

## Statut du prélèvement social

I. Nous sommes aujourd'hui confrontés en France à un problème de statut du prélèvement social qui a des incidences en termes de :

- lisibilité du financement, compréhension du système par les citoyens ;
- marge de manœuvre des pouvoirs publics pour le faire évoluer (allègements ou substitution CSG/Cotisations devenue difficile depuis que la CSG, considérée comme un impôt entre dans le plafonnement imposé par le Conseil Constitutionnel)
- fragilisation de la construction actuelle de la sécurité sociale (financement dédié à la sécurité sociale qui garantit des ressources pérennes et autorise une gestion propre des équilibres par régime et par branche, « sanctuarisé » par une loi de financement votée par le Parlement propre à la sécurité sociale)
- incohérence entre le statut « interne » du prélèvement et son statut en droit communautaire (la CSG est considérée comme un impôt en droit interne, mais comme cotisation par le CJCE).

Les termes de « cotisations » et « d'impôt » sont utilisés sans cohérence : la même branche, la maladie ou l'occurrence, voit qualifier la contribution des salariés d'imposition de toute nature, mais celle des employeurs de cotisation.

II. Pour comprendre comment nous en sommes arrivés là, et comment on peut remettre de l'ordre, il faut faire un peu d'histoire.

1) Dans un premier temps, les choses sont claires :

- Les régimes de sécurité sociale sont professionnels, les cotisations constituent la contribution due par les affiliés à un système de sécurité sociale professionnel, c'est son versement qui donne droit aux prestations (pas de droit sans cotisation)
- L'impôt est affecté à l'Etat, et ne comporte aucune contrepartie directe.

2) La situation se complique avec en premier lieu la généralisation de la sécurité sociale au-delà des seuls travailleurs et l'institution de régimes qui peuvent être « universels » (branche famille).

Dans le cas de ces régimes « universels », la prestation n'est plus conditionnée par le versement préalable d'une cotisation (depuis les années 70 les allocations familiales sont versées sous condition de résidence, et sans condition préalable de cotisations, y compris pour les travailleurs indépendants qui cotisent personnellement).

Dans les systèmes dits de « prestation universelle », est-on encore en face d'une cotisation, ou le prélèvement acquiert-il la nature d'impôt ?

D'autre part, du fait des besoins financiers qui ne peuvent être satisfaits par les seuls prélèvements sur les revenus du travail, des prélèvements additionnels – qui n'ouvrent aucun droit – commencent dans les années 80 à être affectés à telle ou telle branche de la sécurité sociale.

Dans quelle mesure ces nouvelles ressources, qui n'ouvrent aucun droit réciproque, et ne portent pas sur les revenus du travail, peuvent-elles être qualifiées de cotisation ?

3) La réponse à ces questions « d'hybridation » va être apportée de façon claire dans un premier temps par le Conseil d'Etat en 1990, décision qui ne vient nullement dédire la solution concomitante sur la CSG, même si le choix d'imposition retenu par le Gouvernement va être à l'origine de tous les errements ultérieurs.

Le Conseil d'Etat en 1990 est amené à se prononcer sur la nature juridique de la contribution due par les automobilistes, en sus de leur prime d'assurance, destinée à l'assurance maladie, de façon à financer les surcoûts occasionnés à l'assurance maladie par les accidents automobiles.

Cette contribution n'ouvre aucun droit en tant que telle, mais elle n'est due que par les assurés sociaux, susceptibles de bénéficier des prestations de l'assurance maladie. Dans sa décision d'assemblée du 26 octobre 1990, n°72641, Union des assurances du secteur privé, le Conseil d'Etat qualifie cette contribution de cotisation sociale, comme l'exposait le commissaire du gouvernement P. Hubert.

**Ainsi, une contribution affectée à la sécurité sociale, même si elle n'ouvre pas de droits, a vocation à être qualifiée de cotisation, dès lors que le fait générateur de l'assujettissement vient de la qualité de bénéficiaire de régime auquel est affectée cette contribution.**

Au même moment, par la loi de finances pour 1991, la CSG est qualifiée d'imposition de toute nature.

Cela n'est nullement contradictoire avec la décision précitée puisque le gouvernement, contrairement à la proposition initiale de la direction de la sécurité sociale (moi-même en l'occurrence) a fait le choix d'un critère d'assujettissement « impôt » : toute personne assujettie à l'impôt sur le revenu est assujettie à la CSG. Au moment où se prononcent le Conseil d'Etat et le Conseil Constitutionnel sont donc assujettis à la CSG des personnes qui ne bénéficient pas de la branche famille à laquelle est affectée le prélèvement ; et tous les bénéficiaires de la branche n'y sont pas

assujettis, puisque les non-résidents bénéficiaires de la branche famille, n'étant pas résidents fiscaux en France, n'y sont pas assujettis.

4) La situation évolue avec les arrêts rendus le 15 février 2000 par le CJCE qui juge que le législateur français a contrevenu aux règles communautaires en assujettissant à la CSG des personnes non ressortissantes du régime de sécurité sociale français (les travailleurs frontaliers notamment).

La CJCE impose donc une vision « cotisation » de la CSG, au sens de la décision du Conseil d'Etat de 1990.

Et la France va naturellement se plier aux arrêts de la CJCE, en exonérant de la CSG les travailleurs frontaliers et en modifiant l'article d'assujettissement, mais en juxtaposant le nouveau critère d'assujettissement au critère fiscal précédent, et non en s'y substituant, ce qui donne la rédaction actuelle « sont assujettis les personnes physiques qui sont à la fois considérées comme domiciliées en France pour l'établissement de l'impôt sur le revenu et à la charge, à quelque titre que ce soit d'un régime obligatoire français d'assurance maladie » (Article L-136-1 du code de la sécurité sociale).

Le choix de cumuler le critère fiscal et le critère social d'assujettissement à la CSG, suite à la décision de la CJCE, plutôt que de revenir au seul critère social, en s'alignant sur la décision européenne, est la source de tous les maux ultérieurs.

5) En effet la suite est bien connue et très logique quand on comprend bien cette histoire :

- Du fait du caractère fiscal de la CSG, le Conseil Constitutionnel va considérer en 2000 que tout système d'allègement ou de progressivité doit prendre en compte l'ensemble des revenus des ménages ainsi que des personnes à charge au sein de celui-ci (décision n°2000-437 DC du 19 décembre 2000) ;
- Du fait du caractère fiscal maintenu de la CSG, les juridictions internes vont devoir revenir à une vision plus restrictive de la cotisation que celle adoptée par le Conseil d'Etat – sans du reste à être très conscients, vraisemblablement.

**Puisque la CSG qui n'est désormais due que par les bénéficiaires de la sécurité sociale, comme la contribution sur les primes d'assurances automobile, est qualifiée d'impôt et non une cotisation comme a été qualifiée la prime d'assurance maladie, il faut donc abandonner la jurisprudence de 1990, et ne qualifier de cotisations que les prélèvements qui « ouvrent droit » aux prestations.**

**Se met alors en place un « hiatus » entre la tendance des régimes à « l'universalité des droits » et le financement traditionnel par les cotisations.**

De plus, si c'est le prélèvement qui ouvre le droit, le droit ne peut donc être ouvert, dans cette philosophie, sans cotisations, et donc un système qui viserait à exonérer massivement des « cotisations » du prélèvement encourt le risque d'inconstitutionnalité, et c'est le sens de la décision du Conseil Constitutionnel du 6 août 2014, qui censure la réduction dégressive de cotisations salariales.

La double qualification de la CSG entraîne donc l'impossibilité pour les pouvoirs publics de faire évoluer la structure du prélèvement social, tant du côté CSG que cotisations.

La récente décision CJCE du 26 février 2015 sur la CSG revenus du capital vient renforcer la perte de rendement venant de la double qualification : les critères pour être assujettis à la CSG étant cumulatifs, on ne peut la percevoir ni sur les résidents en France non bénéficiaires de la sécurité sociale, ni sur les bénéficiaires de la sécurité sociale non résidents en France, ce qui est absurde.

III. Enfin, la qualification actuelle de la CSG entraîne nécessairement et inéluctablement un débat permanent, vain et dangereux, sur la fusion CSG/IR.

Si la CSG était une cotisation, ce débat n'existerait pas. Il naît de la notion juridique de la CSG. Pourquoi deux impôts ? Ne peut-on concilier les atouts de l'IR (progressivité) et de la CSG (assiette large) ?

Sans vouloir redire ce qu'ont écrit de nombreux rapports, la fusion CSG/IR :

- provoquerait un manque à gagner de ressources pour la puissance publique
- aboutirait inéluctablement à un « mitage » de la CSG (les réductions d'impôts liées à l'emploi à domicile, aux dons aux associations, et bien d'autres qui ne s'appliquent pas à la CSG seraient inévitables),
- à affaiblir le financement de la protection sociale dans notre pays, en supprimant la principale ressource dédiée
- à remettre en cause la gouvernance de la sécurité sociale (pourquoi une LFSS distincte de la loi de finances de l'Etat, la gestion par les soldes a-t-elle encore un sens s'il n'y a plus de ressources dédiées ?)

Tant que la CSG gardera la qualification d'impôt, ce débat perdurera. Il n'est possible d'en sortir que par une réforme « systémique ».

## 2/ Redéfinir la notion de cotisation et en tirer les conséquences sur la nature de la CSG

La proposition de clarification du financement de la Sécurité sociale repose sur les éléments suivants :

- Redéfinir ce que l'on appelle cotisation dans un régime universel (loi),
- Modifier les critères d'assujettissement à la CSG pour en faire explicitement une cotisation (loi), c'est-à-dire un prélèvement dû exclusivement par les bénéficiaires du régime, en supprimant le critère de résidence fiscale
- Créer un régime unique maladie. Ce régime unique se justifie par la simplification financière et en termes de gestion des droits, mais il facilite aussi l'acceptation de cotisation. (Une ressource qui abonde plusieurs régimes sera plus facilement qualifiée d'imposition de toute nature).
- Affecter exclusivement la CSG/cotisation aux régimes universels maladie et famille (à l'exclusion du FSV, qui est une caisse de solidarité et qui doit être financé par l'impôt).

Deux questions se posent :

1/ Cette redéfinition de la cotisation et de la nature de la CSG est-elle possible juridiquement ?

2/ Cette redéfinition est-elle susceptible d'entraîner plus de marge de manœuvre pour les pouvoirs publics dans la définition de la « contributivité » ?

1/ La notion de cotisation n'est aujourd'hui définie dans aucun texte, ni législatif, ni réglementaire. Ceci a obligé le juge à définir ses critères par la jurisprudence.

Par ailleurs c'est bien la loi, au contraire, qui a défini le caractère fiscal de la CSG par la définition des personnes assujetties (payant l'impôt sur le revenu).

Il me semble très clair que le législateur peut redéfinir les conditions d'assujettissement à la CSG, de surcroît dans un souci de cohérence avec le juge européen. Il me semble donc tout à fait possible de redéfinir par la loi la nature de la CSG.

La redéfinition de ce qu'est une cotisation n'est pas une condition indispensable, mais viendrait indiscutablement, redonner de la cohérence et de la lisibilité à l'ensemble du schéma.

2/ La redéfinition de la cotisation entraîne-t-elle bien de nouvelles marges de manœuvre ?

Je rappelle que c'est bien le concept de la « cotisation qui ouvre droit » qui provoque le rejet par le Conseil Constitutionnel d'un système d'exemption trop généralisé.

Bien évidemment on ne peut pas préjuger de sa réaction face au nouveau modèle de construction juridique construit dans le cadre d'un régime universel, mais il semble clair que le fondement de son argumentation actuelle tomberait.

Au surplus, il faudrait rappeler que tant pour les chômeurs, pour les retraités, que pour les CMuistes, de larges systèmes d'exemption existent en matière de CSG, et qu'il serait bizarre, notamment du regard du principe d'égalité, que les salariés d'un niveau de revenu équivalent ne puissent en bénéficier dans le cadre d'un régime universel.

Une simplification très forte (un régime universel maladie, la cotisation redéfinie comme la contrepartie de l'affiliation au régime) permettrait de redonner de la cohérence et de la lisibilité à la sécurité sociale, en l'éloignant de débats stériles.

## Annexe :

### 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 signifiantes 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