

Le financement de la sécurité sociale après la contribution sociale généralisée (1)

Dominique Libault, Administrateur civil

À l'automne 1990 l'institution de la contribution sociale généralisée s'est réalisée dans une cacophonie politique et médiatique, qui, loin de favoriser la compréhension des enjeux en cause, a vraisemblablement accru la perplexité des Français quant à la réalité des problèmes de financement de la Sécurité sociale et à leurs solutions éventuelles.

Cette perplexité n'a pu que croître avec l'augmentation de la cotisation maladie - 0,9 point - cinq mois seulement après l'entrée en vigueur de la CSG (2).

En quoi la CSG aide-t-elle à résoudre les problèmes de financement de la Sécurité sociale ? Telle est la question centrale qui n'a été que peu évoquée par les promoteurs et les détracteurs du projet.

I. - La CSG n'a pas résolu les problèmes de financement de la sécurité sociale

La CSG n'a pas résolu les problèmes de financement de la Sécurité sociale car ses auteurs ne l'ont pas destinée à cette fin.

A - La CSG : une réforme redistributive

À l'origine la CSG est une réforme simple dans son objectif et ses modalités : il s'agit de faire contribuer tous les revenus à la Sécurité sociale, à partir de la constatation que les travailleurs et leur famille n'étant plus les seuls à bénéficier de la Sécurité sociale, il est logique que les revenus du travail ne soient plus les seuls à supporter le poids du financement de la protection sociale. La CSG doit avoir l'assiette la plus large possible et traiter de la façon la plus équitable l'ensemble des revenus, sans tenir compte de mesures spécifiques qui, accumulées au fil des ans, ont altéré la cohérence des prélèvements sur le revenu existants. À l'arrivée nous sommes en face d'une réforme dont la complexité a dérouté la plupart des observateurs... et des contribuables. Une raison essentielle à ce phénomène : de réforme du financement la CSG est redevenue une réforme redistributive.

Les origines de la contribution sociale généralisée

Au début des années 80, la réflexion sur le financement se concentre sur la branche famille, qui est l'une des originalités du système français. Dans la plupart des pays voisins, les prestations familiales - souvent beaucoup moins importantes qu'en France - sont financées par le budget de l'État : en France, elles sont financées par des cotisations, au surplus patronales. Ceci est un des facteurs essentiels du montant plus élevé des charges patronales en France. À défaut de pouvoir faire financer les prestations familiales par l'impôt sur le revenu - les prestations familiales représentent 60 % du rendement actuel de l'impôt sur le revenu - se développe l'idée d'une contribution sur tous les revenus qui permettrait de diminuer les cotisations d'allocations familiales des employeurs, sous réserve de reconvertir en salaire les charges ainsi supprimées.

Après l'abandon de cette première hypothèse, l'idée d'une contribution sur tous les revenus renaît lorsque Philippe Seguin, alors ministre des Affaires sociales, constate le déficit croissant de la branche vieillesse du régime général. Cette branche connaissant la particularité d'être financée par des cotisations plafonnées, donc dégressives avec le revenu, toute augmentation des cotisations est concentrée sur les bas salaires, et, utilisée avec répétition, ne peut que conduire à accroître les écarts de pouvoir d'achat et à développer les revendications salariales.

Une première réaction, réservée, du comité des Sages qui vient d'être mis en place en même temps que sont organisés des « États généraux de la Sécurité sociale », stoppe le projet, qui avait notamment pour inconvénient de faire participer tous les Français au financement de la seule branche vieillesse du régime général, c'est-à-dire au système de retraites des salariés du secteur privé.

Dès son arrivée au ministère des Affaires sociales Claude Évin reçoit un projet, élaboré par la direction de la Sécurité sociale, qui s'efforce de réaliser la synthèse entre ces deux ambitions : assurer un financement plus cohérent de la branche famille, apporter des ressources nouvelles à la branche vieillesse en répartissant mieux les efforts. Le schéma est le suivant : la contribution généralisée est affectée à la branche famille. Ceci permet de transférer une partie de la cotisation patronale de la famille vers la vieillesse. Ce projet est soutenu pendant près de deux ans par Claude Évin. Après avoir fait l'objet d'une concertation avec les partenaires sociaux sous l'égide de Jean-Jacques Dupeyroux, le scénario subit en 1990 une mutation profonde.

Du financement à la redistribution

L'attention du Gouvernement a été appelée, notamment par le biais des rapports du CERC, sur les écarts, apparemment croissants, de revenus entre Français. La hausse des cotisations salariales au cours des années 80 a été un facteur important de limitation de gain de pouvoir d'achat pour les salariés. Aussi, le Gouvernement de Michel Rocard décide-t-il d'utiliser la réforme de la contribution sociale généralisée à des fins exclusivement redistributives : la CSG ne servira pas à résorber le déficit de la Sécurité sociale, elle permettra de diminuer les cotisations, et principalement celles des bas salaires.

À l'augmentation des cotisations patronales vieillesse doit donc correspondre une baisse de cotisations vieillesse. Mais celle-ci, en raison de la vocation redistributive de la réforme, ne peut prendre la seule forme d'une baisse de taux. En effet, si le plafonnement de la cotisation vieillesse dans le régime général rend une baisse de taux légèrement plus favorable au bas salaire qu'au moyen ou haut salaire, cet avantage est modeste. Il est nul dans les régimes spéciaux (fonctionnaires notamment) où cette cotisation vieillesse salariale est déplafonnée. Au surplus, la suppression du 0,4 % sur les revenus imposables qui doit intervenir simultanément - prélèvement provisoire mais reconduit de puis 1987 - ne bénéficie pas aux ménages non imposables.

Aussi est-il nécessaire de trouver une autre modalité à la baisse des cotisations vieillesse : ce sera une remise forfaitaire, c'est-à-dire indépendante du niveau de revenu. Afin de ne pas favoriser les pluri-actifs - ceux qui ont plusieurs employeurs - par rapport aux mono-actifs, cette remise doit être proratisée chaque fois que l'activité est exercée à temps partiel.

Un dispositif complexe

Le dispositif proposé par le Gouvernement et adopté par le Parlement, après plusieurs recours à la procédure de l'article 49-3 de la Constitution - adoption du texte sans vote, et rejet d'une motion de censure votée pour la première fois par la droite et les communistes - prend donc la forme suivante :

- 1) institution d'une contribution sociale généralisée, assise sur tous les revenus des personnes physiques, à un taux de 1,1 %, et affectée exclusivement au financement des prestations familiales,
- 2) baisse de la cotisation d'allocations familiales des employeurs et des travailleurs indépendants de 1,6 point,
- 3) création d'une cotisation vieillesse déplafonnée employeur de 1,6 point,
- 4) baisse de la cotisation vieillesse salariale de 1,05 point,
- 5) création d'une remise forfaitaire de 42 F pour un temps plein sur la cotisation salariale vieillesse.

Il est à signaler qu'afin d'accentuer l'effet redistributif de ce jeu de quilles, la CSG est qualifiée d'impôt et n'est en conséquence pas déductible du revenu imposable. La déductibilité est considérée comme un facteur de dégressivité par le Gouvernement car elle permet aux personnes imposables, en proportion du taux marginal d'imposition, de récupérer en minoration d'impôt une partie de ce qu'elles ont acquitté à la Sécurité sociale.

Un déficit persistant

Il n'est pas étonnant de constater que les problèmes financiers de la Sécurité sociale demeurent après l'institution de la CSG puisque celle-ci n'avait pas vocation à y remédier : il n'en demeure pas moins que faire accepter une réforme du financement sans s'attaquer aux problèmes de l'équilibre financier était une gageure. Ici réside sans aucun doute une des raisons majeures de l'incompréhension de l'opinion publique lors de la discussion de la CSG.

Elle sent, sans doute confusément, que la Sécurité sociale ne dispose pas des moyens de redonner, de façon pérenne, du pouvoir d'achat aux salariés.

Dès l'arrivée du nouveau Gouvernement, celui de Madame Cresson, une mesure d'augmentation des recettes s'imposait qui s'est traduite par une hausse de la cotisation maladie salariale de 0,9 % au 1^{er} juillet 1991.

Le déficit était connu de longue date. La précédente augmentation de recettes remontait à plus de deux ans, au 1^{er} janvier 1989. Or les experts savent que les comptes vieillesse se dégradent spontanément d'environ 10 milliards par an, et que les dépenses d'assurance maladie augmentaient à rythme soutenu, en dépit de mesures de maîtrise des dépenses, dont nul n'ignorait le faible impact à court terme.

De plus, comme on le verra plus loin, plusieurs décisions des pouvoirs publics avaient, depuis quelques années, amoindri les recettes du régime général : amputation de l'assiette des cotisations avec le dispositif d'intéressement des salariés, exonérations de cotisations patronales, non compensées par le budget de l'État, dans le cadre de la politique de l'emploi, suppression de l'affectation des recettes fiscales liées à l'augmentation du prix du tabac, déplafonnement des cotisations d'allocations familiales compensé partiellement par l'État en 1990, non compensé en 1991.

Cette position relevait d'un accord entre Matignon et le ministère des Finances basé sur des considérations différentes : pour Matignon, la primauté d'une politique redistributive ; pour Bercy, la volonté de ne pas attenter au dogme de la stabilité des prélèvements obligatoires. Pendant des mois, jusqu'au printemps 1991, le ministère des Finances soutient que les problèmes financiers de la Sécurité sociale peuvent être résolus sans augmentation de recettes. Lorsqu'il change d'avis au printemps 1991, Matignon s'est trop engagé, à l'occasion de la discussion CSG, dans l'affirmation de non augmentation des prélèvements sociaux, pour admettre un revirement aussi rapide. Le changement de Gouvernement permet de résoudre temporairement le problème.

Le bilan de la mise en oeuvre de la CSG est donc paradoxal : s'il revient au Gouvernement Rocard le mérite d'avoir mis en chantier et réalisé la seule réforme importante des finances publiques des dernières années, il aura perdu une partie du bénéfice de cette réforme pour ne pas avoir traité, par la CSG, le problème financier de la Sécurité sociale. Au-delà se pose la question de l'avenir des finances sociales :

mise en oeuvre dans de telles conditions, la CSG est-elle une réforme pour rien ou est-elle de nature à apporter une solution au moins partielle aux problèmes de financement à venir ; est-il nécessaire de rechercher d'autres voies pour le financement de la Sécurité sociale ?

II. - L'après CSG

Les problèmes de financement qui demeurent sont à la fois immédiats et structurels. Immédiats car éloignement dans le temps des dernières mesures d'augmentation de recettes, ponctions du budget de l'État sur les recettes et la trésorerie du régime général, et ralentissement de l'activité économique se conjuguent pour créer des creux de trésorerie que les traditionnelles avances de la Caisse des dépôts ou de certains règlements de l'État ne peuvent suffire à combler.

Structurels car il n'existe aucun autre domaine des dépenses publiques qui ait à subir autant de contraintes lourdes : arrivée à maturité des régimes de répartition, augmentation des classes d'âge au-delà de 60 ans - même si cette augmentation est modérée jusqu'en 2005 - qui pèse à la fois sur les comptes maladie et vieillesse -, demande croissante de bien-être, de santé et donc de dépenses de soins, progrès technologique, extrême difficulté à réguler l'offre et la demande de soins de santé.

Même si les solutions diffèrent d'un pays à l'autre, sont plus ou moins performantes et à des degrés de réalisation divers, - la France est en retard - ces problèmes sont communs à l'ensemble des pays développés. L'accroissement du poids des systèmes de protection sociale est notamment l'expression de l'évolution des sociétés où des richesses étant produites par un nombre de plus en plus restreint d'individus - les plus qualifiés, les plus aptes au changement... - condition de la productivité de l'économie - l'effort de redistribution est de plus en plus intense.

Il est indispensable et prioritaire de mettre en oeuvre une politique énergique et pérenne de maîtrise des dépenses, mais il est nécessaire de s'interroger également sur la possibilité d'agir sur les recettes pour contribuer à assainir les finances de la Sécurité sociale.

Deux questions doivent donc être posées :

- le niveau des charges sociales en France est-il supportable ?
- faut-il réformer la structure du financement de la Sécurité sociale ?

1. Le niveau des charges sociales en France est-il supportable ?

Peut-on encore, pour assurer le maintien de la protection sociale à son niveau existant, augmenter les prélèvements sociaux ?

Ceci se heurte à une argumentation traditionnelle qui est la suivante :

- 1) les prélèvements obligatoires élevés sont un obstacle à la compétitivité de l'économie,
- 2) la France connaît un niveau de prélèvements obligatoires plus élevé que ses voisins,
- 3) ce niveau de prélèvements obligatoires s'explique avant tout par l'importance des prélèvements sociaux.

On se bornera ici aux réflexions suivantes :

A - Prélèvements obligatoires 📄(3)

Les prélèvements n'ont cessé d'augmenter en même temps que le progrès économique et social. L'augmentation des prélèvements est notamment le reflet :

- de la spécialisation des acteurs. Ainsi lorsqu'un employeur paie les pensions de ses anciens salariés, il n'est pas soumis à cotisations de retraite. En revanche, lorsque la fonction « assurance collective pour les retraites » est identifiée et isolée, les employeurs doivent verser des cotisations à un organisme spécialisé, ce qui augmente les prélèvements obligatoires ;
- de l'acceptation de la production de richesses par les éléments les plus productifs de la société, afin d'accroître la productivité des entreprises. Ce choix implique nécessairement une redistribution accrue pour permettre à tous les citoyens de jouir de ressources minimales.

L'augmentation des prélèvements obligatoires n'est pas tant un obstacle à la compétitivité, que la conséquence de choix économiques et sociaux réalisés pour atteindre cette compétitivité.

Par ailleurs, l'impact négatif des prélèvements obligatoires s'analyserait ainsi :

- pour les entreprises, ils augmenteraient leurs coûts et donc dégraderaient soit leurs marges, soit leur compétitivité ;
- pour les ménages, ils seraient un facteur de désincitation au travail, en raison de la part réduite de revenus qui leur reviendrait en propre.

Pour les ménages, l'argument « désincitation » est avant tout un argument contre des prélèvements fortement progressifs.

On notera que cet argument est réversible. Dans la mesure où, politiquement, il serait souhaité de mieux répartir le travail, globalement, et plus encore dans certaines formes d'activité - professions de santé - pourquoi ne pas utiliser les prélèvements obligatoires comme

instrument de cette politique de répartition ?

Enfin on peut souligner que pour les ménages, est introduite une forte dose de subjectivité : ce qui leur importe, ce n'est pas tant le niveau global des prélèvements obligatoires, que la perception qu'ils ont du niveau des prélèvements qu'ils supportent personnellement. D'où l'importance du mode de prélèvement obligatoire comme on le verra plus loin.

En ce qui concerne les entreprises, personne ne peut être hostile à une diminution des charges patronales, qui ne peut qu'améliorer l'équilibre financier et la compétitivité des entreprises. La véritable question est : faut-il faire de cet enjeu une priorité absolue ? Le montant des cotisations patronales est-il aujourd'hui trop élevé et une des raisons des problèmes de l'économie française ?

Il convient de constater les éléments suivants pour apporter une réponse :

- les taux actuels de cotisations patronales dûs au régime de base de Sécurité sociale sont inférieurs à ce qu'ils étaient, il y a 20 ans, en période de plein emploi ;
- alors que les taux décidés par l'État - régime de base - ont baissé, les taux des régimes co-gérés par le patronat ont augmenté. Beaucoup d'entreprises dépassent les taux minimum qui leur sont imposés dans le cadre des régimes complémentaires ;
- selon toutes les études, le coût du travail est nettement moins élevé en France qu'en Allemagne ;
- et cet avantage comparatif s'est renforcé ces dernières années, alors que les performances à l'exportation de l'économie allemande sont sans comparaison avec les nôtres.

Dès lors, préconiser comme remède aux problèmes de l'économie française une baisse des charges patronales revient à adopter pour la France une stratégie « tiers-mondiste » par rapport à une stratégie à l'allemande : il faudrait lutter contre la supériorité de pays produisant et vendant mieux que nous par un avantage comparatif accru sur le coût de la main-d'oeuvre.

Faut-il alors moduler le poids des charges sociales selon la nature de l'employeur ?

Une idée séduisante, dans le cadre de la politique de l'emploi, est de moduler le niveau des charges patronales - jusqu'à l'exonération - en fonction de la nature de l'employeur - entreprise, association, particulier - selon l'idée que le poids normal des charges sociales, s'il est supportable pour les entreprises, est un facteur puissant de désincitation à l'embauche - déclarée - pour les particuliers, voire les associations.

Une modulation généralisée n'est pourtant pas concevable, car elle repose sur une vision fautive d'un marché d'offre d'emploi cloisonné : or les diverses natures d'employeurs se rencontrent sur les mêmes marchés. Ainsi la garde à domicile, notamment pour personnes âgées peut-être assurée par la formule personne privée employeur, mais également association employeur. Accorder des charges dérogatoires à un type d'employeur revient toujours, plus ou moins gravement, à fausser le jeu de la concurrence et à créer des mécanismes pervers de compensation.

Aussi cette modulation doit être réalisée avec d'extrêmes précautions et les exonérations être limitées à l'emploi de personnes en difficulté d'insertion professionnelle, avec compensation financière par l'État. Les déductions fiscales sont plus appropriées aux incitations à l'embauche - déclarée - par les particuliers.

B - Comparaisons internationales sur les prélèvements obligatoires

Les comparaisons internationales en la matière sont sujettes à caution tant le concept de prélèvement obligatoire est flou et interprété différemment d'un pays à l'autre. Ainsi, en raison de l'organisation différente des systèmes de retraite complémentaire en France et en Allemagne, les cotisations de retraite complémentaire sont considérées comme prélèvement obligatoire dans le premier cas, mais pas dans le second.

Par ailleurs, il conviendrait de s'interroger sur l'intensité et la qualité des services publics offerts en contrepartie de ces prélèvements. S'il est clair qu'à services égaux, un pays à prélèvements moins importants dispose d'un atout supplémentaire en matière de compétitivité, un pays à faibles prélèvements, mais avec un système d'éducation et une infrastructure routière très médiocres n'est pas nécessairement plus performant qu'un pays à prélèvements plus élevés, mais avec des infrastructures et un système éducatif très développés.

On remarquera au passage que la constatation de prélèvements moins progressifs en France qu'ailleurs 📖 (4) est la conséquence logique des données statistiques montrant que les prélèvements sont plus élevés en France. Le taux de prélèvements obligatoires étant un rapport entre les prélèvements et le PIB, plus ce rapport augmente, plus les ménages touchés par les prélèvements sont nombreux. Un taux élevé de progressivité n'est possible que dans un système de prélèvements très faibles. De plus, les différences de « socialisation » entre pays portent non sur des moyens dans l'exercice des compétences régaliennes de l'État, mais sur des services qui, selon les cas, peuvent être socialisés ou régis par l'économie de marché : retraites complémentaires ou assurance maladie par exemple. Le financement socialisé permet aux plus modestes d'avoir accès à moindre coût à ces services, mais paradoxalement, entraîne une progressivité moins forte des prélèvements globaux, car ces prestations sont généralement financées par des cotisations proportionnelles et non par impôt progressif.

C - Prélèvements sociaux et prélèvements étatiques

Les prélèvements sociaux ne forment qu'une partie des prélèvements obligatoires : leur augmentation peut être compensée par une baisse des impôts d'État.

À ceci il est généralement répondu que depuis plusieurs années, l'État est vertueux, stabilisant ou réduisant ses impôts, pendant que la Sécurité sociale augmente année après année ses cotisations, alors même que les cotisations occupent d'ores et déjà une part plus importante qu'ailleurs des prélèvements obligatoires.

Il ne s'agit certes pas de nier que des progrès importants peuvent et doivent être réalisés en matière de maîtrise des dépenses sociales. Néanmoins, il convient de nuancer fortement ce schéma État vertueux/Sécurité sociale laxiste.

Il convient d'abord de rappeler une nouvelle fois que le fort pourcentage des cotisations au sein des prélèvements obligatoires traduit essentiellement le faible engagement de l'État pour faire face aux dépenses de Sécurité sociale. La spécificité française réside dans le fait que les dépenses de Sécurité sociale sont essentiellement couvertes par des prélèvements spécifiques : prélèvements sociaux. Là où l'impôt est pour une large part affecté à ces mêmes dépenses, il est clair que les prélèvements sociaux sont plus faibles.

Par ailleurs la Sécurité sociale est soumise à des contraintes nettement plus fortes que la moyenne des dépenses de l'État : évolution démographique, progrès technologiques, demande sociale se conjuguent pour créer des attentes très fortes de la population en matière de Sécurité sociale.

À l'intérieur du budget de l'État, sont admis des progressions différentes selon la nature des dépenses. Plutôt que de fixer aux dépenses de Sécurité sociale une norme irréaliste de progression identique à celle des dépenses étatiques, il serait plus avisé d'assurer une programmation à moyen terme de l'évolution de l'ensemble des dépenses publiques, et en fonction de ces éléments *globaux*, de fixer l'évolution des dépenses budgétaires.

Le budget de l'État finançant très peu la Sécurité sociale, il ignore la contrainte sociale dans ses arbitrages internes, contrairement à ce qui se passe dans la plupart des autres pays. Il serait nécessaire que celle-ci soit prise en compte dans une politique à moyen terme de finances publiques. En clair, l'augmentation inéluctable de la part des dépenses sociales dans les dépenses publiques doit entraîner une rigueur accrue dans la gestion du budget de l'État.

À l'heure actuelle non seulement le budget de l'État ne finance que très faiblement la Sécurité sociale, mais de plus en plus la Sécurité sociale est amenée à supporter une part de politiques ressortissant normalement du budget de l'État. L'exemple le plus flagrant est celui de la politique de l'emploi : la réduction du coût du travail, globale ou ciblée sur certains emplois, a coûté des milliards de recettes à la Sécurité sociale sur les dernières années, au travers d'exonérations ou de réductions du montant des cotisations (déplafonnement des cotisations d'allocations familiales). Exonérer les cotisations lorsqu'il n'y a pas compensation de recettes perdues par le budget de l'État est une politique en trompe l'œil puisque ces cotisations perdues seront payées par d'autres et ne contribuent pas à diminuer globalement les charges. Ajoutons que le système d'intéressement des salariés repose essentiellement sur une exonération des cotisations.


Encore une fois il ne s'agit pas de nier la décision spontanée des finances sociales et la croissance excessive des dépenses, mais seulement de rappeler que l'équilibre financier de la Sécurité sociale exige aussi une gestion des recettes rigoureuse, c'est-à-dire qui ne fluctue pas au gré de diverses politiques étrangères à la protection sociale.

La dérive des finances sociales est notamment stigmatisée lors des découvertes périodiques du « trou » de la Sécurité sociale, et de la nécessité de le combler, par des mesures évidemment impopulaires.

Le « trou » est l'emblème de la mauvaise gestion de la Sécurité sociale, alors que l'opinion publique n'est jamais alertée sur un « trou » des finances de l'État.

Il y a un « trou », c'est-à-dire un déficit budgétaire, et à une hauteur sans commune mesure avec les « trous » Sécurité sociale. Mais il n'est guère perçu, en raison de la possibilité pour l'État de recourir à l'emprunt, possibilité interdite - heureusement - à la Sécurité sociale. De la sorte, en cas de recettes inférieures aux dépenses, la Sécurité sociale est contrainte à des ajustements immédiats, alors que le recours à l'emprunt permet dans l'immédiat des solutions beaucoup moins douloureuses pour le budget de l'État. In fine la charge de remboursement de la dette absorbera plus de 150 milliards de francs en 1992....

2. Impôt/cotisation : où est l'avenir ?

Faut-il remettre en cause la structure des prélèvements obligatoires en France ? Ceci amène à se pencher sur la différence entre impôt et cotisation et sur l'intérêt respectif de chacune des deux notions  (5). Contrairement à une idée reçue, celle-ci ne provient pas de la plus ou moins forte progressivité : rien n'interdit à un impôt d'être proportionnel au revenu, comme l'a rappelé le Conseil constitutionnel au sujet de la CSG. La nature des revenus servant à l'assiette du prélèvement n'est pas non plus un élément déterminant : il existe des cotisations sur revenu de remplacement (cotisations maladie sur retraite) ou sur l'ensemble des revenus de la personne (cotisation d'assurance personnelle). C'est un des grands progrès récents des finances sociales d'avoir déconnecté la notion de cotisation de celle de revenu d'activité.

La distinction provient du fait que l'impôt est :

- 1) sauf exceptions, non affecté ;
- 2) systématiquement sans contrepartie.

La cotisation de Sécurité sociale est affectée à une finalité précise et ouvre droit à une contrepartie au moins virtuelle : le paiement d'une cotisation en tant qu'assuré social trouve une contrepartie dans le droit aux prestations de ce régime.

La définition suivante de la cotisation peut être proposée : « La cotisation est une contribution par laquelle un assuré social participe directement ou indirectement par le biais de son employeur au financement d'un régime de protection sociale dont il est bénéficiaire ».

Dès lors c'est à partir de cette distinction qu'il faut répondre à la question : faut-il moins de cotisations et plus d'impôt ?

L'avenir du financement de la protection sociale passe par une identité clairement affirmée de la spécificité de ce financement, c'est-à-dire par un renforcement des cotisations par rapport à l'impôt.

• En dépit de tous les discours, les dépenses sociales resteront élevées dans les années à venir. Ceci nécessite de trouver des financements acceptés par l'ensemble des Français. Or la cotisation est déjà mieux acceptée que l'impôt :

- car elle est, sauf pour les travailleurs indépendants, prélevée à la source ;
- car on sait à quoi elle sert, à quoi elle est affectée. Elle est plus « lisible » que l'impôt ;
- car elle comporte un « retour », à travers le droit aux prestations du régime social qu'elle sert à financer.

De plus, le renforcement du lien entre prélèvement et droit aux prestations qu'implique cette logique permet de lutter contre un des fléaux majeurs des finances publiques : le travail au noir. Pour lutter contre le travail au noir, il faut que la déclaration ait un intérêt pour le salarié. Plus on « fiscalise », plus les prestations sont ouvertes sans la moindre condition, plus le travail au noir est encouragé.

Ce renforcement de la contributivité ne signifie pas une diminution de la solidarité : celle-ci demeure une caractéristique majeure de la protection sociale, différenciant celle-ci de l'assurance. Elle est exprimée notamment par des systèmes de prise en charge par des cotisations par les collectivités publiques, sur le mode - rénové - de l'assurance personnelle en assurance maladie.

Ajoutons que les cotisations ont l'immense avantage d'être un prélèvement simple et peu onéreux dans son recouvrement, alors que la fiscalité française est excessivement complexe et coûteuse dans son recouvrement.

Enfin la qualification de cotisation identifie cette recette comme celle de la Sécurité sociale et limite les confusions possibles entre le budget de l'État et de la Sécurité sociale : c'est un facteur de responsabilisation et de transparence. Ceci permet également de distinguer les prélèvements destinés à la puissance publique et ceux qui sont immédiatement redistribués aux ménages sous forme de prestations.

La critique de la cotisation au nom de la déductibilité de celle-ci n'apparaît pas réhibitoire. Rappelons que le fait de pouvoir déduire les cotisations du montant du revenu imposable réduit la portée de la hausse de cotisations en fonction du taux marginal d'imposition.

Cette déductibilité n'est cependant pas une donnée inhérente aux cotisations : elle résulte d'un article du code général des impôts qui peut être modifié.

De plus, elle ne modifie en rien le montant de la cotisation mais le seul montant de l'impôt : il s'agit d'un élément du calcul de l'impôt sur le revenu, et toute appréciation sur la déductibilité des cotisations ne juge que la fiscalité.

Or, de toute évidence, si les cotisations n'étaient plus déductibles, de nombreuses modalités de l'impôt sur le revenu devraient être revues : sinon, de très nombreux ménages modestes deviendront imposables.

Le débat sur la déductibilité apparaît donc quelque peu vain : c'est l'ensemble du système de prélèvements qu'il convient d'apprécier, au regard de la justice sociale, en veillant à ce que les évolutions de taux de telle ou telle recette sociale ou fiscale ne modifient pas subrepticement l'équilibre recherché.

Par ailleurs, on entend deux critiques opposées sur le mode de prélèvement de la cotisation par retenue à la source : soit celle-ci serait tellement indolore qu'elle encouragerait tous les laxismes dans la gestion des finances sociales, soit cette retenue serait de plus en plus mal acceptée tant la différence entre salaire brut et salaire net devient importante, privant immédiatement le salarié d'une partie de sa rémunération, ce qui engendre frustrations et revendications salariales.

En réalité, il est très vraisemblable que la majorité des Français salariés sont très conscients des retenues qu'ils supportent, mais préfèrent ce mode de prélèvement à la restitution ultérieure à la collectivité d'une partie de leurs gains.

S'il convient d'éviter des ponctions immédiates trop élevées, on rappellera que dans nombre de pays, l'impôt sur le revenu étant également prélevé à la source en dépit de cotisations plus faibles, les retenues sont donc souvent d'un montant au moins comparable à ce qui est observé en France.

Cotisations et CSG - qui n'est rien d'autre, en dépit de sa qualification juridique, qu'une « super » cotisation - devraient donc continuer à fournir l'essentiel des ressources de la Sécurité sociale...

En conclusion ; voir dans une réforme fondamentale du financement de la protection sociale la solution au problème des finances publiques, des charges des entreprises, du déséquilibre financier de la protection sociale est un leurre. Pour l'essentiel la réforme du financement de la protection sociale est faite. Les mesures de déplafonnement, d'instauration de la CSG ont modifié les prélèvements sociaux bien plus profondément que ne l'ont été dans le même temps les prélèvements fiscaux. Sauf à remettre en cause la philosophie de

la protection sociale en France - mais ni économiquement, ni socialement cette remise en cause n'apparaît pertinente - il s'agit avant tout de consolider les prélèvements sociaux actuels et de garantir la réelle autonomie du budget Sécurité sociale par rapport au budget de l'État.

Selon l'utilisation qui en sera faite, la CSG peut servir ou non cette perspective. La CSG renforce la contributivité puisque pour la première fois est créée, à l'instar de ce qui existe en maladie et en vieillesse, une adéquation entre le champ des financeurs des prestations familiales et les bénéficiaires potentiels. Il conviendrait très progressivement d'aller au bout de cette réforme du financement des prestations familiales en augmentant la part CSG et en diminuant les cotisations patronales d'allocations familiales. Le principal obstacle risque d'être la contrainte européenne, qui incite à taxer plus faiblement les revenus du capital que ceux du travail. À l'inverse la CSG peut être perçue comme l'amorce d'une fiscalisation. Ce serait le cas, si elle était utilisée pour les régimes sociaux limités à une partie de la population, ou pour financer des charges de solidarité, ce pour quoi elle n'est pas conçue.


Aujourd'hui la structure du financement de la Sécurité sociale vaut beaucoup mieux que sa réputation : c'est un des atouts de nos finances publiques et de la protection sociale. On peut la rendre encore plus juste, plus transparente : il s'agit avant tout de veiller à son équité, en évitant la multiplication des mesures dérogatoires qui affaiblissent sa cohérence et son rendement.


Il faut garder la spécificité du financement Sécurité sociale qui est le lien entre la protection et la contribution, et accentuer l'indépendance financière du régime général vis-à-vis du budget de l'État, tout en gardant la maîtrise de l'État sur les décisions de financement, dont il ne peut se désintéresser, compte tenu de leurs enjeux économiques et sociaux. Ceci suppose sans doute des règles du jeu renouvelées entre le ministère des Affaires sociales et celui du Budget.

Mots clés :

SECURITE SOCIALE * Cotisation sociale * Contribution sociale généralisée * Création

(1) Dans son n° 2 de février 1992, *Dr. soc.* a publié un dossier consacré aux grands problèmes de protection sociale qui, outre la présente contribution, comprend les articles suivants :


Prélèvements obligatoires, salaires direct et indirect : fausses querelles, vrais enjeux, par Jean-Charles Willard, p. 93 .

Le financement de la protection sociale en France : 45 ans de projets de réforme, par Jean-Marc Dupuis, p. 100 .

Dépenses de santé : un regard international, par Yannick Moreau, p. 115 .


Le tabou du tiers payant, par Didier Tabuteau, p. 125 .

Accidents du travail et maladies professionnelles : l'adaptation aux réalités d'aujourd'hui, par Georges Dorion, p. 128 .



Régimes surcomplémentaires et fonds de pension, par François Durin, p. 136 .


La protection sociale complémentaire d'entreprise, par Yves Saint-Jours, p. 141 .

Mutations socio-démographiques et Sécurité sociale, par Béa Cantillon, p. 150 .





Pour une hausse du salaire direct, par Edmond Alphandery, Edouard Ballardur, Jean-Yves Chamard, Georges Chavanes, Jean-Pierre Delalande, Philippe Vasseur et Jean-Jacques Dupeyroux, p. 159 .

Rapport de la « Mission Retraites » (décembre 1991), p. 165 .

(2) Sur la CSG, v. not. A. Euzéby, « La contribution sociale généralisée », *Dr. soc.* 1991, p. 644  et X. Prétot, « La conformité à la constitution de la loi instituant la CSG », *Dr. soc.* 1991, p. 338 .

(3) V. not. J.-C. Willard, ce numéro, et « Les prélèvements obligatoires en Europe » *Dr. soc.* mars 1990, n° spécial .

(4) V. not. G. Malabouche, le système de prélèvements est moins progressif en France qu'à l'étranger, *Ec. et stat.* n° 241, mars 1991, et J.-J. Dupeyroux, « Quelle solidarité ? » *Libération* 26 nov. 1991.

(5) Sur la notion de cotisation, v. not. X. Prétot, précité, et CE, 26 oct. 1990, n° 72641, *Union des assurances du secteur privé et autres et Société Drouot Assurances*, au *Lebon* ; *AJDA* 1991. 328 , obs. X. Prétot ; *Dr. soc.* 1991. 140, concl. P. Hubert .