

BIG BANG SUR LA FEUILLE DE PAIE

Bruno Coquet

Résumé

La feuille de paie devrait être une radiographie précise du « coin socio-fiscal », c'est-à-dire l'ensemble des prélèvements obligatoires qui élèvent le coût du travail et réduisent le salaire net. Elle est en réalité une longue facture illisible dont la complexité mine le consentement à payer les « charges sociales ».

Nous proposons de recentrer la feuille de paie sur sa raison d'être : la rémunération du travail. Pour ce faire nous recomposons les prélèvements selon leur nature et leur destination, ce qui conduit à trancher trois questions de substance : qui paie ? combien ? à quelles fins ? Pour ne pas ajouter à la confusion nous ne changeons ni le niveau ni l'affectation des prélèvements, et travaillons sous la double contrainte de ne pas augmenter le coût pour l'employeur et de ne pas diminuer le revenu du salarié.

Décomposer la feuille de paie en trois documents distincts permettrait de distinguer le coin social du coin fiscal :

- Un *bulletin de salaire* où le salaire brut serait égal au coût du travail, et les cotisations sociales contributives seraient toutes mises à la charge du salarié.
- Un *avis d'imposition* rassemblant l'ensemble des prélèvements fiscaux, car ceux-ci ne relèvent pas de la relation bilatérale salarié-employeur et ne sont donc pas un coût du travail mais un instrument de redistribution des revenus.
- Un *bilan social individuel* incluant les prélèvements non-individualisés. Ceux-ci ne seraient plus traités comme une rémunération de travail tout en restant à charge de l'employeur.

Ces changements de forme auraient des effets nominaux très significatifs :

- Le coût du travail serait réduit et le salaire net augmenté, montrant qu'en réalité le travail paye mais que sa rémunération est ensuite fortement taxée.
- Les taux de cotisations sociales baisseraient car s'appliquant sur l'assiette plus large du coût du travail, à l'opposé des taux d'imposition qui seraient accrus car calculés sur une assiette plus étroite.
- Les déterminants du pouvoir d'achat et les incitations étant clarifiés, les négociations salariales traiteraient directement du salaire sans interférence directe de la politique redistributive de l'État.
- La France ferait meilleure figure dans les classements internationaux de coût du travail, ce qui serait bénéfique à l'attractivité du pays.

Cette clarification met en évidence deux objets de réformes d'un poids sensiblement équivalent, les *cotisations sociales* contributives et les *impôts* à vocation redistributive, dont la nature et les incidences économiques et sociales sont profondément différents. Les réformes pourraient ainsi être mieux ciblées, plus pertinentes et donc potentiellement mieux acceptées.

Cet effeuillage de la feuille de paie est une esquisse qui n'ignore pas que tous les actifs ne sont pas salariés, qu'il existe des primes, des prélèvements sociaux opérés sur d'autres assiettes, que les taux et modalités de calcul mériteraient simplification, etc. autant de détails qui hébergent probablement de nombreux diables.

Coincé entre le travail qui coûterait trop cher aux employeurs mais ne rapporterait pas assez aux salariés, le « coin socio-fiscal » est une vieille histoire¹. Ce coin atteint aujourd'hui 41,7 % du coût du travail². S'il fut longtemps désigné comme désincitatif à l'embauche, les allègements de cotisations sociales ont maintenant largement abaissé le coût du travail sur les bas salaires³. Le débat s'est déplacé sur le tassement de la de la distribution des salaires et « le travail qui ne paie plus »⁴.

Circonstance aggravante, la feuille de paie est au fil du temps devenue un mille-feuille abscons d'informations peu informatives. Et malgré les multiples tentatives de la rendre plus « lisible » ou « intelligible » la France pointe largement en tête du classement mondial de la complexité en la matière⁵.

Nous proposons ici de clarifier la feuille de paie en réordonnant les prélèvements selon leur nature et leur destination. Nous ne discutons pas du niveau des différents prélèvements ni des dépenses auxquelles ils sont affectés, et nous travaillons entre la borne supérieure d'un coût du travail qui n'est pas augmenté et la borne inférieure d'un salaire net qui n'est pas diminué.

Ce travail de forme amène à trancher trois questions de substance : qui paie ? combien ? à quelles fins ? Il en ressort d'une part que la lisibilité et les incitations gagneraient à ce que les cotisations aux assurances contributives soient exclusivement à la charge du salarié ; d'autre part que rien ne contraint à asseoir des prélèvements fiscaux redistributifs ou servant à financer les services publics sur le coût du travail, ni à les faire figurer sur la feuille de paie. Enfin des prélèvements non-individualisés s'apparentant à un coût de production ne devraient pas être traités sur le même plan que la rémunération. A prélèvements obligatoires constants cela rendrait possible une réduction du coût du travail, ce dernier deviendrait égal au salaire brut et assurerait une hausse du salaire net.

Le coin social serait clairement distingué du coin fiscal car les prélèvements fiscaux seraient transférés dans un avis d'imposition mensuel distinct de la feuille de paie, et prélevés à la source au côté de l'impôt sur le revenu. Enfin un bulletin social individuel pourrait rassembler les coûts engagés en plus du salaire qui ne rémunèrent pas directement le travail du salarié mais ont vocation à augmenter la qualité de l'emploi et la productivité du travail.

Recentrer la feuille de paie sur la rémunération du travail apparaît donc souhaitable à maints égards. Plus largement ces changements mettraient en évidence qu'il n'existe pas qu'un seul domaine indistinct de réforme, les « charges sociales », mais deux ensembles d'un poids comparable, les cotisations sociales d'une part et les impôts d'autre part. Cerise sur le gâteau, la France ferait meilleure figure dans les classements internationaux de coût du travail, ce qui améliorerait l'attractivité économique de notre pays.

1.

Le coin fiscal désigne communément le montant des prélèvements obligatoires assis sur les salaires (ici hors impôt sur le revenu) et donc la différence entre le coût total du salarié pour son employeur, et le salaire net. Pour un historique en France cf. OCDE (1989, 2006, 2025). À noter que sur des périodes si longues les concepts et les données ont pu évoluer à la marge.

2.

Mesuré avec le simulateur Urssaf, avant impôt sur le revenu.

3.

Voir par exemple Redoulès *et al.* (2025).

4.

Voir par exemple Bozio et Wasmer (2025), Foucher (2024).

5.

PwC's (2025), *Global payroll complexity survey*.

1. Foisonnement des prélèvements obligatoires

Dans l'enveloppe d'une hausse contenue du taux de prélèvements obligatoires depuis le début des années 1980 les finances publiques et sociales ont été l'objet d'importantes transformations. Tous les prélèvements obligatoires ne s'appliquent évidemment pas directement sur la rémunération et ne figurent pas sur la feuille de paie, et si l'objectif n'est pas ici de réaliser une analyse approfondie de ces prélèvements sur le long terme il est utile de comprendre comment se sont modifiés les grands équilibres entre impôts et cotisations sociales.

Historiquement le taux de prélèvements obligatoires a beaucoup progressé entre 1960 et le début des années 1980 avant de se stabiliser jusqu'à la crise financière de 2008⁶. Les cotisations sociales, passées de 13 % du PIB en 1960 à plus de 22,1% en 1983 – niveau où elles restent jusqu'en 1997 – expliquent l'essentiel de cette hausse ; elles ont depuis reflué jusqu'à environ 19 % du PIB sous l'influence de nombreux facteurs tenant à la fois aux taux, assiettes et exonérations des cotisations employeur et salarié, en-deçà comme au-delà du *Plafond de Sécurité sociale*⁷. À cela s'ajoutent l'introduction de la CSG en 1991 puis celle de la CRDS en 1996, dont l'effet ressenti par les salariés est identique à celui des cotisations sociales dans la mesure où sur la feuille de paie les deux types de prélèvements sont assis sur le salaire et que la montée en puissance de ces nouvelles contributions a absorbé la baisse des cotisations sociales (graphique 1). Depuis le début des années 2010 cette substitution a cessé et le taux de prélèvements obligatoires s'est hissé au-delà de 44 %, sous l'impulsion des hausses de recettes fiscales dont la CSG activité⁸.

6.

Le taux de prélèvements obligatoires est de 30,3 % en 1960 puis augmente de 8 % entre 1974 (34,2 % du PIB) et 1984 (42,2 %), dont près de la moitié réalisée sur deux années, 1976 (+2,1 %) et 1979 (+1,6 %). Entre 1980 et 2010 le taux de prélèvement obligatoires moyen est de 42,1 %, puis à 44,2 % entre 2010 et 2024 (cf. Insee).

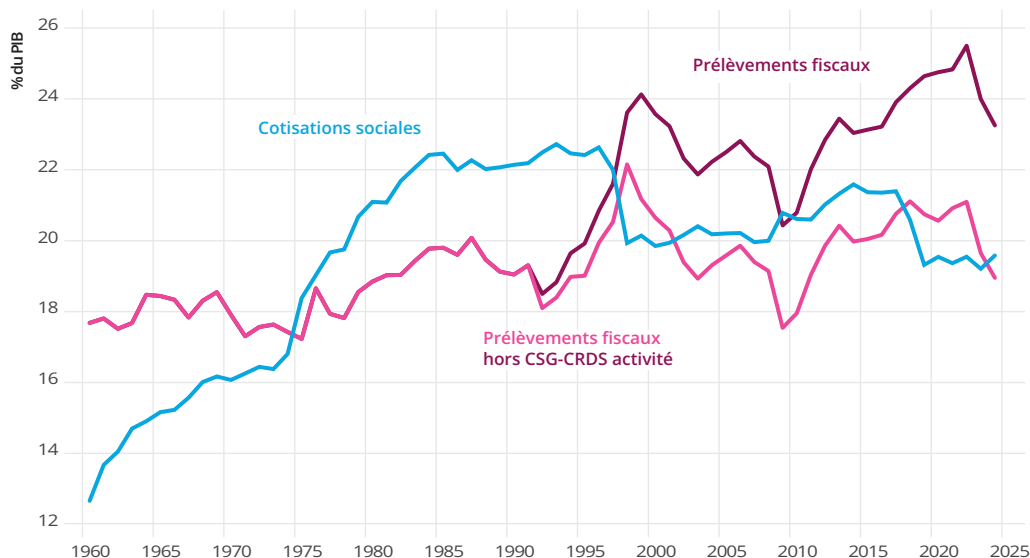
7.

Le Plafond de la sécurité sociale sert d'une part à définir les tranches de revenus sur lesquelles s'appliquent des taux de cotisations sociales différenciés, et d'autre part à calculer le montant de certaines prestations. Il est fixé à 48 060 € par an (4 006 € par mois) en 2026.

8.

Le taux de la CSG activité fixé à 1,1 % en 1991 est passé à 2,4 % (1993), 3,4 % (1997), 7,5 % (1998), 9,2 % (2019). L'assiette a été augmentée de 97 % à 98,25 % du salaire brut à partir de 2012.

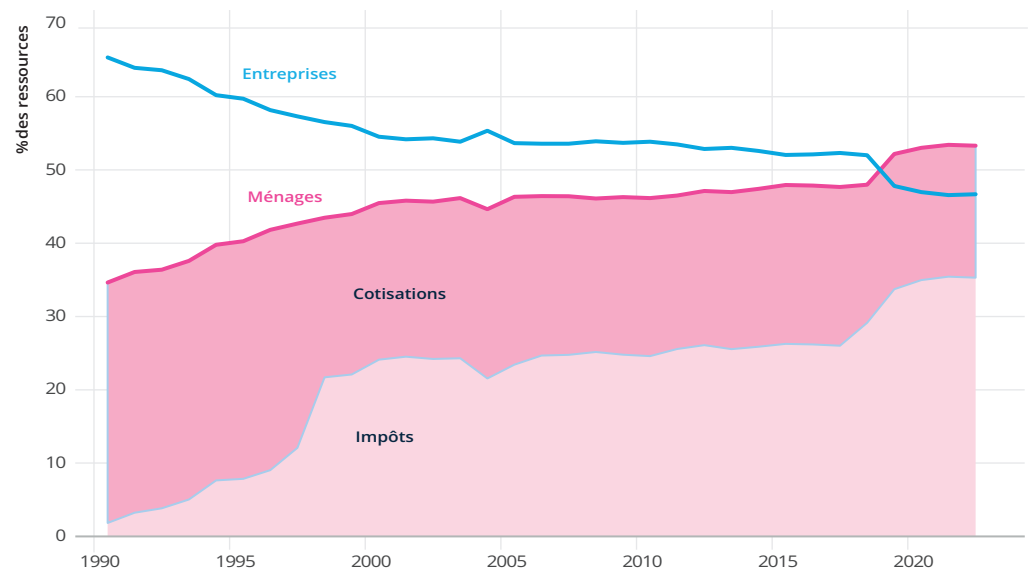
Graphique 1. Cotisations sociales et prélèvements fiscaux (1960-2023)



Note : le concept utilisé ici est celui des cotisations effectives payées par les ménages (Comptes nationaux, D61), qui inclut salariés et non-salariés, y compris allègements de cotisations ; la série longue des recettes de CSG CRDS perçues sur les revenus d'activité est calculée à partir d'une assiette salariale reconstituée à l'aide des taux de ces deux prélèvements et du montant des cotisations sociales D61. Les prélèvements fiscaux sont calculés par différence entre les deux grandeurs précédentes et le taux de prélèvements obligatoires issu des comptes nationaux. La série des cotisations et de CSG / CRDS sont donc représentatives des recettes obtenues sur les revenus d'activité, les prélèvements fiscaux englobent l'ensemble des autres impôts tous contribuables et assiettes confondus.

Source : Insee, REPSS-Financement (2025), calculs de l'auteur.

Graphique 2. Principaux financeurs des administrations de sécurité sociale



Source : Rapport d'Évaluation des Politiques de Sécurité Sociale 2025 (REPSS – Financement).

Ces évolutions ont évidemment des incidences sur la feuille de paie, d'autant plus sensibles que « l'illusion monétaire » qui découlait de la progression nominale du salaire s'est réduite sous le double effet de l'amenuisement des gains de productivité et de la réduction de l'inflation.

Ainsi, le coin socio-fiscal total sur les revenus du travail est-il resté plus ou moins stable. Mais en adoptant le point de vue du salarié il s'est notablement épaissi en raison de l'augmentation des prélèvements fiscaux qui se sont insérés entre les salaires brut et net. De plus, si les allègements de cotisations sociales employeur sur le haut de la feuille de paie ont une incidence ambiguë sur le salaire net⁹, les hausses d'impôts qui les ont « compensées » ont réduit le pouvoir d'achat. Finalement, quelle que soit leur nature, les prélèvements pèsent plus sur les ménages que par le passé (35 % en 1990, 53 % en 2022) contribuant ainsi au ressenti croissant du coin socio-fiscal sur la feuille de paie (graphique 2).

9.

Les modifications des cotisations employeur ont cependant des effets différents sur les salaires selon qu'il s'agit de cotisations contributives ou non (cf. *infra*).

10.

Le projet de loi de simplification présenté en 2024 allait encore plus loin en ce sens, puisqu'il proposait d'agrèger en un seul montant les cotisations salarié et employeur, et les allègements de cotisations sociales.

11.

Une feuille de paie simple sans autre éléments de rémunération que le salaire de base comporte environ 30 couples {assiette ; taux} différents de prélèvements.

12.

À l'origine, dans des systèmes d'assurances sociales paritaires, la distinction entre cotisations patronales et salariales pouvait être utile dans le cadre des négociations salariales.

2. Simplification impossible

Les retouches cosmétiques régulièrement opérées sur la feuille de paie ont abouti à y afficher plus d'éléments (notamment les cotisations employeur) mais aussi à occulter la complexité qui prospère sans relâche en arrière-plan¹⁰. La simplification est en effet une gageure en raison de la multiplicité des assiettes, des taux, des plafonds, différenciés entre employeurs et salariés et selon le niveau et de la nature des rémunérations (salaire de base, heures supplémentaires, spécificités statutaires, conventionnelles ou contractuelles, primes exonérées ou non, etc.)¹¹.

Les informations données sur la feuille de paie sont si compliquées que l'on ne peut en attendre aucune incitation claire ou vertueuse. En particulier des choix techniques historiques comme le partage des prélèvements entre employeur et salarié ou l'utilisation du salaire brut plutôt que le coût du travail comme base de calcul¹² influencent l'intensité perçue des taux de prélèvements.

Trois innovations notables sont encore venues accroître la complexité de la feuille de paie dans la période récente :

- Depuis 2018 persiste la mention pour le moins datée du gain de pouvoir d'achat lié à « l'évolution de la rémunération liée à la suppression des cotisations salariales chômage et maladie ».
- Le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu introduit en 2019. Nous l'excluons de notre décomposition pour trois raisons : (1) ce n'est pas un coût du travail ; (2) il dépend du niveau et de la structure du revenu fiscal du foyer, ainsi que de la composition et des caractéristiques de celui-ci ; (3) il inclut de nombreuses variables étrangères à la fixation de la rémunération servie par l'employeur en contrepartie du travail fourni par le salarié.
- Depuis 2023 un montant net social vient s'ajouter sur la feuille de paie aux fins de calculs des prestations sociales (RSA et prime d'activité) ce qui porte à 4 le nombre de « salaires nets » coexistant sur la feuille de paie : net social, net à payer avant impôt sur le revenu, net imposable, net à payer au salarié¹³.

Ainsi au niveau du salaire brut moyen (3 602 € en 2024¹⁴) le coût total pour l'employeur est de 4 864 €, et le salaire net avant prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu est de 2 851 €¹⁵ si bien que l'ensemble des prélèvements obligatoires atteint 2 013 €, soit 41,4 % du coût du travail, 55,9 % du salaire brut, 70,6 % du salaire net (graphique 3).

Le débat public étant forcément hermétique à une telle complexité, ces prélèvements sont indistinctement agglomérés dans des concepts-valises « charges », « cotisations », « prélèvements obligatoires », « impôts », etc. dont la masse illisible nourrit logiquement une défiance croissante.

Pour clarifier l'ensemble des prélèvements nous les réordonnons en trois étapes : une « décomposition », puis une « recomposition » et enfin un « recentrage » afin de prendre en compte l'affectation de ces ressources à des prestations contributives ou non (tableau).

13.

On pourrait également y ajouter le « net imposable hors heures complémentaires et supplémentaires ». Pour compléter ces éléments de diagnostic voir aussi le rapport de Sciberras (2015).

14.

Les calculs présentés ici sont issus du simulateur Urssaf tel que paramétré en décembre 2025, sur la base du SMIC mensuel 2025 et de la dernière valeur connue du salaire moyen en 2024 (Duquesne et Sokhna, 2025)

15.

L'Insee publie un salaire net moyen EQTP de 2 733 € (Duquesne et Sokhna, 2025), mais il s'agit d'une moyenne nationale qui peut par exemple inclure une indemnité transport différente de celle que nous avons retenue dans le simulateur URSSAF (89 € pris en charge à 50 %) une mutuelle d'un montant différent et différemment pris en charge (40 € répartis par moitié), des statuts cadre et non cadre etc. Notre calcul est réalisé avec des taux 2025.

Tableau. Prélèvements employeur et salarié sur les salaires, et nature du droit financé

Prélèvements	Cotisant / Contribuable		Droit financé	
	Employeur	Salarié	Contributif	Universel
Sécurité Sociale	✓			✓
dont IJ maladie	✓		✓	
ATMP	✓		✓	
Retraite	✓	✓	✓	(**)
Famille	✓			✓
Chômage	✓		✓	(**)
Autres(*)	✓			✓
dont CSA (Autonomie)	✓			✓
CSG-CRDS		✓		✓

Notes : (*) Logement, Autonomie, Formation professionnelle, Apprentissage, Transports, Dialogue social ; (**) les dépenses de retraites et d'assurance chômage incluent des droits no-contributifs (cf. texte).

Source : ...

3. Décomposition et recomposition

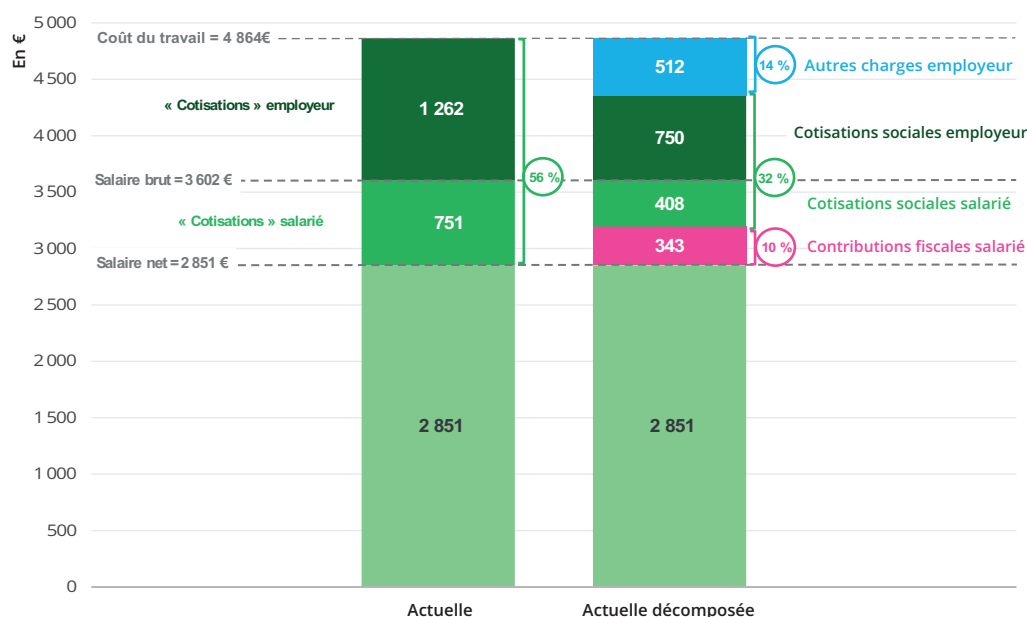
Notre première clé de lecture distingue les prélèvements selon leur caractère assurantiel ou redistributif. Les premiers sont réputés contributifs c'est-à-dire que les cotisations conditionnent l'éligibilité aux prestations et le montant de celles-ci, tandis que les seconds correspondent à des prestations non-conditionnées à des contributions préalables, ni à fortiori au montant de ces dernières :

- Les prélèvements finançant des assurances sociales mutualisées et contributives sont ici identifiés comme des « cotisations sociales » employeur ou salarié : retraites de base et complémentaire, assurance chômage et indemnités journalières.
- Les prélèvements fiscaux non-contributifs finançant des dépenses de solidarité et de redistribution (CSG et CRDS) sont identifiés comme « contributions fiscales salarié ».
- Les autres prélèvements non-contributifs sur les salaires sont désignés comme « autres charges employeur » (définition l'Urssaf) : Fonds National d'Aide au Logement, Contribution Solidarité Autonomie (CSA), Taxe d'apprentissage, Formation professionnelle, Contribution au dialogue social. Nous y ajoutons les cotisations d'assurance Accidents du Travail et Maladie Professionnelles (AT/MP) à charge de l'employeur.

À ce stade la feuille de paie est inchangée, seulement plus explicite. Le coût du travail et le salaire net restent les mêmes mais la nature, l'objet et le poids de chaque type de prélèvement obligatoire sont plus clairs (graphique 3) : les *cotisations sociales* représentent 32,1 % du salaire brut, les *contributions fiscales salarié* 9,5 %, et les autres *charges employeur* 14,2 % de celui-ci¹⁶.

On observe que l'assiette du salaire brut biaise la lecture du poids réel et relatif de ces prélèvements, et que si celui-ci ne constituait pas l'assiette légale de prélèvements, le débat public sur les taux de cotisations porterait sans doute sur un pourcentage en référence au coût du travail, voire au salaire net.

Graphique 3. Structure actuelle des prélèvements et décomposition par nature



Note : calculs suivant le paramétrage par défaut du simulateur Urssaf à l'exception de la mutuelle ramenée à 0 €, pour un salarié à temps plein au salaire moyen de 2024. Les taux qui apparaissent en % sont calculés par rapport au salaire brut.
Sources : Insee, simulateur Urssaf, calculs de l'auteur.

16.

Nos calculs sont arrondis à l'euro le plus proche, ou au dixième de point de pourcentage le plus proche.

Notre deuxième clé de lecture est le lien entre financeurs et bénéficiaires potentiels. Selon le « risque » considéré la protection sociale est financée par des prélèvements de nature différente et ceux-ci sont affectés à l'employeur, au salarié ou aux deux selon une répartition qui peut être questionnée :

- Avant que la Sécurité sociale universelle ne rende obligatoire les contributions des employeurs au financement de la protection sociale celles-ci n'étaient pas un élément de rémunération du travail, mais des « sur-salaires » *ajoutés* au salaire¹⁷. Désormais les « cotisations » employeur sont obligatoires, donc en cela une fraction du salaire conditionnée à la constitution d'une épargne de précaution mutualisée (des droits dits sociaux, même s'ils sont *in fine* monétisés) à laquelle le salarié doit également cotiser. Ce financement bipartite était par ailleurs en adéquation avec la gestion paritaire des assurances sociales instaurée en 1945. Aujourd'hui le regard porté sur cette partie de la rémunération a mué : elle n'est plus considérée comme telle, mais largement perçue comme une « charge », voire une taxe qui vient grever la rémunération aux yeux des employeurs et l'amputer aux yeux des salariés.
- L'employeur n'est pas bénéficiaire direct des assurances sociales ni des dépenses de solidarité que financent les prélèvements sur les salaires. Son comportement n'influence donc pas directement la plupart de ces dépenses¹⁸, ce qui est logique mais fâcheux dès lors que les variations du prix de la protection sociale imputées sur les cotisations employeur se répercutent directement sur le coût du travail, et donc sur l'emploi (en particulier les prélèvements dont la contributivité est faible – comme la santé ou la famille, et qui ressemblent de ce fait à des impôts). À l'opposé, lorsque la contributivité des cotisations est forte leurs variations sont absorbées par les salaires nets, donc par les salariés¹⁹.
- La présence sur la feuille de paie des *autres charges employeur* est atypique. Dans la mesure où pour l'essentiel ces prélèvements ne constituent pas une rémunération individuelle du travail à proprement parler, il est discutable qu'ils figurent sur le même plan que celle-ci²⁰, quand bien même ils sont assis sur le salaire brut. Ce qui distingue ces *autres charges employeur* des autres coûts de production vient de ce qu'elles sont obligatoires et mutualisées. En effet, de même que d'autres dépenses de main d'œuvre (animation, management, sécurité, compléments d'indemnités journalières, restauration ou crèche d'entreprise, etc.) leur objectif est plus large : augmenter la qualité de l'emploi et la productivité des salariés en général et pas spécifiquement du titulaire de la feuille de paie.

Les prélèvements peuvent être recomposés de la manière suivante (graphique 3) :

- Les salariés étant les bénéficiaires potentiels des assurances sociales il est plus naturel et incitatif de reporter sur eux l'ensemble des *cotisations sociales*, y compris celles aujourd'hui réputées à la charge de l'employeur : les cotisations retraite (base et complémentaire), une fraction des cotisations de Sécurité sociale représentative des Indemnités Journalières (IJ) en cas de maladie²¹ et la fraction de la CSG activité (1,47 point) affectée à l'assurance chômage qui serait reconvertie en cotisations (encadré 1).
- S'agissant des assurances et prestations sociales non-contributives, c'est-à-dire des droits sociaux accessibles à tous, nous reportons les *impôts* qui les financent hors de la feuille de paie puisqu'ils ne sont pas un coût du travail. En effet, ils pourraient tout aussi bien reposer sur d'autres assiettes que le salaire (c'est en réalité déjà en partie le cas, et la TVA est l'assiette alternative généralement préférée). En conséquence, les « cotisations » de Sécurité sociale, famille, la CSA et le reste de la CSG et la CRDS seraient mises à la charge des contribuables.

17.

Devenu le salaire brut, ce qui permet de comprendre pourquoi celui-ci est resté la base légale des assiettes de cotisations.

18.

Sauf pour l'assurance chômage (c'est pourquoi dans la suite les employeurs restent contributeurs) et plus à la marge s'il existe une discrimination en emploi des seniors à l'approche de la retraite.

19.

Pour un travail récent sur l'incidence des cotisations sociales sur les salaires selon qu'elles sont affectées à l'employeur ou aux salariés (Bozio *et al.*, 2025).

20.

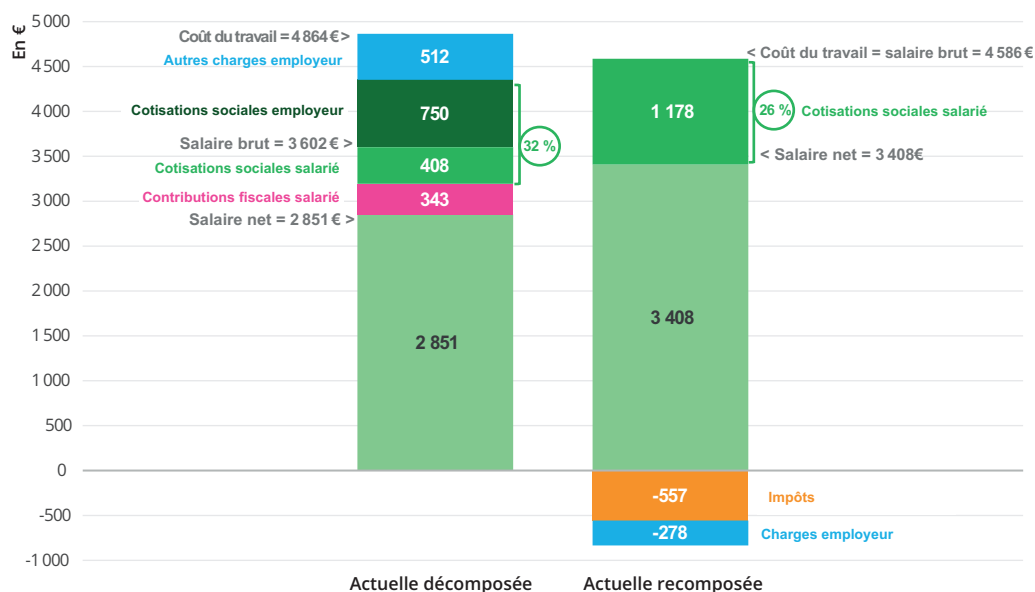
Ils sont de ce fait classés parmi « charges sociales », y compris par l'État puisque certaines d'entre elles figurent dans le périmètre de la réduction générale des cotisations sociales.

21.

En 2024 les IJ ont coûté 12,1 Md€ à l'assurance maladie (donc hors couverture conventionnelle), cf. DREES (2025). Nous faisons par simplicité le choix d'affecter en totalité ce coût de IJ aux salariés. Il pourrait en partie être affecté à l'employeur, mais en la matière les dispositions conventionnelles prises en charge par l'employeur sont nombreuses ce qui nécessiterait une discussion très complexe au regard de notre propos et du montant en jeu qui représente moins de 2 % des prélèvements obligatoires sur les salaires.

- Les *autres charges employeur* sont diminuées des cotisations de Sécurité sociale, famille et de la CSA (cf. encadrés 1 et 2). Les prélèvements « employeur » qui subsistent sont tous transférés hors de la feuille de paie : soit parce qu'ils financent des systèmes mutualisés assurantiels (fraction employeur de l'assurance chômage, garantie des salaires, AT-MP) soit parce que l'entreprise en est co-bénéficiaire (Formation professionnelle) ou bien qu'ils s'apparentent à des taxes fléchées vers des dépenses servant à la fois l'entreprise et l'intérêt général (logement, transports).

Graphique 4. Décomposition et recomposition des prélèvements par nature



Note : Voir graphique 3.

Sources : Insee, simulateur Urssaf, calculs de l'auteur.

Encadré 1. Traitement de l'assurance chômage

En matière d'assurance chômage, la contributivité est la forme optimale d'un point de vue économique, bien plus efficace que l'assistance chômage redistributive. Actuellement, l'État reverse 1,47 % de la CSG *activité* à l'Unedic : nous considérons que ce prélèvement sur le salaire devrait être requalifié en cotisation. Ce traitement se justifie d'autant plus que l'État a décidé de ponctionner cette ressource pour abonder des dépenses budgétaires non-sociales, ce qui n'est pas conforme à la doctrine juridique d'application de ce prélèvement hybride entre cotisation et impôt (cf. encadré 2).

Les entreprises sont également réputées assurées à l'assurance chômage car sinon les emplois risqués (contrats courts) coûteraient plus cher sous forme de salaires plus élevés ou de contraintes réglementaires plus fortes dans la mesure où l'État limiterait les dépenses supplémentaires qu'il supporte en raison d'une précarité plus grande.

Dans un système optimal d'assurance chômage les employeurs publics devraient aussi cotiser (les salariés du secteur public cotisent *via* la CSG *activité*) : à recettes constante la charge des employeurs privés baisserait à 3,2 % au lieu de 4 % actuellement, mais les allocations chômage que versent les employeurs publics n'étant pas consolidées il est impossible de faire un calcul précis.

Nous considérons a minima que l'État reprend à sa charge les 20 % de dépenses non-contributives aujourd'hui transférées à l'Unedic. Les cotisations respectivement affectées à l'employeur et au salarié sont donc réduites d'autant dans la formule d'une feuille de paie recentrée (graphique 5).

- Considérant que nous travaillons à ressources constantes, les hausses et les baisses des différents vecteurs de prélèvements se compensent, mais cette recomposition a des effets nominaux significatifs sur la feuille de paie :
- Le coût du travail diminue (-278 €, -5,7 %) et est égal au salaire brut.
- Ce nouveau salaire brut forme l'assiette de calcul des *cotisations sociales* dont le total reste inchangé (1 178 €) mais qui ne représentent plus que 25,9 % du salaire brut au lieu de l'affichage actuellement aggloméré qui laisse accroître à un taux de prélèvements de 56,0 % (graphique 3).
- Le salaire net apparaît plus élevé de +557 € (+19,5 %) même si en contrepartie les *contributions fiscales salarié* actuellement égales à 343 € passent à 557 € sous forme d'*impôts hors feuille de paie* (+214 €, +62,4 %). La différence vient de que ces *impôts* aujourd'hui prélevés sur la rémunération du travail pourraient être payés par d'autres contribuables, salariés, employeurs et/ou peser sur d'autres assiettes (pour le signaler nous ne mentionnons plus qu'ils sont à la charge du salarié, et faisons évoluer la couleur dans le Graphique 4).
- Les *autres charges employeur*²² sont également extraites de la feuille de paie et diminuent (-234 €, -45,7 %), en raison d'une part du transfert des cotisations retraite et de la partie II des cotisations maladie aux salariés, et d'autre part de celui des cotisations maladie, famille et de la CSA vers l'*impôt*. Bien que les charges employeurs ainsi définies soient obligatoires et assises sur les salaires, nous les distinguons de la feuille de paie afin de bien manifester qu'elles ne sont pas une rémunération du salarié en contrepartie directe de son travail.

22.

Nous supprimons l'épithète « autres » car ce seraient alors les seules « charges employeurs ».

Encadré 2. La CSG, entre contribution, cotisation et impôt

Créée par la loi de finances 1991, la CSG visait à élargir l'assiette du financement de la protection sociale, ce qui incidemment aurait pu soulager la mise à contribution des revenus du travail. Nous traitons ici la CSG comme un prélèvement non-contributif que l'État fixe et affecte à sa guise.

Mais ce traitement de la CSG a cependant fait l'objet de très longues controverses juridiques. Sa motivation était en effet ambiguë, considérant qu'au bas d'une feuille de paie déjà illisible son appellation suggérait un caractère contributif dans un domaine où les assurances sont pour l'essentiel contributives, et ce alors même que « contribution » et « impôt » sont synonymes. Si l'aspect juridique semble désormais clarifié, il reste que d'un point de vue économique la CSG sur les revenus d'activité a exactement les mêmes caractéristiques et produit les mêmes effets sur la feuille de paie qu'une cotisation sociale contributive.

Le président de la République a tiré tout le parti de cette lecture juridique²³ lors de la réforme du financement de l'assurance chômage intervenue en 2018 qui a remplacé la cotisation salariale par une hausse de la CSG : « Cette transformation il faut en tirer toutes les conséquences, il n'y a plus un droit [...], au sens où l'entendait classiquement, il y a l'accès à un droit qu'offre la société mais sur lequel on ne s'est pas garanti à titre individuel, puisque tous les contribuables l'ont payé ». Cette explication a été faite après que la substitution eut été inscrite dans le texte de loi, soulignant une nouvelle fois comment au fil des années l'État a fondu des ressources destinées à la protection sociale dans ses propres ressources budgétaires, et ce faisant priorisé le financement de politiques redistributives aux dépens des assurances contributives. Il est peu probable que depuis 1990 le taux de la CSG aurait pu être augmenté jusqu'à son niveau actuel (9,2 %) si les salariés-contribuables peu au fait de ces débats juridiques complexes avaient réellement compris qu'il s'agissait exclusivement d'un impôt à vocation redistributive. Le consentement à cet impôt aurait sans doute été bien plus ardu à obtenir que sous l'appellation « contribution sociale ».

23.

Cabannes (2016).

La recomposition et le recentrage que nous proposons revoient ce traitement fiscal de la fraction de 1,47 % de la CSG activité affectée à l'assurance chômage, car il est sans conteste optimal que cette assurance soit contributive. Nous incluons cette fraction de la CSG dans les *cotisations salariales* et la soustrayons des *impôts*. La part employeur est quant à elle affectée aux autres charges employeur considérant que les entreprises n'assurent pas seulement leurs salariés mais sont elles aussi assurées à l'assurance chômage (voir aussi l'encadré 1).

4. Une feuille de paie recentrée sur la rémunération

Notre dernière clé de lecture distingue l'affectation contre nature de cotisations qui financeraient des dépenses non-contributives, et d'impôts qui financeraient des prestations théoriquement contributives.

Cette confusion est de grande ampleur, notamment dans les assurances vieillesse et chômage dont 20 % des dépenses ne sont pas des prestations contributives²⁴. Il est dès lors possible de requalifier en *impôts* jusqu'à 20 % des prélèvements à destination redistributive en les soustrayant des *cotisations sociales*. Ces corrections n'épuisent pas ce sujet car des recettes fiscales et sociales non-ordinaires (taxe sur les salaires, forfait social, etc.) sont affectées à certaines prestations contributives, mais dans des proportions toutefois bien moindres et qui surtout ne sont pas documentées de manière suffisamment précise ou indiscutable pour être facilement intégrées ici²⁵.

Par rapport à la feuille de paie recomposée à l'étape précédente, on observe une hausse significative du salaire net (+254 €) en contrepoint d'une hausse des *impôts* vers lesquels sont basculés – par construction – les prélèvements non-contributifs (mais comme précédemment l'imputation de ces impôts aux revenus du travail est un choix qui pourra être discuté). Les autres changements sont mineurs, imputables au traitement de l'assurance chômage²⁶ (encadré 1).

S'agissant des retraites la « cible recentrée » présentée ici (graphique 5) incorpore un abattement de 20 % sur les cotisations, qui constitue un maximum ; si aucun abattement n'était appliqué les cotisations atteindraient 1 156 € (au lieu de 955 €), cette différence de 201 € se soustrayant alors des impôts (la structure des prélèvements serait alors par construction très proche de la feuille de paie « actuelle recomposée », graphique 4). Pour ce qui concerne l'assurance chômage nous ajoutons à l'abattement de 20 % un financement tripartite plus optimal de l'assurance (sans modifier le montant total) dont l'effet est modeste (encadré 1).

La « cible recentrée » à laquelle nous parvenons met en évidence que le financement de la protection sociale est divisé en deux blocs sensiblement équivalents de cotisations sociales contributives d'une part (955 €, qui financent les assurances sociales), d'impôts d'autre part (811 € qui financent des prestations accessibles à tous ou redistributives) (graphiques 5 et 6). Ce recentrage illustre que les cotisations salariales, dont il est parfaitement cohérent qu'elles reposent sur l'assiette salariale, représentent 20,7 % du salaire brut²⁷.

Les *impôts* représentent quant à eux 17,6 % du coût du travail si l'on se conforme à la présentation actuelle. Mais sauf à vouloir absolument taxer le travail et minimiser le salaire net tel qu'il apparaît sur le bulletin de salaire – ce qui en soi peut nuire à la l'incitation au travail, à la motivation et à l'investissement du salarié – rien ne justifie que la fiscalité vienne perturber la relation employeur-salarié qui détermine la rémunération du travail.

24.

Chopard et al. (2025), Coquet (2023).

25.

Notamment pour les retraites la nature des ressources identifiées par le COR (2025) mériterait d'être mieux qualifiée car la complexité du circuit budgétaire qu'elles suivent peut laisser accroire que certaines cotisations sont des impôts ou l'inverse ; à l'opposé la comptabilité alternative proposée par Beaufret (2024) qui requalifie en ressources fiscales et en subventions nombre de ces ressources minimise de manière excessive les ressources contributives.

26.

L'assurance chômage payée par les employeurs publics (53 €) est financée par les impôts qui augmentent, elle réduit les *cotisations sociales salariés* (-21 €, mais pour l'essentiel la baisse de celles-ci reste imputable au partage contributif/non-contributif) et les autres *charges employeurs* (-31 €).

27.

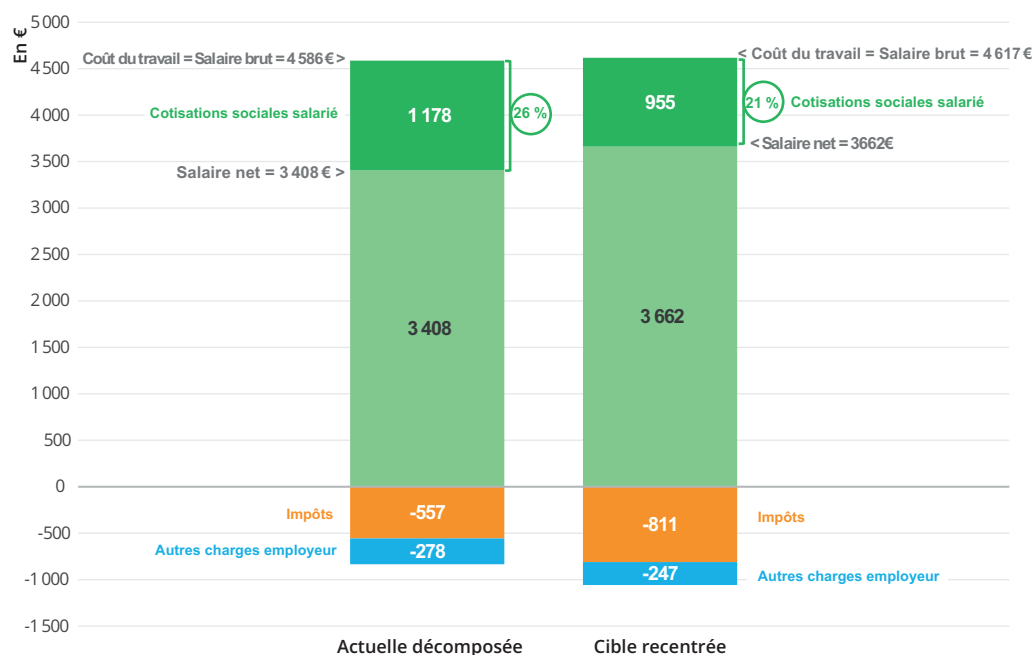
Décomposition : 11,2 % pour la retraite de base, 6,3 % pour les retraite complémentaire, 1,9 % pour l'assurance chômage et 1,3 % pour les IJ.

Il serait bien plus approprié de considérer le salaire net qui découle du travail comme le revenu constitutif de l'assiette des impôts : calculé sur cette nouvelle assiette plus étroite que le salaire brut actuel, le coin fiscal augmente à 22,1 % du salaire net²⁸. D'un côté, si l'on vise un rendement constant cela induirait de revaloriser les taux d'imposition nominaux, mais si d'un autre côté l'objectif est de revaloriser le travail et donc les revenus qui en sont issus la diversification de l'assiette de ces *impôts* à vocation redistributive permettrait d'abaisser le taux des prélèvements fiscaux sur les salaires nets.

28.

Soit 811 €/3 662 € dans le graphique 6.

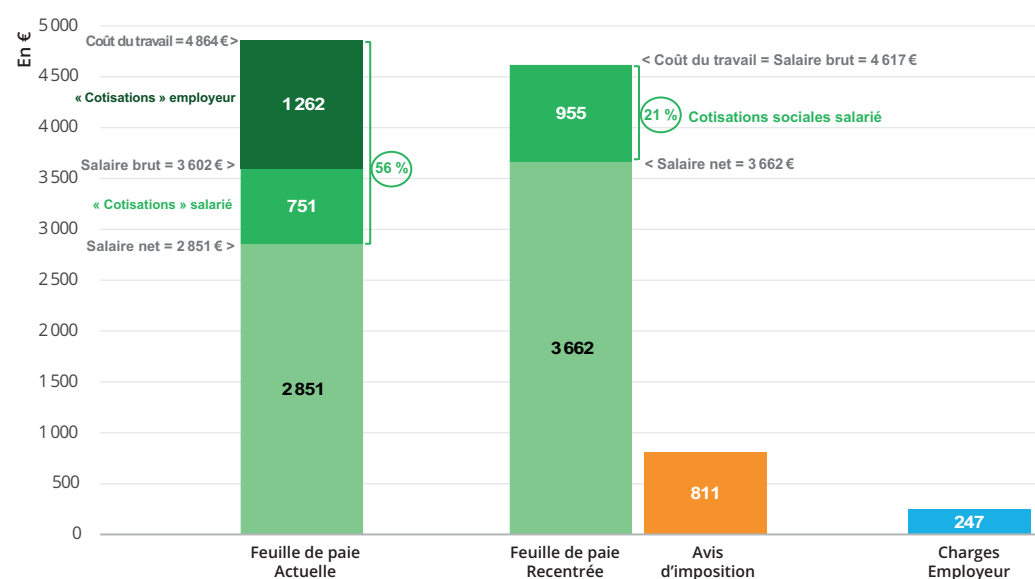
Graphique 5. Recomposition et recentrage des prélèvements



Note : voir graphique 3.

Sources : Insee, simulateur Urssaf, calculs de l'auteur.

Graphique 6. Feuille de paie actuelle et recentrée d'un salarié au salaire moyen



Note : voir graphique 3.

Sources : Insee, simulateur Urssaf, calculs de l'auteur.

5. Bas salaires et allègements de cotisations

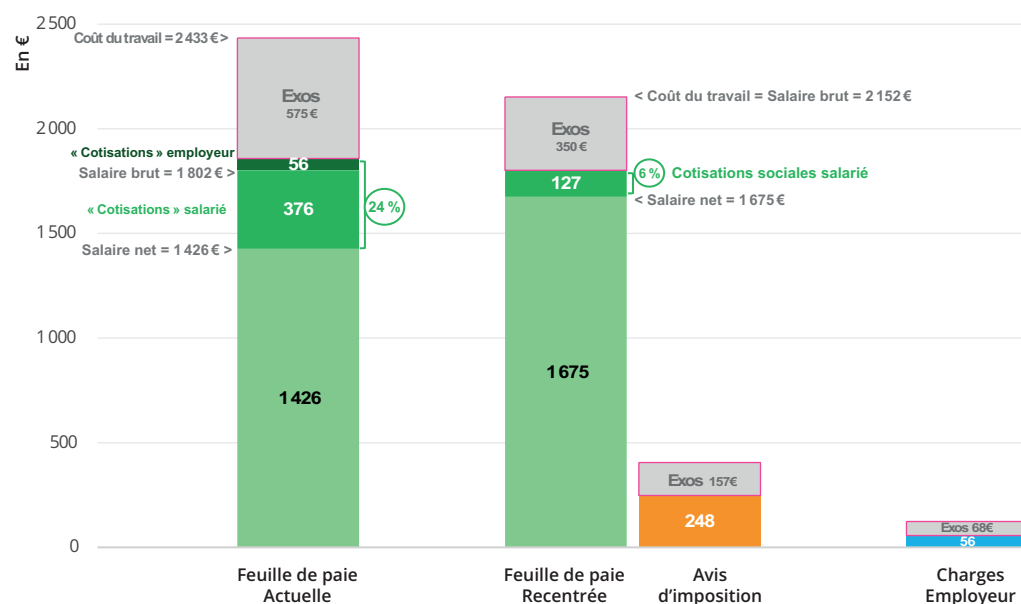
Nous avons choisi d'illustrer les changements proposés ici en prenant pour exemple un salarié rémunéré au salaire moyen ; cela aurait en effet été beaucoup plus confus au niveau du Smic, en raison des allègements généraux de « cotisations sociales » qui viennent réduire certains prélèvements et perturbent la lecture des assiettes.

Il est cependant possible d'illustrer comment les changements que nous proposons impacteraient la rémunération et le coin socio-fiscal d'un salarié rémunéré au Smic à temps plein. De la même façon que nous avons retenu des niveaux de prélèvements obligatoires inchangés, nous retenons des niveaux d'allègements inchangés au niveau du Smic ; ceux-ci peuvent alors être aisément reventilés en les faisant « suivre » les *cotisations sociales, impôts et autres charges employeurs* (graphique 7).

Aujourd'hui, avant allègements généraux de cotisations sociales, le coût du travail au niveau du Smic s'établit à 2 433 €, dont 1 007 € de « cotisations » sociales employeur et salarié. L'ensemble représente 56 % du salaire brut avant allègements (qui se montent à 75 €) et 24 % une fois ceux-ci appliqués.

Sur la feuille de paie recentrée d'un salarié rémunéré au Smic le salaire brut est de 2 152 € et s'identifie au coût du travail ; le taux de cotisations sociales est de 22 % avant allègements et passe à 6 % après leur application (-350 €, -16,2 %). Le coût du travail pour l'employeur est stable au total, les 56 € de cotisations qui restent aujourd'hui à sa charge étant reportés hors de la feuille de paie (voir ci-dessus). Le salaire net est augmenté de 248 €, soit une somme égale à la hausse des impôts, de sorte que les niveaux de prélèvements obligatoires étant inchangés le pouvoir d'achat du salarié est maintenu.

Graphique 7. Feuille de paie actuelle et recentrée d'un salarié au Smic mensuel



Note : Voir graphique 3. Les allègements (ici dénommés « exos ») qui actuellement couvrent 575 € sur 631 € de « cotisations » employeur sont répartis de manière technique (d'autres choix sont possibles) de sorte que la charge pour l'employeur reste stable (56 €), le reste est réparti au prorata des cotisations sociales salarié et des impôts après recomposition des prélèvements identique à ce qui est fait pour le salarié rémunéré au salaire moyen (graphique 4).
Sources : Insee, Urssaf, calculs de l'auteur.

Mais surtout la clarification à laquelle nous avons procédé fait apparaître qu'un salarié au niveau du Smic paie aujourd'hui deux fois plus d'impôts sur la rémunération de son travail que de cotisations pour ses assurances sociales contributives, confortant ainsi au niveau individuel la substitution qui s'observe au niveau macroéconomique (graphique 1).

Ce montant d'impôt est pratiquement égal à la prime d'activité (243 €) à laquelle a droit un salarié rémunéré au niveau du SMIC²⁹. A revenu net identique et sans modifier l'équilibre des finances publiques il serait évidemment préférable en termes d'incitations que ce salarié ne paie pas ces impôts et ne reçoive pas de prime d'activité³⁰.

29.

Source simulateur CAF pour un salarié rémunéré 1 426? net, célibataire sans enfant, locataire ne bénéficiant pas des APL et sans revenus de capitaux mobiliers (décembre 2025).

30.

Entrainant à la fois une baisse du taux de prélèvement obligatoires et les dépenses publiques.

Encadré 3. Allégements, subventions, confusion budgétaire

La recomposition des prélèvements obligatoires au niveau du Smic met à nu la complexité du circuit comptable des allégements généraux de cotisations sociales, malgré leur apparence d'incitation économique très simple. L'État souhaitant réduire le coût du travail il a logiquement diminué ces prélèvements obligatoires sur les salaires car ils forment un bloc bien identifié dans le débat public et qu'ils sont élevés en comparaison internationale.

L'incitation économique dirigée vers l'employeur est ainsi très claire, mais elle va de pair avec des circuits comptables tortueux, loin d'être neutres. En effet ces prélèvements que l'État allège ne sont pas destinés à abonder le budget de l'État mais à financer la protection sociale. L'État aurait pu réviser leurs barèmes à la baisse et subventionner (ou non) la protection sociale avec de nouveaux impôts ; il a préféré opter pour que l'Urssaf ne collecte plus ces ressources auprès des employeurs, et que le manque à gagner des différentes caisses soit compensé par de nouveaux impôts. S'agissant de retenir d'une main ce qui est reversé de l'autre, l'intervention de l'État apparaît neutre : mais en période de difficultés budgétaires les promesses de réversion s'étiolent, et surtout ce canal de financement transitant par le budget de l'État finit par être considéré comme une subvention à la protection sociale. Ce faisant le financement de la protection sociale devient une variable d'ajustement du budget de l'État, dont il ne fait pourtant pas partie : ainsi les réformes qui économisent des dépenses sont captées par le budget de l'État et ne conduisent ni à rééquilibrer les comptes des différentes caisses, ni à réduire les cotisations (la séquence de l'assurance chômage au cours des sept dernières années en est une parfaite illustration).

Notre présent travail induit une dissémination des allégements au niveau du Smic. Il apparaît opportun de réviser le narratif de cette politique de baisse du coût travail : d'un point de vue économique il s'agit en réalité d'une aide à l'emploi, qui a seulement été habillée en réduction de cotisations sociales. Avec les mêmes effets incitatifs et économiques cette aide pourrait tout aussi bien être versée à l'employeur en étant labellisée comme une subvention au salaire, un crédit d'impôt (comme l'était le CICE), ou tout simplement une subvention à l'emploi non-affectée à une dépense précise de l'employeur.

Rétablir un canal direct et explicite de subvention aurait de nombreuses vertus :

- (1) Faire réapparaître l'incitation pour ce qu'elle est vraiment : une subvention à l'emploi – donc au travail, et non une subvention à la protection sociale – donc dans certains cas à l'absence de travail.
- (2) Le travail des services de paie ou des comptables serait facilité, les sources d'erreurs réduites, et le bulletin de paie simplifié.
- (3) La Loi de financement de la Sécurité sociale et toute la documentation qui l'accompagne seraient allégées et plus faciles d'accès.
- (4) Les équilibres financiers des différentes caisses seraient épurés de nombreux flux comptables artificiels qui brouillent le diagnostic et ne peuvent qu'engendrer des méprises quant aux réformes pertinentes à conduire et à leurs conséquences.

6. Des gains plus que formels

Il y aurait donc de nombreux avantages à recentrer la feuille de paie sur son objet premier, la rémunération du travail :

- Le coût du travail serait réduit en raison du transfert de toutes les « cotisations » sociales employeur vers le salarié ou vers l'impôt³¹.
- N'incluant plus que la rémunération du salarié et ses cotisations contributives aux assurances sociales, la lisibilité du document serait fortement améliorée : chacun pourrait lire le montant de sa rémunération et le coût de ses assurances sociales contributives. Le caractère incitatif ou désincitatif serait directement perçu, ce qui est essentiel au regard du consentement à payer.
- Le salaire net serait augmenté illustrant finalement que le travail paye mais que les revenus du travail sont ensuite lourdement taxés. Les déterminants du pouvoir d'achat seraient clarifiés, les négociations salariales porteraient directement sur le salaire net sans interférence directe de la politique redistributive de l'État.
- Un avis d'imposition séparé devrait être émis chaque mois pour y loger les impôts (dont l'impôt sur le revenu) qui ne sont pas un coût du travail mais une composante de la redistribution.
- Les autres charges employeur seraient fortement réduites. Ôtées de la feuille de paie car elles ne sont pas une rémunération individualisée du salarié, elles pourraient figurer dans un bilan social individuel remis à fréquence mensuelle (ou annuelle). D'autres dépenses de l'employeur qui ne figurent pas dans la feuille de paie actuelle mais contribuent à des objectifs similaires pourraient être ajoutées dans ce bilan.
- Ces clarifications induiraient aussi des effets nominaux non-négligeables : les taux de cotisations sociales contributives diminueraient car ils s'appliqueraient sur l'assiette plus large du coût du travail, à l'opposé certains taux d'imposition augmenteraient car s'appliquant sur une assiette plus étroite.
- Au lieu d'un seul objet de réforme (les « charges sociales ») cette clarification mettrait en évidence deux objets d'un poids sensiblement équivalent, les cotisations sociales contributives et les impôts à vocation redistributive, dont la nature, les effets incitatifs et les incidences économiques et sociales sont profondément différents. Cette lisibilité redonnerait du sens aux prélèvements obligatoires et permettrait de concevoir des réformes bien plus ciblées, donc plus pertinentes et donc potentiellement mieux acceptées.
- La France ferait meilleure figure dans les comparaisons internationales de coût du travail.

Les exemples illustrés dans nos différents graphiques affectent l'essentiel des « gains » au salaire net, car ils partent de l'idée que le travail doit payer plus, mais ces gains pourraient aussi être en partie réalloués à une baisse du coût du travail afin que celui-ci coûte moins. Dans tous les cas les allègements de cotisations sociales devraient être adaptés. Il resterait évidemment de nombreux problèmes à résoudre à la marge, notamment concernant les éléments de rémunération ou les indemnités soumis à des prélèvements ou exonérations spécifiques, des modalités de calcul des cotisations toujours complexes (des taux par tranches du Plafond de la Sécurité Sociale, des spécificités statutaires, etc.).

31.

La colonne charges employeur disparaîtrait donc de la feuille de paie.

Cet effeuillage de la feuille de paie est naturellement une esquisse qui n'ignore pas qu'un diable se cache dans chaque détail, car tous les actifs ne sont pas salariés, qu'il existe d'autres rémunérations que le salaire, que des prélèvements sociaux sont opérés sur d'autres assiettes, que les taux et modalités de calcul devraient aussi être simplifiés.

Références

- Beaufret J.-P., (2024), *Contribution à la mission flash de clarification du financement des retraites note pour le premier président de la cour des comptes*, Fondation pour l'Innovation Politique.
- Bozio A., T. Breda, J. Grenet, A. Guillouzouic, (2025), « Does Tax-Benefit Linkage Matter for the Incidence of Payroll Taxes? », *The Review of Economic Studies*, juillet.
- Bozio A., E. Wasmer, (2025), *Les allègements de cotisations sociales. Une inflexion nécessaire*. Rapport au Premier Ministre.
- Cabannes X., (2016), « Le juge et la nature juridique de la CSG : retour sur quinze années de questionnement », *Revue française de finances publiques* 2016/4 n° 136.
- Chopard M., R. Guirriec, S. Herbillon-Leprince, A. Katosky, (2025), « Fin 2020, les dispositifs de solidarité représentent 20 % des dépenses de retraite », *Les dossiers de la DREES*, n° 130.
- Coquet B., (2023), « Quelle trajectoire financière pour l'assurance chômage ? », *OFCE le blog*.
- COR, (2025), *Rapport 2025*, Conseil d'Orientation des Retraites.
- Duquesne T., N.-P. Sokhna, (2025), « Les salaires dans le secteur privé en 2024. Avec le reflux de l'inflation, le pouvoir d'achat des salaires progresse à nouveau », *Insee Première* n° 2079.
- DREES, (2025), *Les dépenses de santé en 2024. Résultats des comptes de la santé*, Édition 2025. Coll. Panoramas de la DREES.
- Foucher A., (2024), *Sortir du travail qui ne paie plus*, Éditions de l'Aube
- OCDE, (2025), *Taxing wages*.
- OCDE, (2006), *Les impôts sur les salaires 2004-2005*.
- OCDE, (1989), *France 1988/1989*, Étude pays de l'OCDE.
- PwC, (2025), *PwC's Global payroll complexity survey*.
- Redoulès O., G. Koleda, A. Maréchal, (2025), « La surfiscalisation du travail qualifié en France » *Rexecode, Document de travail* n° 93.
- REPSS, (2025), *Rapport d'Évaluation des Politiques de Sécurité Sociale 2025 (REPSS-Financement)*.
- Sciberras J.-C., (2015), *Pour une clarification du bulletin de paie*, Rapport au Ministre du Travail.



Nos derniers Policy briefs

9 décembre 2025 (*Policy brief 152*)

Mobilité électrique en Europe : réconcilier transition écologique et survie industrielle

Sandrine Levasseur

10 novembre 2025 (*Policy brief 151*)

À l'approche de la COP 30, entre promesses et réalités, quel bilan pour l'aide publique au développement verte ?

Meriem Hamdi-Cherif, Elsa Feltz

15 octobre 2025 (*Policy brief 150*)

Déficit de confiance. Perspectives 2025-2026 pour l'économie française

Éric Heyer (dir.), Xavier Timbeau (dir.), Mathieu Plane, Clémence Briodeau, Sandra Daudignon, Magali Dauvin, Pierre Madec, Raul Sampognaro

15 octobre 2025 (*Policy brief 149*)

Jusqu'ici la croissance résiste. Perspectives 2025-2026 pour l'économie européenne et mondiale

Département analyse et prévision de l'OFCE, Éric Heyer (dir.), Xavier Timbeau (dir.)

30 septembre 2025 (*Policy brief 148*)

L'Europe sous contrainte : des coûts maîtrisés, des gammes entravées

Éric Heyer, Mathieu Plane, Xavier Ragot, Raul Sampognaro, Xavier Timbeau

15 juillet 2025 (*Policy brief 147*)

L'orientation de la politique monétaire de la BCE à l'épreuve de l'incertitude économique

Christophe Blot, Jérôme Creel, François Geerolf, Giovanni Ricco, Davide Romelli

11 juillet 2025 (*Policy brief 146*)

Quelles trajectoires pour les finances publiques de la France ?

Éric Heyer, Mathieu Plane, Xavier Ragot, Raul Sampognaro, Xavier Timbeau

13 mai 2025 (*Policy brief 145*)

Décarboner Paris : Coûts et Bénéfices

Anne Epaulard, Gissela Landa, Valentin Laprie



Bruno Coquet, 2026, « Big bang sur la feuille de paie », *OFCE Policy brief* 153, 20 février.

Directeur de la publication : Xavier Ragot
Rédacteurs en chef du blog et des *Policy briefs* : Elliot Aurissergues et Paul Malliet
Réalisation : Najette Moummi (OFCE).
Copyright © 2026 – OFCE *policy brief* ISSN 2271-359X. All Rights Reserved.

www.ofce.sciences-po.fr

 @ofceparis