

Impôts/Cotisations

L'évolution du financement de la Sécurité sociale est un sujet récurrent. Le plus souvent celle-ci est appréhendée à travers les concepts usuels : impôts/cotisations, avec le constat, qu'en dépit de la montée en puissance de la CSG depuis 20 ans, les cotisations restent prédominantes.

Mais qu'est-ce qui distingue une cotisation de l'impôt ? Ces catégorisations utilisées tous les jours par les médias, les politiques, les statisticiens, dans les comparaisons internationales, sont-elles toujours significatives et pertinentes ?

La question mérite d'être posée depuis que notre système a évolué d'un modèle « bismarckien » vers un modèle beaucoup plus « beveridgien ». En effet dans un modèle bismarckien les choses sont claires : la cotisation est la contribution de l'assuré qui ouvre droit. Sans cotisations, pas de prestations. Le caractère contributif et l'existence de contreparties directes en terme de droits à prestations est indéniable.

Mais depuis que notre système de Sécurité sociale a évolué vers un système « beveridgien » où les droits sont ouverts non plus sous condition de contributivité préalable mais sous critère de résidence – depuis les années 70 dans la branche famille et depuis 1999 dans la maladie avec la loi CMU – qu'est-ce qui distingue dans ces branches la cotisation (cotisations patronales essentiellement désormais) de l'impôt ?

La question est encore plus prégnante depuis l'institution de la CSG, qui tout en rassemblant par bien des égards à une cotisation – proportionnalité, recouvrement URSSAF, affectation, juge social ...- a été qualifiée d'imposition de toute nature. Pourquoi par exemple dans la branche maladie la contribution du salarié, sous forme de CSG, est qualifiée d'imposition et celle de l'employeur de cotisation ?

Ce débat sur la qualification juridique peut apparaître quelque peu ésotérique : il ne l'est pas tant que ça. La qualification juridique emporte un certain nombre de conséquences concrètes et symboliques ; typologie des décideurs, plafonnement de l'impôt dû sur les personnes physiques en application de la jurisprudence du Conseil Constitutionnel, caractérisation du système de protection sociale, importance donnée à la contributivité, banalisation ou spécificité du mode de financement de la sécurité sociale...

Deux voies semblent possibles pour remettre de la clarté dans ces notions :

- Revenir à une définition stricte de la cotisation (qui ouvre droit) auquel cas ne seraient plus qualifiées de cotisations dans notre système de Protection sociale que les contributions à l'assurance chômage, à l'assurance vieillesse et aux accidents du travail,
- Accepter une définition plus large de la cotisation seule compatible avec l'existence d'un régime « beveridgien » : la contribution versée en contrepartie de l'affiliation à un régime de Sécurité sociale. L'assujettissement découle de l'affiliation, mais les droits sont ouverts dès l'affiliation, indépendamment d'une contributivité préalable.

Deux incidences potentielles sont à noter : la CSG mériterait alors d'être requalifiée de cotisation puisqu'elle n'est due que par les bénéficiaires de la Protection sociale française, en application de la jurisprudence européenne ; la cotisation devrait être appréhendée par régime plutôt que par branche.

Il est souhaitable que le débat soit clairement posé pour simplifier la compréhension de notre mode de financement par nos concitoyens, enjeu démocratique s'il en est.

Dominique LIBAULT