse des dépenses de santé et de dépendance (de 1,9 point de PIB). Le vieillissement de la population, dans sa composante liée à une réduction de la natalité, devrait parallèlement se traduire par de moindres dépenses dans le PIB en matière d'éducation à l'horizon 2070 (-0,6 point de PIB).

<sup>254</sup> Les impacts sur l'éducation sont en réalité plus liés aux évolutions démographiques dans leur ensemble, et notamment à la natalité, qu'au vieillissement de la population en tant que tel.



### Principaux résultats pour la France des projections réalisées dans le cadre des travaux de l'Ageing Working Group (scénario central, en % du PIB)

France	2019-2070	2019	2030	2040	2050	2060	2070
Dépenses de retraite	-2,2	14,8	15,6	15,2	14,3	13,4	12,6
Dépenses de soin	1,1	8,4	9,0	9,3	9,4	9,5	9,5
Dépenses liées à la perte d'autonomie	0,8	1,9	2,1	2,4	2,6	2,7	2,7
Dépenses liées à l'éducation	-0,6	4,4	4,2	4,0	4,0	3,9	3,9
<b>Dépenses totales liées au vieillissement</b>	<b>-0,8</b>	<b>29,5</b>	<b>30,8</b>	<b>30,8</b>	<b>30,2</b>	<b>29,5</b>	<b>28,7</b>

Source: European Commission (2021), « The 2021 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU member states (2019-2070) », Institutional Paper n° 148, May 2021

- [5] Précisant la chronique de ces évolutions, le document estime que « la hausse de la dépense interviendrait surtout entre le milieu des années 2020 et le milieu des années 2040, du fait de l'arrivée des baby-boomers aux âges où la prévalence de la dépendance est la plus forte. À cet effet démographique conjoncturel s'ajouterait un effet structurel du vieillissement de la population, dû à l'allongement de l'espérance de vie »<sup>255</sup>. De fait, si les dépenses liées au vieillissement de la population devraient baisser en pourcentage du PIB à l'horizon 2070, elles devraient progresser dans les deux décennies à venir.
- [6] La situation de la France par rapport à ses principaux partenaires européens sera rappelée dans le chapitre portant sur les comparaisons européennes, mais la seule comparaison avec l'Allemagne montre que les dynamiques peuvent être très différentes d'un pays à l'autre.

### Principaux résultats pour la France des projections réalisées dans le cadre des travaux de l'Ageing Working Group (scénario central, en % du PIB)

Allemagne	2019-2070	2019	2030	2040	2050	2060	2070
Dépenses de retraite	2,1	10,3	11,5	12,0	12,2	12,5	12,4
Dépenses de soin	0,4	7,4	7,5	7,7	7,9	7,8	7,8
Dépenses liées à la perte d'autonomie	0,2	1,6	1,7	1,8	1,9	1,9	1,8
Dépenses liées à l'éducation	0,5	4,0	4,2	4,3	4,3	4,4	4,5
<b>Dépenses totales liées au vieillissement</b>	<b>3,3</b>	<b>23,3</b>	<b>24,8</b>	<b>25,9</b>	<b>26,3</b>	<b>26,5</b>	<b>26,5</b>

Source: European Commission (2021), « The 2021 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU member states (2019-2070) », Institutional Paper n° 148, May 2021

- [7] Au-delà de ce cadre budgétaire, la Commission a présenté en juin 2020 un rapport exposant les principales informations sur l'évolution démographique et ses effets

<sup>255</sup> Pour sa part, le Haut Conseil des Finances Publiques note que « La croissance potentielle pourrait aussi être affectée par plusieurs évolutions structurelles, telles que vieillissement de la population et les conséquences économiques de la transition écologique » (Avis n° HCFP-2021-2, du 13 avril 2021).

probables<sup>256</sup>, support d'un livre vert sur le vieillissement<sup>257</sup>, qui lui-même donne lieu à une consultation publique.

---

<sup>256</sup> Rapport sur les conséquences de l'évolution démographique en Europe [COM(2020) 241 final du 17.6.2020]. Cette question est jugée importante, dans la mesure où, au cours des prochaines décennies, le nombre de personnes âgées dans l'UE augmentera. Aujourd'hui, 20 % de la population est âgée de plus de 65 ans et, d'ici 2070, ce taux devrait atteindre 30 %. Entre-temps, la proportion de personnes âgées de plus de 80 ans devrait plus que doubler, pour atteindre 13 % d'ici 2070. De même, le nombre de personnes susceptibles d'avoir besoin de soins de longue durée devrait passer de 19,5 millions en 2016 à 23,6 millions en 2030 et à 30,5 millions en 2050 (EU-27).

<sup>257</sup> Le livre vert éclaire le débat sur le vieillissement (de la promotion de modes de vie sains et de l'apprentissage tout au long de la vie au renforcement des systèmes de santé et de soins en passant par la prise en charge d'une population plus âgée). Le livre vert souligne notamment la nécessité de faire entrer davantage de personnes sur le marché du travail, met en lumière les possibilités de création d'emplois.



## ■ ■ ANNEXE 17 - LES EFFETS DÉMOGRAPHIQUES SUR LES PRESTATIONS FAMILIALES : UNE BAISSÉ DE LA FÉCONDITÉ QUI INFLUENCE DIRECTEMENT LES DÉPENSES DE LA BRANCHE FAMILLE

- [1] **En 2020, 736 000 bébés sont nés en France.** Le nombre de naissances diminue chaque année depuis six ans. Si la baisse semblait marquer le pas en 2019 (-0,7%), elle repart de nouveau en 2020. Alors que l'indicateur conjoncturel de fécondité oscillait autour de 2,0 enfants par femme entre 2006 et 2014, il s'établit à 1,83 en 2020 (1,86 en 2019). En 2020, il y a eu 83 000 naissances de moins qu'en 2014<sup>258</sup>.
- [2] Même si elle n'est pas le seul sous-jacent de la dynamique des dépenses<sup>259</sup>, cette évolution impacte directement la branche famille, selon une diffusion fonction de l'âge de l'enfant<sup>260</sup>, des structures familiales et du poids de la prestation dans les dépenses.
- [3] La Commission des comptes de la sécurité sociale a tenté, en 2019, d'isoler l'effet de la démographie dans la dynamique des dépenses<sup>261</sup>. Elle a ainsi évalué les effets de la baisse des naissances intervenues depuis 2014 sur les dépenses de prestations familiales, en estimant le montant que ces dépenses auraient atteint si les effectifs de bénéficiaires étaient restés identiques à ceux de 2014, toutes choses égales par ailleurs.
- [4] Alors que les prestations versées dès la naissance (prime à la naissance et de l'allocation de base) connaissaient une diminution de respectivement 12 et 15% depuis 2014, la baisse de la natalité expliquait entre la moitié et les deux-tiers de la diminution de ces dépenses (l'impact de la baisse de la natalité étant immédiat sur la prime à la naissance<sup>262</sup>, immédiat mais avec une diffusion dans le temps pour l'allocation de base<sup>263</sup>). Les dépenses au titre du Complément Mode de Garde se

---

<sup>258</sup> PAPON Sylvain, BEAUMEL Catherine, « Avec la pandémie de Covid-19, nette baisse de l'espérance de vie et chute du nombre de mariages », *INSEE Première*, 2021. Le nombre de naissances dépend à la fois du nombre de femmes en âge de procréer et de leur fécondité. « *La population féminine de 20 à 40 ans, âges où les femmes sont les plus fécondes, a globalement diminué depuis le milieu des années 1990, bien qu'elle semble marquer un palier depuis 2016. Les évolutions récentes s'expliquent donc davantage par la baisse de la fécondité* ».

<sup>259</sup> Plusieurs facteurs déterminent l'évolution des dépenses de prestations familiales au-delà des effectifs de bénéficiaires (effet volume) : le montant des prestations (effet prix) et les éventuelles modifications des modalités d'attribution (effet mesures).

<sup>260</sup> Les prestations sont selon les cas versées soit autour de la naissance de l'enfant (comme par exemple, la prime à la naissance), soit jusqu'aux 3 ou 6 ans de l'enfant (comme d'une part, l'allocation de base de la PAJE et la Prestation partagée d'éducation de l'enfant, d'autre part, le complément de libre choix), soit entre 6 ans et 18 ans (comme l'allocation de rentrée scolaire) ou jusqu'à 20 ans (allocations familiales, AEEH), etc., avec des montants qui peuvent varier selon les âges.

<sup>261</sup> *L'impact de la baisse récente de la natalité sur les prestations de la CNAF*, CCSS, juin 2019.

<sup>262</sup> L'impact de la baisse des naissances sur les dépenses de PN peut être estimé à 50 M€ au total sur la période 2014-2018. L'effet démographique a contribué pour 8 points à la baisse globale de 12% des dépenses de la prime de naissance. Les mesures d'économie adoptées depuis 2014 expliquent quant à elles 3 points de la réduction des dépenses. Le montant de la PN n'ayant pas été revalorisé sur la période, l'effet prix est nul pour cette prestation.

<sup>263</sup> L'allocation de base est attribuée dès la naissance et sous conditions de ressources, mais, contrairement à la prime à la naissance, elle est versée mensuellement pendant trois ans : l'effet de la baisse des naissances sur les dépenses de l'allocation de base se manifeste de ce fait avec davantage de délai. L'impact de la baisse des



sont contractées de plus de 4% sur la période 2014-2018 : les deux-tiers de cette variation découlaient de la réduction du nombre de naissances<sup>264</sup>.

- [5] L'effet de la baisse de la natalité était, en revanche, plus faible à court terme pour les allocations familiales et le complément familial. Les dépenses annuelles versées au titre des AF avaient diminué de 3,5% entre 2014 et 2018. « *Cette prestation universelle étant versée dès l'arrivée du deuxième enfant, l'effet du ralentissement des naissances est immédiat. Il est toutefois dilué dans le temps compte tenu de sa durée de versement, qui peut atteindre jusqu'à 20 années* »<sup>265</sup>. Les dépenses de CF avaient augmenté de 29% depuis 2014, essentiellement sous l'effet de la création du CF majoré<sup>266</sup>. L'effet de la baisse des naissances ne réduisait que de 0,3 point la croissance globale des dépenses de CF. La faiblesse de cet effet s'expliquait notamment par le fait que la population concernée est circonscrite aux fratries d'au moins 3 enfants, dont le nombre a moins diminué que celui des familles d'un ou deux enfants<sup>267</sup>.
- [6] L'effet de la baisse de la natalité n'était, enfin, pas encore perceptible sur les dépenses d'ARS (versée à compter de 6 ans) ou de majoration d'AF (à partir de 14 ans).
- [7] Au total, l'effet du ralentissement du nombre de naissances sur les dépenses de prestations familiales avait pu être estimé à près de 300 M€ sur la période 2014-2018. Rétrospectifs, ces éléments n'ont pas été projetés (logiquement, s'agissant de la Commission des comptes, au vu de ses missions)<sup>268</sup>. Tout exercice de projection est fortement dépendant de l'idée que l'on se fait de la dynamique de la fécondité<sup>269</sup>. Ainsi la baisse de la natalité constatée, notamment dans le contexte de la pandémie<sup>270</sup>, correspond-elle à une diminution de long terme, la France convergeant

---

naissances sur les dépenses peut ici être estimé à 119 M€ au total sur la période 2014-2018, contribuant pour 3 points à la baisse globale de 15% des dépenses. Les mesures d'économie adoptées depuis 2014 expliquent quant à elles 8 points de la réduction des dépenses. L'allocation de base n'ayant pas été revalorisée sur la période, l'effet prix est nul pour cette prestation.

<sup>264</sup> La revalorisation de la BMAF est venue atténuer cette baisse pour 1,3 point. La part inexpliquée résulte probablement pour l'essentiel d'effets de comportement.

<sup>265</sup> L'impact de la baisse des naissances intervenue depuis 2014 sur les dépenses d'AF peut être estimé à 48 M€ au total sur la période 2014-2018, contribuant pour seulement 0,4 point à la baisse globale. La contraction des dépenses d'AF s'explique essentiellement par la mesure de modulation de leur montant mise en place depuis juillet 2015 (-6 points). La revalorisation de la BMAF est venue atténuer cette baisse pour 1,3 point. L'écart résiduel de +1,6 point s'explique en partie par l'évolution des effectifs antérieure à 2014 : entre 1994 et 2010, le nombre de naissances a crû fortement, les enfants nés pendant cette période étant plus nombreux parmi les bénéficiaires des AF en 2018 que ceux nés après 2010.

<sup>266</sup> L'effet mesure contribue ainsi pour 21 points à la croissance globale.

<sup>267</sup> De plus, cet effet ne joue que sur une seule année, les enfants nés en 2015 ne devenant éligibles à la prestation qu'à partir de 2018. Enfin, à l'instar des AF, le CF est versé durant une longue période, l'effet du ralentissement des naissances étant en conséquence lissé.

<sup>268</sup> Le Haut Conseil de la famille avait procédé à une projection à moyen terme des dépenses de famille en 2010, projection réactualisée en 2013 à l'horizon 2025, visant à estimer alors le chemin de retour à l'équilibre. L'exercice tenait compte des projections de population réalisées par l'Insee en octobre 2010. C'est cet exercice qui avait ensuite été utilisé dans les travaux de projection du HCFiPS.

<sup>269</sup> Comme l'a souligné Laurent TOULEMON dans sa présentation effectuée par devant le HCFiPS le 7 janvier 2021.

<sup>270</sup> Neuf mois après le début de la pandémie de Covid-19, les naissances ont fortement baissé en France. La crise sanitaire datant de mars 2020, son impact éventuel sur les naissances ne pouvait s'observer qu'à partir de la fin de



vers une moyenne européenne<sup>271</sup> ? Ou le niveau resterait-il élevé, avec des naissances plus tardives<sup>272</sup> ?... De fait, de nombreux facteurs influent la natalité : incertitude, capacité à concilier vie privée et activité professionnelle, histoire personnelle, aides financières... dont l'anticipation n'est pas aisée<sup>273</sup>.

- [8] Quelles que soient les incertitudes en matière de projection de la natalité, il serait particulièrement utile d'étudier l'incidence de la baisse de la natalité sur les comptes de la branche famille (et sur les finances publiques, via notamment les dépenses fiscales), dans l'hypothèse d'une stabilisation à 1,75 par exemple.

---

l'année. En décembre 2020, il y a eu 7 % de nouveau-nés en moins qu'en décembre 2019. La baisse s'est poursuivie de façon bien plus prononcée en janvier 2021, avec 13 % de naissances de moins qu'en janvier 2020. INSEE, Communiqué de presse – 25 février 2021.

<sup>271</sup> En 2018, selon l'INSEE (2021), l'indice conjoncturel de fécondité s'élevait à 1,88 enfant par femme en France – pays le plus fécond-, contre 1,56 dans l'UE à 28.

<sup>272</sup> Dans les exercices de projection, la fécondité fluctue assez peu. L'hypothèse centrale a été de 1,8 enfant par femme à trois reprises, en 1986, 1995 et 2003, avant de remonter à 1,9 enfant par femme en 2006 puis 1,95 en 2010. BLANCHET Didier et LE GALLO Françoise « *Retour vers le futur : trente ans de projections démographiques* », INSEE, 2014.

<sup>273</sup> Sur la prudence à associer aux exercices de projection, voir BLANPAIN Nathalie, « Le vieillissement de la population française est-il inéluctable ? », *Économie et Statistiques*, 2021 : l'auteure y évoque la projection réalisée par Alfred Sauvy en 1936 dans un chapitre intitulé « *La dépopulation à craindre et les remèdes à lui opposer* » : « *Si les tendances de l'époque s'étaient poursuivies, la France aurait compté 29,6 millions d'habitants en 1985. Or il y en a eu 25,6 millions de plus. La projection supposait que la fécondité allait continuer à diminuer au même rythme que sur la période 1930-1935 et n'a évidemment pas anticipé le baby-boom de l'après-guerre. (...)* ».

## ANNEXE 18 - VIEILLISSEMENT ET DÉPENSES D'ASSURANCE CHÔMAGE : DES EFFETS COMPLEXES

- [1] Le lien entre le vieillissement de la population et les dépenses d'assurance chômage est particulièrement complexe, en raison de la **multiplicité des facteurs pouvant affecter le niveau et la dynamique de ces dépenses**, facteurs qui peuvent varier dans le temps, se neutraliser ou au contraire s'additionner. Le vieillissement n'est à ce titre qu'un élément parmi d'autres.

### Encadré : Les sous-jacents des dépenses d'assurance chômage

Les dépenses d'assurance chômage peuvent être, à des degrés divers, liés aux politiques publiques et aux institutions ; BASSANINI et DUVAL<sup>274</sup> mentionnaient par exemple l'importance des règles d'indemnisation, qui vont participer à déterminer les montants d'indemnisation (en reflétant par exemple le niveau de qualification, la durée d'activité précédant la période de chômage, la durée d'inscription au chômage, le niveau du revenu servant de référence, etc.), mais également de la fiscalité, du pouvoir de négociation des syndicats et du système de négociation collective, des réglementations sur les marchés des biens et services, de la législation en matière de protection de l'emploi, de l'existence de salaires minimums, voire de la politique du logement. Or ces politiques publiques et les institutions peuvent évoluer au cours du temps, notamment pour tenir compte des évolutions observées sur le marché du travail.

Les dépenses d'assurance chômage sont naturellement également liées à la démographie au sens large, l'évolution du nombre de chômeurs indemnisés découlant en partie des évolutions de la population active ; mais plus que pour d'autres risques, ces évolutions démographiques propres à affecter les dépenses d'assurance chômage sont très étroitement liées au contexte économique<sup>275</sup>.

Par ailleurs, les évolutions démographiques ayant un impact sur les effectifs de chômeurs ne sont pas uniquement, ou même principalement, liées au seul vieillissement de la population. La Commission européenne<sup>276</sup> rappelle à ce titre qu'en dépit de situations très variées au sein de l'Union européenne, les évolutions de la population active ont été étroitement liées à une très forte progression du taux de participation des femmes au cours des dernières décennies, à une baisse du taux de participation des jeunes (15-24 ans) notamment en lien avec un allongement de la durée des études, et aux évolutions du taux de participation des seniors (55 à 64 ans), avec d'abord une très nette diminution jusque dans les années 2000, et une augmentation depuis.

Du point de vue théorique, les modèles macroéconomiques traditionnels semblent peu à même de prendre correctement en compte les impacts du vieillissement de la population sur le niveau du chômage<sup>277</sup>. Les enseignements de l'économie du travail apparaissent plus à même d'établir ce lien.

<sup>274</sup> BASSANINI Andrea et DUVAL Romain (2006), « Les déterminants du chômage dans les pays de l'OCDE : une réévaluation du rôle des politiques et des institutions », *Revue économique de l'OCDE*, n° 42, pp. 7 à 96.

<sup>275</sup> Comme le montrent les travaux du COR, la crise économique actuelle n'aura qu'un impact faible, et à très long terme, sur les dépenses de retraite. Quant aux dépenses d'assurance maladie, si elles ont fortement progressé en 2020, c'est parce que la crise est avant tout sanitaire.

<sup>276</sup> European Commission (2014), « The 2015 ageing Report: Underlying assumptions and Projection methodologies », *European Economy*, n° 8.

<sup>277</sup> Dans les modèles keynésiens traditionnels, le chômage découle de la confrontation entre la taille de la population active et le niveau d'emploi résultant, à technologie donnée, des besoins mis en œuvre par les entreprises pour assurer la production nécessaire pour satisfaire la demande. Le vieillissement de la population peut alors avoir un impact sur le chômage s'il a un impact sur la demande de bien, ce qui suppose de pouvoir établir un lien direct entre



Dans ce cadre conceptuel, du côté de l'offre de travail, le vieillissement de la population n'a pas le même impact sur le taux de chômage selon qu'il résulte d'une hausse de l'espérance de vie (à demande de travail donnée, il n'y a pas d'impact), ou d'une baisse de la fécondité (une diminution du nombre de jeunes arrivant sur le marché du travail, et ayant une probabilité plus élevée d'être au chômage, pourrait donc théoriquement limiter l'offre de travail, donc le taux de chômage<sup>278</sup>).

Du côté de la demande de travail, l'augmentation de l'espérance de vie (diminution de la mortalité à tout âge) peut avoir un effet positif en augmentant la durée moyenne d'une relation salariale, ce qui peut inciter les entreprises, à coût du travail donné, à proposer plus d'emplois puisqu'elles disposent de plus de temps pour amortir les coûts liés à l'embauche de salariés. En revanche, la baisse de la fécondité n'ayant pas d'impact direct sur la demande de travail, puisqu'elle ne modifie pas l'espérance de profit des entreprises.

Le vieillissement démographique pourrait ainsi avoir un effet baissier sur le chômage, soit par le jeu de la demande de travail en cas d'augmentation de l'espérance de vie, soit par le jeu de l'offre de travail en cas de baisse de la fécondité. Ces effets auraient toutefois une incidence réelle limitée<sup>279</sup>, et empiriquement, la relation entre chômage et structure par âge de la population n'est pas prouvée.

[2] L'impact du vieillissement sur les dépenses d'assurance chômage en France peut d'abord être appréhendé par les caractéristiques par âge en termes de chômage. Les statistiques récentes<sup>280</sup> montrent par exemple que 31% des allocataires fin 2019 avaient moins de 30 ans, contre 23% de « séniors » (50 ans ou plus). Par ailleurs, si

---

âge et taux d'épargne (ou propension à consommer), lien qui semble relativement incertain d'après les travaux empiriques examinés par l'auteure.

Les modèles d'inspiration néo-keynésienne ajoutent à cette dimension un effet de moyen ou long terme (boucle « prix-salaires ») dans lequel le taux de chômage influence le taux de croissance des salaires et donc les prix, et *in fine* la demande de biens. Sur le long terme, l'économie convergerait alors vers un équilibre stationnaire avec un taux de chômage naturel, ou taux de chômage qui n'accélère pas l'inflation (NAIRU). Dans ces modèles, et en supposant l'absence de rigidités à long terme, ce taux de chômage naturel est indépendant du taux de croissance de la population active, et le vieillissement de la population n'a pas d'impact sur le taux de chômage. À court terme en revanche, le vieillissement de la population peut se traduire (pour peu que les impacts de la baisse de la fécondité soient supérieurs aux impacts de la hausse de l'espérance de vie à tout âge) par une baisse du taux de croissance de la population active, et donc du chômage ; par le biais de la boucle « prix-salaires », la baisse du taux de chômage induira une augmentation des revendications salariales, donc des prix, ce qui limitera la demande de bien et donc de travail, et le taux de chômage retrouvera à moyen terme son niveau d'équilibre.

Ces modèles fournissent ainsi des enseignements limités, dans la mesure où le taux de chômage de long terme apparaît indépendant des facteurs démographiques, et le vieillissement de la population ne peut donc être pris en compte. Voir à ce sujet DOMINGUES DOS SANTOS Manon (2001), « Vieillissement démographique et chômage », *Revue Française d'économie*, n°1 Vol. 16.

<sup>278</sup> Cet effet pourrait toutefois être limité par l'interaction entre la baisse de la fécondité (et donc la baisse de la population active) et le taux de participation des femmes sur le marché du travail.

<sup>279</sup> Les résultats cités par DOMINGUES DOS SANTOS (voir *supra*) sont toutefois relativement anciens, et mériteraient d'être réexaminés. Par ailleurs ces résultats supposent une stabilité du coût du travail, alors que le vieillissement de la population, par le biais des tensions qu'il génère en matière de financement des retraites, peut inciter à prendre des mesures spécifiques sur les modalités de financement des régimes de retraite, mesures pouvant avoir des impacts différenciés sur l'offre et la demande de travail. L'auteure examine les impacts de ces mesures sur le taux de chômage en distinguant trois options (allongement de la durée de cotisation, réduction du niveau des prestations, hausse des taux de cotisations). Elle en conclut que l'allongement de la durée de cotisation aurait un effet baissier sur le chômage tandis que la hausse des cotisations aurait un effet haussier sur le taux de chômage (une réforme du financement de l'assurance vieillesse passant par une diminution des pensions n'aurait que peu d'impact sur le taux de chômage). Les travaux plus récents menés par la DGTTrésor ou l'OFCE et présentés lors d'une séance du COR en 2019 (<https://www.cor-retraites.fr/node/522>) parviennent à des conclusions similaires.

<sup>280</sup> Unedic (2020), « Qui sont les allocataires indemnisés par l'assurance chômage en 2019 ? », octobre 2020)

la probabilité d'être au chômage est moins importante pour les séniors que pour les jeunes, la durée moyenne d'inscription au chômage des séniors est plus longue et l'indemnisation moyenne supérieure à celle des plus jeunes<sup>281</sup>, pouvant entraîner des surcoûts pour l'assurance chômage.

- [3] Mais ces seules statistiques ne sont pas suffisantes : en ne prenant en compte que les effectifs indemnisés et les montants moyens, et pas le nombre total des chômeurs, cette statistique reflète pour partie les règles propres à l'indemnisation, les comportements des salariés et les pratiques propres aux entreprises. Or les règles d'indemnisation peuvent changer dans le temps, notamment pour tenir compte des évolutions des effectifs et des caractéristiques des chômeurs. Il en est de même en termes de pratiques des salariés et des entreprises, qui peuvent évoluer en fonction de la conjoncture, mais également en réponse aux évolutions réglementaires<sup>282</sup>.
- [4] *In fine*, l'élément le plus déterminant n'est pas nécessairement le nombre d'allocataires, mais bien les effectifs de chômeurs. D'après la Dares<sup>283</sup>, les taux de chômage moyens par classe d'âge apparaissent très différents. Fin 2019, alors que le taux de chômage était de 8% en moyenne, il s'élevait à 20% pour les moins de 25 ans, et « seulement » 5,8% pour les séniors (50 ans ou plus).
- [5] Ainsi, en supposant que le vieillissement n'a pas d'impact en tant que tel sur les taux de chômage des différentes classes d'âge, il pourrait avoir un impact à la baisse sur le taux de chômage, par ce seul effet de composition, mais au détriment d'une augmentation du chômage de longue durée<sup>284</sup>.
- [6] Le sujet peut également être appréhendé par le biais des exercices de projections réalisés, notamment par France Stratégie et la Dares dans le cadre du groupe de travail sur la prospective des métiers et qualifications<sup>285</sup>.
- [7] D'après ces travaux, les enjeux en matière de chômage vont dépendre d'une part des conséquences directes de la démographie sur les flux entrants et les flux

<sup>281</sup> Le montant moyen de l'indemnisation des séniors était ainsi de 1 040 € en septembre 2018 pour les séniors, et seulement de 695 € pour les moins de 25 ans. Voir Insee (2020), « Indemnisation du chômage », in *Emploi, chômage, revenus du travail*, Insee référence, juillet 2020.

<sup>282</sup> Voir à ce sujet les débats sur l'existence, la nature et l'ampleur d'un effet « horizon », par exemple AUBERT Patrick (2012), « Effet horizon : de quoi parle-t-on ? », *Revue française des affaires sociales*, n° 4, octobre-décembre, [www.drees.sante.gouv.fr/l-age-dans-les-regimes-de-retraite.11103.html](http://www.drees.sante.gouv.fr/l-age-dans-les-regimes-de-retraite.11103.html).

<sup>283</sup> Insee et Dares, « Emploi, chômage, population active en 2019 : accélération de l'emploi et amplification de la baisse du chômage », *Dares analyses*, n° 019, juillet 2020.

<sup>284</sup> Voir DOMINGUES DOS SANTOS, *op. cit.* L'auteure évoque un autre canal par lequel le vieillissement pourrait avoir un impact sur le chômage, lié à la productivité. Une première question sous-jacente est celle de la capacité des travailleurs âgés à acquérir de nouvelles compétences ; si elle est moindre que pour les jeunes, alors le vieillissement pourrait avoir un impact haussier sur le taux de chômage par le biais d'une moindre capacité de l'économie à innover et à diffuser l'innovation. Empiriquement, ce lien peut toutefois être difficile à évaluer, et peut différer selon que les nouvelles compétences à acquérir sont qualitativement très ou peu différentes des compétences acquises initialement. Une seconde question tient à l'impact du vieillissement sur le taux de marge des entreprises et donc sur leur capacité à financer l'innovation : la rémunération des salariés en fonction de l'ancienneté aurait à ce titre pour conséquence qu'un vieillissement de la population active réduit les capacités d'autofinancement des entreprises et donc leur faculté à investir et à innover.

<sup>285</sup> France Stratégie et Dares (2015), *Les métiers en 2022*, Rapport, avril 2015.



sortants sur le marché du travail, et d'autre part de la capacité de l'économie française à créer des emplois en nombres suffisants. Si les flux de départ, essentiellement liés aux départs en retraite, et la capacité à créer des emplois se traduisent par un nombre suffisant d'emplois vacants pour absorber les flux entrants (principalement l'arrivée des jeunes générations sur le marché du travail), alors les effectifs de chômeurs peuvent être réduits<sup>286</sup>.

- [8] Du côté des flux entrants et sortants, France Stratégie notait qu'en dépit de flux de départs importants, liés à l'arrivée à l'âge de la retraite des générations nombreuses du *baby-boom*<sup>287</sup>, la population active en France devrait continuer à croître (+1,2 millions d'actifs entre 2012 et 2022). D'un côté, les impacts des réformes successives des retraites vont se traduire par une progression du taux de participation des séniors<sup>288</sup>, réduisant la dynamique spontanée des flux de départs<sup>289</sup>. De l'autre, le dynamisme de la natalité depuis la fin des années 1990 devrait se traduire par des flux d'entrée sur le marché du travail relativement importants<sup>290</sup>. En d'autres termes, pour réduire le chômage compte tenu de ses caractéristiques démographique, l'économie française devrait être en mesure de créer annuellement plus d'emplois que ce n'est le cas dans d'autres économies. L'économie française se distingue ainsi d'un certain nombre d'économies européennes, notamment de l'Allemagne, dont la population active décroît tendanciellement<sup>291</sup>.

---

<sup>286</sup> On laisse ici de côté les aspects liés au solde migratoire, ainsi que les caractéristiques sectorielles et territoriales de ces évolutions, qui peuvent avoir des répercussions importantes en termes de métiers, de formation, et donc de chômage de différentes catégories de la population (jeunes/séniors, femmes/hommes, qualifiés/peu qualifiés, industries/services...). Ces aspects sont au cœur des exercices menés par France Stratégie et la Dares, et font donc l'objet d'une attention particulière dans leurs publications.

<sup>287</sup> Sur la période 2012-2022, France Stratégie estimait ainsi à 620 000 sorties du marché du travail par an, contre 400 000 en moyenne sur la période 1993-2001.

<sup>288</sup> D'après les données de la Dares (voir *supra*), le taux de participation des séniors a fortement progressé depuis 2010, passant de 53,1% à 63,4%, en lien notamment avec le recul de l'âge de départ en retraite.

<sup>289</sup> France Stratégie note toutefois que la réforme des retraites de 2010 n'aura qu'un effet relativement limité sur les flux annuels de départ, en tous cas plus limité que sur les liquidations de droits à la retraite ; la réforme ne concerne en effet pas toute la population active (salariés relevant de régimes spéciaux), certaines catégories de la population active partaient déjà en retraite après 62 ans (travailleurs indépendants notamment), et certains salariés continueront à quitter leur emploi aux mêmes âges qu'avant la réforme, notamment pour raison de santé ou d'inaptitude. En revanche la réforme aura un impact sur l'âge moyen de départ, en raison d'un effet « horizon » qui conduirait les entreprises à garder plus longtemps leurs salariés compte tenu du recul de l'âge légal. Quelle que soit l'ampleur de cet effet « horizon », d'autres travaux montrent néanmoins que la réforme de 2010 a pu avoir un impact sur l'assurance chômage, dans la mesure où des salariés âgés déjà au chômage, qui auraient pu partir en retraite à taux plein à 60 ans avant réforme, sont amenés à prolonger leur inscription au chômage. Voir par exemple RABATÉ Simon et ROCHUT Julie (2017), « Employment and Substitution Effects of Raising the Statutory Eligibility Age in France », *Working Paper* n° 2017-46, Paris School of Economics.

<sup>290</sup> D'après la Dares, l'évolution de la population active des jeunes (15-24 ans) a progressé entre 2014 et 2019 de 39 000, reflétant notamment l'arrivée à 15 ans des générations plus nombreuses nées à partir de 1998, alors qu'entre 2009 et 2014, cette population active jeune avait diminué de 51 000.

<sup>291</sup> De nombreuses comparaisons ont pu être faites entre la France et l'Allemagne au regard des dynamiques démographiques différentes et de leurs impacts en matière de chômage. Touzé expliquait ainsi que la moindre croissance démographique de l'Allemagne a permis à l'économie allemande de bénéficier d'effets vertueux : concurrence modérée sur le marché du travail, ce qui est favorable à l'emploi et aux salaires, mais également moindre coûts en matière d'éducation, moindre pression sur le marché immobilier. Il rappelle toutefois que si ces effets bénéfiques sont indéniables, le déclin démographique n'est pas une solution et qu'à terme, il peut avoir des

- [9] Du côté des créations, la capacité de création nette d'emplois est fortement liée au contexte économique, et toute projection dépend des hypothèses retenues en matière de productivité du travail. France stratégie retenait à ce sujet trois scénarios, ayant des impacts variés sur le nombre de création nette d'emploi (et donc le taux de chômage), mais également sur la composition sectorielle de ces emplois<sup>292</sup>.
- [10] Les évolutions propres à l'emploi et au chômage seraient donc largement dépendantes des évolutions démographiques, mais également du contexte économique, contexte qui peut lui-même être affecté selon des modalités diverses et des horizons variés par les évolutions de la démographie. Il est donc difficile d'évaluer, même imparfaitement, les impacts que pourra avoir le vieillissement démographique sur l'emploi et le chômage, et encore moins sur les évolutions des dépenses d'assurance chômage.
- [11] Les comparaisons internationales qui pourraient être faites en la matière ne fournissent par ailleurs que des enseignements limités, dans la mesure où les caractéristiques démographiques, le fonctionnement du marché du travail et les règles d'indemnisation à l'assurance chômage sont extrêmement variables d'un pays à l'autre, bien plus que ce n'est le cas pour les systèmes de retraite par exemple.

---

effets bien plus problématiques. Voir Touzé Vincent (2013), « France-Allemagne : y a-t-il un dividende démographique », *Les Notes de l'OFCE*, n° 35, 11 octobre 2013. La DGTrésor estimait de son côté que la démographie allemande était à même de bouleverser son modèle, notamment car le déclin démographique et le vieillissement de la population allaient se traduire par une moindre croissance potentielle, une forte hausse des dépenses sociales, etc. Voir Direction Générale du Trésor (2015), « La démographie de taille à bouleverser le modèle économique allemand ? », *La Lettre Trésor-Eco*, n° 149, juillet 2015.

<sup>292</sup> L'étude montre par exemple que dans le scénario dégradé, des secteurs traditionnellement peu sensibles aux cycles conjoncturels (santé, action sociale, services personnels, éducation) « seraient pénalisés par la contrainte qui s'exerce sur les finances publiques (baisse des transferts) et sur le revenu des ménages. De même, le surcroît d'effort nécessaire pour réduire la dépense publique en période de croissance faible et de diminution des rentrées fiscales amplifierait les pertes d'emploi public ».



## ANNEXE 19 - VIEILLISSEMENT ET RECETTES PUBLIQUES

- [1] Un dernier élément structurant pour les finances sociales réside dans le lien entre vieillissement de la population et recettes finançant la protection sociale (et le rendement des prélèvements obligatoires plus généralement).
- [2] La littérature en la matière est moins clairement identifiée que s'agissant du lien entre vieillissement de la population et dépenses sociales, probablement en raison de la pluralité des facteurs qui peuvent affecter le niveau et la dynamique des prélèvements obligatoires, et plus globalement, l'environnement macroéconomique<sup>293</sup>.
- [3] En se concentrant sur les seules recettes « sociales », le sujet est largement traité par le prisme des équilibres des régimes de retraite, dans la mesure où dans un système par répartition, les dépenses des bénéficiaires sont financées par des prélèvements sur les actifs. Le vieillissement de la population entraînant une baisse du ratio de la population en âge de travailler rapportée à la population en âge de bénéficier d'une prestation de retraite, le financement des régimes de retraite peut être mis en tension (voir *supra*). En d'autres termes, si l'on se focalise uniquement sur le système de retraite par répartition, le vieillissement de la population, en limitant le rythme de progression de la population active, entraîne dans un même mouvement une hausse des dépenses, et une diminution des ressources.
- [4] En élargissant le spectre à l'ensemble des organismes de protection sociale, on peut déduire du paragraphe précédent que globalement, un financement exclusif par des prélèvements sur les revenus du travail serait pénalisé par le vieillissement de la population, dans la mesure où les actifs, seuls agents contributeurs, seraient proportionnellement moins nombreux dans la population. Au-delà des justifications qui ont pu être avancées pour diversifier progressivement le financement de la protection sociale à compter des années 1990, essentiellement centrées sur la nécessité de ne pas pénaliser la compétitivité des entreprises ou le pouvoir d'achat des salariés, la part croissante des impositions de toutes natures dans le financement des dépenses sociales constitue également une réponse au vieillissement.
- [5] Les impositions assises sur les revenus de remplacement, sur les revenus du capital, et même sur la consommation, qui permettent chacune de mettre plus à contribution les populations plus âgées (dans la mesure où ce sont elles qui perçoivent l'essentiel des revenus de remplacement, qui disposent d'une proportion plus importante du patrimoine, et qui consomment plus qu'elles ne produisent) sont ainsi susceptibles de réduire l'érosion des recettes assises sur les revenus d'activité imputable au vieillissement.

---

<sup>293</sup> Voir à ce propos Lee Ronald (2016), « Macroeconomics, aging and growth », *Working Paper* n° 22310, NBER.



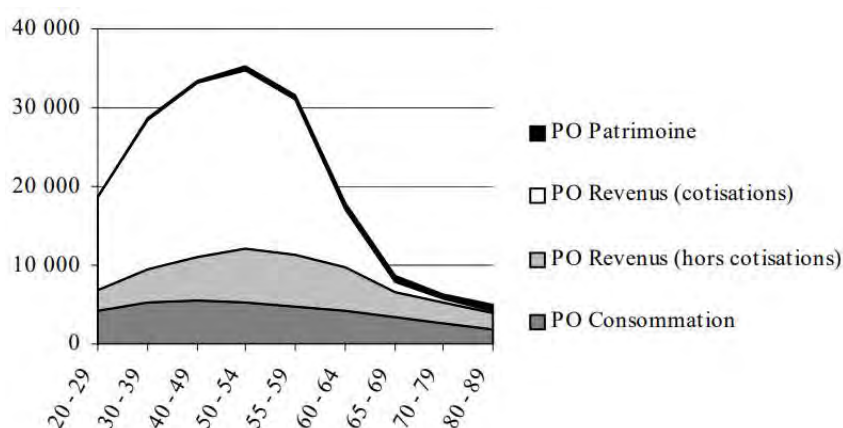
- [6] Compte tenu du poids des impositions de toute nature dans le financement de l'ensemble des dépenses, et plus globalement, des interactions croissantes entre les différents sous-secteur des administrations publiques, le raisonnement devrait par ailleurs être étendu à l'ensemble des prélèvements obligatoires.
- [7] Le Conseil des prélèvements obligatoires avait, dans un rapport consacré à la répartition des prélèvements obligatoires entre générations et à la question de l'équité intergénérationnelle<sup>294</sup> publié en 2008, consacré une analyse des transferts induits par les prélèvements obligatoires.
- [8] Il en concluait qu'au global, la structure des prélèvements obligatoires produisait des transferts entre générations en faveur des plus de 65 ans. S'agissant des prélèvements assis sur la consommation (TVA, droits de consommation...), le niveau de consommation diminuant avec l'âge et la proportion des produits fortement imposés dans la consommation globale diminuant après 54 ans, le taux de prélèvement sur la consommation atteignait un maximum pour la tranche d'âge des 50-54 ans, et diminuait fortement après 70 ans.
- [9] Il en est de même pour les prélèvements assis sur les revenus (cotisations et contributions sociales, y compris sur les revenus du capital, impôt sur le revenu, taxe d'habitation), compte tenu de la proportionnalité et de l'importance des cotisations et contributions sociales, mais également de la progressivité de l'impôt sur le revenu. A l'inverse, les prélèvements assis sur le patrimoine augmentent avec l'âge, même si l'importance de ces prélèvements est marginale comparée aux autres catégories.
- [10] Le rapport en concluait que le système français des prélèvements obligatoires conduisait à un transfert des classes d'âge 40-60 ans vers les plus de 60 ans, tout en précisant qu'il n'était pas possible de conclure de ces analyses une éventuelle rupture d'égalité entre générations.

---

<sup>294</sup> Conseil des prélèvements obligatoires (2008), « La répartition des prélèvements obligatoires entre génération et la question de l'équité intergénérationnelle », novembre :  
([https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/Rapport\\_repartition\\_equite\\_prelevements\\_obligatoires\\_entre\\_generations.pdf](https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/Rapport_repartition_equite_prelevements_obligatoires_entre_generations.pdf))



## Ensemble des prélèvements obligatoires par classes d'âge en euros et par an (en 2004)

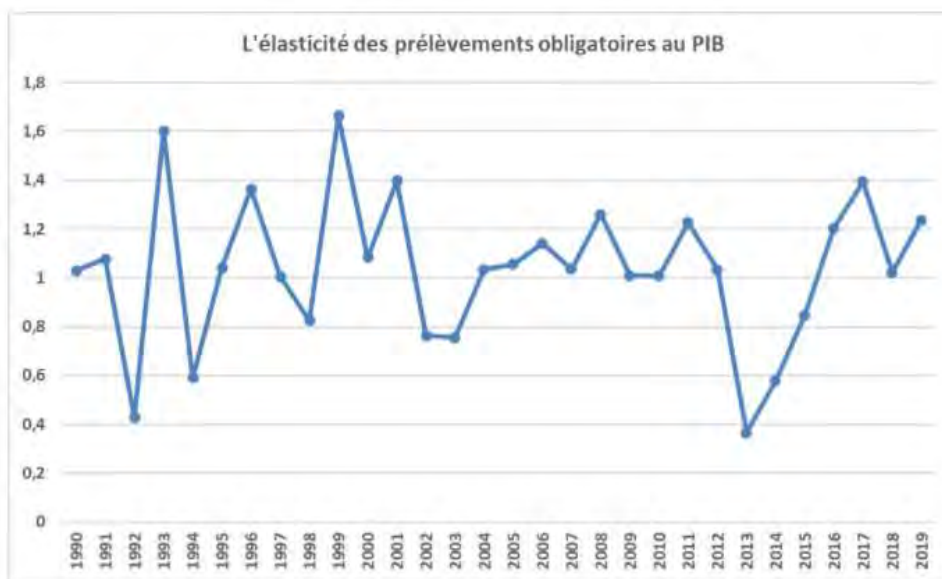


Sources : CPO (op.cit.), 2008

[11] Ces données, qui pourraient être réactualisées pour tenir compte des évolutions de la démographie d'une part et de la réglementation d'autre part, illustrent ce qui peut apparaître comme une évidence : le vieillissement de la population, en renforçant le poids des générations âgées de plus de 65 ans par exemple, n'apparaît *a priori* pas favorable au dynamisme des prélèvements obligatoires<sup>295</sup>.

[12] Ces tendances peuvent ainsi ne pas être négligeables, et conduire à des réflexions sur d'éventuelles évolutions de la structure des prélèvements, mais elles sont probablement de deuxième ordre par rapport aux déterminants traditionnels de la dynamique des prélèvements obligatoires. Les prélèvements obligatoires dépendent en effet pour l'essentiel de la richesse produite, avec une élasticité au PIB proche de l'unité (en moyenne sur plusieurs années) :

<sup>295</sup> Il convient toutefois de remarquer que le vieillissement de la population n'a pas le même impact sur les recettes publiques, ou en tous les cas pas avec la même temporalité, selon qu'il se traduise par une augmentation des personnes retraitées par rapport aux actifs, ou par un vieillissement de la population active en emploi (susceptible de percevoir des revenus supérieurs, de consommer plus, et de disposer d'un patrimoine plus important, et donc de contribuer plus).



Source : calculs FIPECO à partir des données de l'Insee pour le PIB et le produit des prélèvements obligatoires ainsi que des mesures nouvelles figurant dans [« pourquoi le déficit public s'aggrave-t-il ? » François Ecalle ; Sociétal 2011] complétées par les derniers rapports économiques, sociaux et financiers annexés aux projets de lois de finances.

- [13] La dynamique des recettes publiques dépend donc principalement de la croissance de l'activité, qui peut naturellement être affectée par le vieillissement de la population : par le biais d'une moindre croissance de la population active, naturellement, mais également par une augmentation de l'intensité capitaliste de l'économie, par une hausse des rémunérations, un moindre rendement du capital, une augmentation de l'investissement en capital humain par enfant qui pourrait en retour améliorer le sentier de croissance potentielle...<sup>296</sup>. En réponse à ces défis, l'environnement institutionnel peut évoluer, avec des effets possibles sur les recettes publiques en général, et sur les recettes finançant la protection sociale en particulier.
- [14] La quantification de ces divers éléments est toutefois extrêmement délicate, et peut varier grandement d'un pays à l'autre ou d'une époque à l'autre, limitant ainsi la faisabilité d'une analyse poussée des impacts du vieillissement sur les recettes finançant la protection sociale.
- [15] Cette analyse sommaire des liens possibles entre le vieillissement de la population et dynamique des recettes finançant la protection sociale montre que des travaux complémentaires pourraient être menés à ce titre, et que des réflexions nouvelles sur les modalités de financement de la sécurité sociale pourraient être envisagées afin de tenir compte de ces évolutions démographiques.

<sup>296</sup> La littérature économique ne semble pas identifier d'impact significatif sur le progrès technique ou sur la productivité du travail (voir Lee (2016), op.cit.).



## ANNEXES À LA PARTIE 4

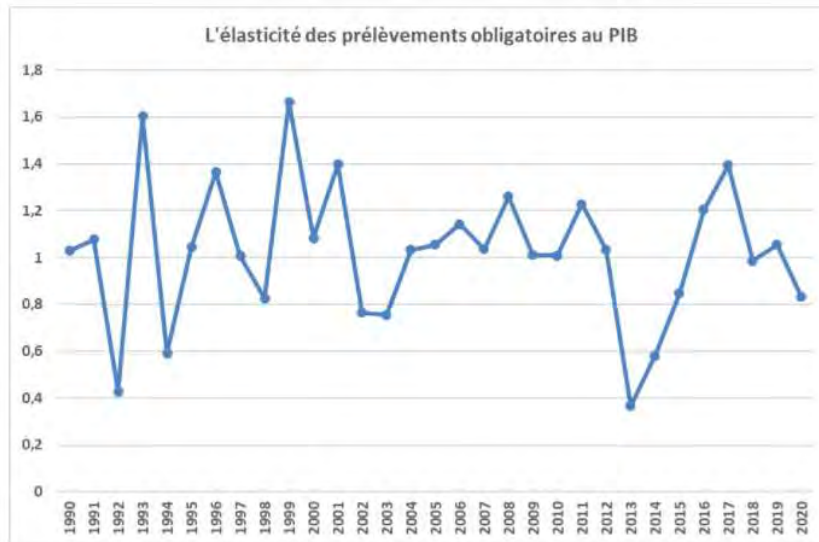
### ANNEXE 20 - L'ARTICULATION ENTRE LA « DYNAMIQUE » ET LE « NIVEAU » DANS LE PILOTAGE DES FINANCES SOCIALES

[1] Le pilotage des finances sociales, et plus généralement, celui des finances publiques, se réfère essentiellement aux dynamiques des grands agrégats. Qu'il s'agisse d'analyser les comptes des exercices passés ou de faire des prévisions, c'est souvent l'évolution annuelle (ou trimestrielle) qui est regardée, plus que le niveau des recettes et des dépenses. Les quelques rappels qui suivent peuvent s'appliquer aussi bien aux comptes d'un organisme spécifique qu'à l'ensemble des comptes sociaux, ou même à l'ensemble des comptes publics.

- Du côté des recettes, c'est l'évolution du PIB (et derrière, l'évolution de la population active ou de la productivité du travail, qui déterminent la croissance du PIB potentiel), ou de la masse salariale (et en sous-jacent, l'évolution de l'emploi d'un côté, et du salaire moyen de l'autre) qui constituent les principaux facteurs explicatifs de l'évolution des recettes<sup>297</sup>. Les séries statistiques<sup>298</sup> montrent qu'en moyenne, l'élasticité des recettes publiques au PIB est proche de l'unité, même si d'une année à l'autre, cette élasticité peut varier sensiblement, et que chaque prélèvement obligatoire peut avoir une élasticité de long terme légèrement différente (élasticité supérieure à l'unité pour l'impôt sur le revenu, élasticité légèrement inférieure à l'unité pour les cotisations sociales, par exemple).

<sup>297</sup> Le poids croissant de la TVA dans le financement de l'assurance maladie justifie également que l'attention porte sur la consommation.

<sup>298</sup> Voir FIPeco, [https://www.fipeco.fr/fiche/Limpact-de-la-croissance-sur-le-d%C3%A9ficit-public#\\_ftn1](https://www.fipeco.fr/fiche/Limpact-de-la-croissance-sur-le-d%C3%A9ficit-public#_ftn1). Les prévisions associées au PLF pour 2022 prévoient également une élasticité des PO au PIB de l'ordre de l'unité en 2021 et 2022 (voir RESF annexé au PLF pour 2022).



Source : FIPECO

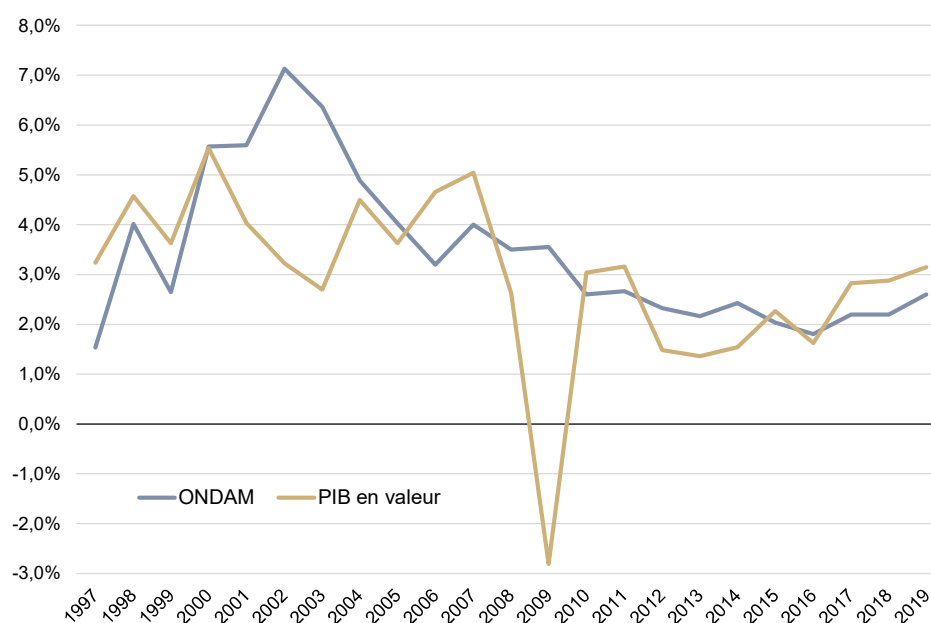
- En dépenses, les facteurs les plus souvent pris en considération relèvent des évolutions démographiques (évolution de la natalité, de l'espérance de vie, de la population active ou de la population de retraités), ou de l'évolution des prix (un certain nombre de prestations étant revalorisées en fonction de l'inflation). Lorsque le pilotage par les soldes se double d'un pilotage par la dépense, ce qui est le cas en matière de gestion administrative ou de dépenses d'assurance maladie, c'est schématiquement le taux d'évolution de ces dépenses qui structure le débat public<sup>299</sup>.

[2] Le plus souvent, ce sont les évolutions des agrégats de recettes et de dépenses qui sont mobilisées pour l'appréciation de la situation financière des organismes de protection sociale (et pour l'ensemble des finances publiques).

- En situation d'équilibre des finances publiques sur un exercice N, le maintien d'une trajectoire équilibrée des comptes courants nécessite que les dépenses et les recettes évoluent au même rythme. En supposant que les recettes évoluent, sur le moyen terme, au même rythme que l'activité économique (le PIB), il convient de faire en sorte que la dépense progresse à un rythme similaire à celui du PIB, d'où par exemple les mesures de régulation de la dépense en matière d'assurance maladie visant à ramener cette dynamique à un niveau comparable ou compatible avec celui de l'activité économique (et des recettes).

<sup>299</sup> Même dans le cas de l'Ondam, qui fait l'objet d'un vote en niveau, c'est bien le taux d'évolution de l'Ondam qui est regardé et discuté.

## Évolution annuelle du PIB en valeur et de l'Ondam, 1997-2019



Source : CCSS et Insee

[3] Pour autant, la question du niveau des recettes et des dépenses ne doit pas être oubliée. En partant d'une situation déficitaire des comptes courants, suite à un choc économique entraînant par exemple une hausse plus importante des dépenses et une contraction des recettes (effet « ciseau »), une régulation de la dépense destinée à ce qu'elle progresse au même rythme que l'activité économique et les recettes ne suffit pas : non seulement le déficit ne serait pas réduit progressivement, mais il se creuserait chaque année en raison de cet « effet base ». L'encadré ci-dessous illustre ce propos liminaire.

### Encadré n°1 : Illustration théorique de « l'effet base » dans le cadre d'une crise économique

Une crise économique a la plupart du temps un impact durable sur les finances publiques, compte tenu de ce qu'on appelle « l'effet base ». Cet effet peut s'illustrer simplement<sup>300</sup> de la manière suivante.

Le déficit s'accroît à taux de croissance des dépenses et des recettes identiques : en effet, le taux de croissance est appliqué à une base plus basse en recettes qu'en dépenses ; il produit donc moins de rendement financier.

<sup>300</sup> Par souci de simplicité, on ne cherche pas ici le réalisme des hypothèses. En particulier, on ne tient pas compte du fait que traditionnellement, après une crise caractérisée par la contraction du PIB, l'activité rebondit, au moins sur l'exercice suivant, avec un taux de croissance supérieur au rythme tendanciel. Ce mécanisme n'est pas aussi prégnant sur les dépenses (quoique dans le cas d'une crise sanitaire, cela peut être observé). Par ailleurs les « hypothèses » de croissance du PIB dépendent de la perception qu'on peut avoir de la reprise (rattrape-t-on la perte de richesse en niveau ? Constatons-nous uniquement une perte de richesse en niveau ? y aura-t-il également une incidence sur le rythme futur de la croissance potentielle ?).



Année du choc, avec un effet "ciseaux" (hausse des dépenses pour faire face à la crise, contraction des recettes)

Retour à une situation normale, avec progression identique des recettes et des dépenses (3%)

Année	N	N+1	N+2	N+3	N+4	N+5
Taux de croissance des dépenses		10%	3%	3%	3%	3%
Niveau des dépenses	100	110,0	113,3	116,7	120,2	123,8
Taux de croissance des recettes		-5%	3%	3%	3%	3%
Niveau des recettes	100	95,0	97,9	100,8	103,8	106,9
<b>Solde</b>	<b>0</b>	<b>-15,0</b>	<b>-15,5</b>	<b>-15,9</b>	<b>-16,4</b>	<b>-16,9</b>

L'effet ciseau se traduit par un déficit de 15

Malgré ce retour à la normale, le déficit ne se réduit pas, et se creuse

En N+5, le déficit atteint 16,9 en dépit d'une progression identique des recettes et des dépenses

Par ailleurs, en partant d'une situation déséquilibrée en N+1 et dès lors qu'il est identique, plus le taux de croissance des recettes et des dépenses est élevé par la suite, plus le déficit se creuse.

Année du choc, avec un effet "ciseaux" (hausse des dépenses pour faire face à la crise, contraction des recettes)

Amélioration de la conjoncture, avec une croissance du PIB, des recettes et des dépenses de 5%

Année	N	N+1	N+2	N+3	N+4	N+5
Taux de croissance des dépenses		10%	5%	5%	5%	5%
Niveau des dépenses	100	110,0	115,5	121,3	127,3	133,7
Taux de croissance des recettes		-5%	5%	5%	5%	5%
Niveau des recettes	100	95,0	99,8	104,7	110,0	115,5
<b>Solde</b>	<b>0</b>	<b>-15,0</b>	<b>-15,8</b>	<b>-16,5</b>	<b>-17,4</b>	<b>-18,2</b>

Malgré cette amélioration de la conjoncture, le déficit ne se réduit pas, et se creuse l'année suivante

En N+5, le déficit atteint 18,2 en dépit d'une croissance forte et d'une progression identique des recettes et des dépenses

[4] Si la croissance effective du PIB, et donc des recettes, est durablement et significativement élevée, en tous cas supérieure à celle des dépenses, alors le redressement des comptes courants peut se faire de manière relativement « spontanée », sans nécessité d'une régulation trop stricte des dépenses ou d'une augmentation des recettes. La seule croissance effective du PIB ne garantit toutefois pas un tel résultat : l'histoire récente montre que, si la croissance du PIB facilite l'amélioration des comptes sociaux ou limite les risques d'une dégradation significative, on a pu observer des phases de croissance forte du PIB qui ne s'accompagnent pas d'une amélioration du résultat des comptes courants (2004-2007). Et à l'inverse, des phases d'amélioration des soldes qui ont pu advenir en dépit d'une croissance relativement faible du PIB (2012-2015).

[5] Dans le cas contraire, c'est-à-dire si la croissance effective de l'activité économique est durablement et significativement faible ou modérée, toute stratégie de rééquilibrage des comptes suppose l'adoption de mesures spécifiques, visant à



ralentir la progression tendancielle des dépenses ou à apporter des ressources nouvelles.

- [6] Rappelons néanmoins que la croissance du PIB n'est pas seulement une donnée exogène déterminant les grandes tendances de l'évolution des recettes ou de composantes de la dépense, sur laquelle les pouvoirs publics n'auraient aucune prise. La politique économique des pouvoirs publics a au moins pour partie comme objectif de renforcer la croissance potentielle du PIB, et les mesures susceptibles d'être adoptées pour améliorer les comptes courants de tout ou partie des administrations publiques peuvent avoir des impacts directs ou indirects sur cette croissance potentielle.
- [7] La soutenabilité des finances sociales doit par ailleurs s'apprécier en tenant compte de la **situation patrimoniale**. En la matière, un retour à l'équilibre des comptes courants qui se ferait sans remboursement de la dette serait contraire aux principes attachés à la gestion des finances sociales (*a priori*, les dépenses sociales étant essentiellement des transferts, il convient de ne pas en faire porter la charge sur les générations futures). Mais d'un autre côté, une priorité accordée au remboursement de la dette sociale (par le transfert de dette à la Cades, l'affectation de ressources dédiées, et l'extension de la durée de vie de la Cades, notamment) peut ne pas faire sens, si cela conduit à observer des déficits durablement élevés qui viendront reconstituer un stock de dette.
- [8] L'articulation entre gestion des comptes courants et remboursement de la dette doit ainsi être prise en compte. Dans le cadre de sa note d'étape de mars 2021, le HCFiPS avait fait une présentation schématique de cette articulation, montrant qu'une priorité accordée exclusivement au remboursement de la dette générée par une crise n'était pas nécessairement la meilleure solution.

**Encadré n°2 : Illustration théorique de l'articulation entre rétablissement des comptes courants et remboursement de la dette**

En partant d'une situation patrimoniale équilibrée (ni dettes ni réserves), un déficit courant se traduit par une dette (et une réduction de l'actif net) de l'entité considérée. Toutes choses égales par ailleurs, cette dette s'accroît chaque année du montant du déficit constaté lors de l'exercice précédent.



Année du choc, avec un effet "ciseaux" (hausse des dépenses pour faire face à la crise, contraction des recettes)

Retour à une situation normale, avec progression identique des recettes et des dépenses (3%)

Année	N	N+1	N+2	N+3	N+4	N+5
Taux de croissance des dépenses		10%	3%	3%	3%	3%
Niveau des dépenses	100	110,0	113,3	116,7	120,2	123,8
Taux de croissance des recettes		-5%	3%	3%	3%	3%
Niveau des recettes	100	95,0	97,9	100,8	103,8	106,9
<b>Solde</b>	<b>0</b>	<b>-15,0</b>	<b>-15,5</b>	<b>-15,9</b>	<b>-16,4</b>	<b>-16,9</b>
<b>Dettes générées (fin d'exercice)</b>		<b>-15,0</b>	<b>-30,5</b>	<b>-46,4</b>	<b>-62,8</b>	<b>-79,6</b>

L'effet ciseau se traduit par un déficit de 15, et par la génération d'une dette équivalente de 15

Malgré ce retour à la normale, le déficit progresse les années suivantes et alimente la dette

En N+5, la dette atteindrait près de 80Md€

La stabilisation ou la réduction de l'endettement, justifiée par la volonté de ne pas transmettre cette dette aux générations futures et de se prémunir d'un impact financier en cas de taux d'intérêt élevés, passe par un apport de « ressources nouvelles » (quelle que soit l'origine de cet apport de ressources<sup>301</sup> : transferts en provenance d'autres sphères des finances publiques, hausse des prélèvements obligatoires, maîtrise des dépenses pour libérer des ressources existantes...).

On fait l'hypothèse que, quel que soit le scénario, la stabilisation ou la réduction de l'endettement passe par l'affectation d'une recette pérenne. Pour simplifier le raisonnement<sup>302</sup>, on considère qu'il est possible de générer, dès N+2, cette ressource pérenne à hauteur de 15, et qu'elle progresse ensuite comme l'ensemble des recettes (3%).

Une première option consiste à affecter dès N+2 cette nouvelle ressource directement au remboursement de la dette issue du choc de N+1. À la fin de N+2, cette nouvelle ressource a permis d'apurer<sup>303</sup> la dette de N+1, mais cet apport de ressource ne modifiant pas la trajectoire des comptes courants, un nouveau déficit est constaté à l'issue de N+2 ; ce déficit génère une nouvelle dette qui sera remboursée en N+3. En N+5, la dette est limitée à 17 (contre près de 80 sans apport de ressources).

<sup>301</sup> L'origine de cet apport de ressources n'a pas d'importance ici, mais peut naturellement avoir des impacts immédiats sur d'autres sphères des finances publiques (notamment en cas de transfert) ou sur l'économie en général (par le biais des impacts directs ou indirects des mesures qui seraient retenues).

<sup>302</sup> On considère notamment que les taux d'intérêt sont nuls pour l'ensemble des émetteurs de dette publique et que la pédagogie nécessaire à l'amortissement de la dette et à l'acceptation d'un financement dédié nécessite un strict cantonnement de l'intégralité de cette dette dans une instance dédiée chargée de son amortissement ou de sa gestion.

<sup>303</sup> Toujours pour simplifier, on suppose que la dette qui découle du choc initial peut donner lieu à un remboursement intégral durant le seul exercice suivant.

Année du choc, avec un effet "ciseaux" (hausse des dépenses pour faire face à la crise, contraction des recettes)

Retour à une situation normale, avec progression identique des recettes et des dépenses (3%), et apport de ressources nouvelles

Année	N	N+1	N+2	N+3	N+4	N+5
Taux de croissance des dépenses		10%	3%	3%	3%	3%
Niveau des dépenses	100	110,0	113,3	116,7	120,2	123,8
Taux de croissance des recettes		-5%	3%	3%	3%	3%
Niveau des recettes	100	95,0	97,9	100,8	103,8	106,9
<b>Solde</b>	<b>0</b>	<b>-15,0</b>	<b>-15,5</b>	<b>-15,9</b>	<b>-16,4</b>	<b>-16,9</b>
Apport de ressources pour amortir			15,0	15,5	15,9	16,4
<b>Dette générée (fin d'exercice)</b>		<b>-15,0</b>	<b>-15,5</b>	<b>-15,9</b>	<b>-16,4</b>	<b>-16,9</b>

L'effet ciseau se traduit par un déficit de 15, et par la génération d'une dette équivalente de 15

Malgré le retour à la normale et le remboursement de la dette au titre de l'exercice précédent, le déficit de N+2 génère une nouvelle dette

En N+5, l'ampleur de la dette est limitée à 17€

Le choix d'amortir la dette permet logiquement de limiter l'ampleur de la dette accumulée, mais n'a aucun impact sur les comptes courants, qui restent durablement dégradés. Il garantit que la recette dédiée est affectée à la seule réduction de l'endettement.

Une seconde option consiste à affecter dès N+2 cette nouvelle ressource au rétablissement de l'équilibre des comptes courants. Un quasi équilibre est ainsi observé dès N+2, et aucune nouvelle dette n'est générée. En revanche, la dette issue du choc de N+1 n'est pas remboursée. En N+5, le stock de dette accumulé est donc identique au scénario précédent (17).

Année du choc, avec un effet "ciseaux" (hausse des dépenses pour faire face à la crise, contraction des recettes)

Retour à une situation normale, avec progression identique des recettes et des dépenses (3%), et apport de ressources nouvelles

Année	N	N+1	N+2	N+3	N+4	N+5
Taux de croissance des dépenses		10%	3%	3%	3%	3%
Niveau des dépenses	100	110,0	113,3	116,7	120,2	123,8
Taux de croissance des recettes		-5%	3%	3%	3%	3%
Apport de ressources nouvelles			15,0	15,5	15,9	16,4
Niveau des recettes	100	95,0	112,9	116,2	119,7	123,3
<b>Solde</b>	<b>0</b>	<b>-15,0</b>	<b>-0,5</b>	<b>-0,5</b>	<b>-0,5</b>	<b>-0,5</b>
<b>Dette générée (fin d'exercice)</b>		<b>-15,0</b>	<b>-15,5</b>	<b>-15,9</b>	<b>-16,4</b>	<b>-16,9</b>

L'effet ciseau se traduit par un déficit de 15, et par la génération d'une dette équivalente de 15

L'apport de ressources nouvelles permet de rétablir un quasi équilibre des comptes courants

En N+5, l'ampleur de la dette est limitée à 17Md€

Cette stratégie donne des résultats identiques à la précédente en matière de maîtrise de l'endettement, mais, à la différence de la précédente, elle permet de réduire le déficit du compte courant, ce qui, dans un contexte très dégradé, permet de redonner plus vite du sens à la notion de solde des comptes courants et au pilotage par les soldes (élément important de la gouvernance des finances sociales (voir travaux du HCFiPS)).



[9] Ainsi, une stratégie de pilotage soutenable des finances sociales peut nécessiter des interventions plus ou moins importantes des pouvoirs publics, en fonction notamment :

- de l'importance du déficit initial (dont on a vu qu'ils étaient encore extrêmement élevés, même s'ils sont moins importants qu'initialement envisagé, voir chapitre I) ;
- de l'horizon retenu pour le remboursement de la dette sociale (l'horizon d'extinction de la dette sociale a été repoussé à 2033) ;
- des perspectives relatives aux dépenses (le chapitre sur le vieillissement démographique a montré que, s'il était difficile de prévoir précisément le rythme « spontané » de la croissance des dépenses, les sous-jacents sont plutôt de nature à dynamiser ces dépenses durant la décennie à venir, notamment en matière d'assurance maladie et de dépendance) ;
- du rythme de la croissance du PIB, et plus globalement, de l'évolution des principaux sous-jacents macroéconomiques.