

Colloque du vendredi 27 juin 2014, de 9h30 à 17h30

Impôt et cotisation : quel financement pour la protection sociale ?

*Un colloque organisé
par le Conseil d'État*



PROGRAMME

9 h 30 – Séance d'ouverture

Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'Etat

10 h - 11h30 – Table ronde n 1 : Impôt et cotisation : historique et évolutions

Exposé d'ouverture de la table ronde n 1

- **Rolande Ruellan**, Présidente de chambre de la Cour des comptes (h.), présidente du comité d'histoire de la sécurité sociale

Modérateur

- **Dominique Libault**, Directeur de l'Ecole nationale supérieure de la sécurité sociale, vice-président du Haut conseil du financement de la protection sociale

Intervenants

- **Gilles Carrez**, Député du Val-de-Marne, président de la commission des finances
- **Dominique Lefebvre**, Député du Val d'Oise, vice-président de la commission des finances
- **Rolande Ruellan**, Présidente de chambre de la Cour des comptes (h.), présidente du comité d'histoire de la sécurité sociale

11 h 30 - 13h – Table ronde n 2 : La distinction entre impôts et cotisations sous le regard du juge

Modérateur

- **Rémi Pellet**, Professeur à l'Université Paris V Descartes et à l'Institut d'études politiques de Paris

Intervenants

- **Stéphane Austry**, Avocat associé au CMS Bureau Francis Lefebvre
- **Denis Piveteau**, Conseiller d'Etat, ancien président de la 1 re sous-section de la section du contentieux, ancien secrétaire général des ministères chargés des affaires sociales
- **Xavier Prétot**, Conseiller en service extraordinaire à la Cour de cassation

13 h – Déjeuner libre

14 h 00 - 15h30 – Impôt et cotisation : l'apport de l'analyse économique et des comparaisons internationales

Modérateur

- **Mireille Elbaum**, Inspectrice générale des affaires sociales, présidente du Haut conseil du financement de la protection sociale

Intervenants

- **Bruno Palier**, Directeur de recherche du CNRS à l'Institut d'études politiques de Paris
- **Henri Sterdyniak**, Directeur du département «  conomie de la mondialisation » de l'OFCE
- **Jean-Luc Tavernier**, Directeur général de l'INSEE

15h30 -17h – Débat : Impôt et cotisation : quels choix, quelles perspectives ?

Modérateur

- **Jean-Louis Rey**, Directeur de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos)

Intervenants

- **Xavier Fontanet**, Ancien président d'Essilor, administrateur d'Essilor, Schneider et L'Oréal
- **Jean-Marie Spaeth**, Président du GIP Santé protection sociale internationale, ancien président du conseil d'administration de la CNAVTS et de la CNAMTS

17 h 00 - 17h30 – Séance de clôture

Jean Pisani-Ferry, Commissaire général à la stratégie et à la prospective

LES ENTRETIENS DU CONSEIL D'ÉTAT EN DROIT SOCIAL

PRESENTATION DU CYCLE ET DU COLLOQUE DU 27 JUIN 2014

Présentation du cycle des Entretiens du Conseil d'État en droit social

L'objet de ce cycle est de favoriser les échanges entre les juridictions administratives, les acteurs du secteur social, les praticiens et les universitaires. En prenant appui sur les travaux menés au sein du Conseil d'État et en particulier ceux de la section sociale, il a l'ambition de permettre une meilleure évaluation des acquis et des perspectives de la législation et de la réglementation dans les domaines du travail, de la sécurité sociale, de la santé, des solidarités et de la famille.

L'entretien « *Impôt et cotisation : quel financement pour la protection sociale ?* »

Pour la 4^{ème} édition des « Entretiens du Conseil d'État en droit social ¹ », le choix du thème s'est porté sur un sujet à forte dimension juridique, économique et fiscale particulièrement sensible tant au regard des pouvoirs publics, des partenaires sociaux que des assurés.

Les catégories juridiques des impôts et des cotisations sont essentielles dans l'appréhension et la classification des prélèvements obligatoires. Elles sont utilisées tous les jours dans les débats publics et forment une référence obligée dans tous les rapports sur les comptes sociaux ou les finances sociales, ainsi que les éléments de comparaison internationale. Elles présentent aussi des enjeux juridiques certains : les compétences respectives du législateur et du pouvoir réglementaire sont différentes en matière d'impôt et de cotisation sociale ; l'impôt n'est pas déductible de l'impôt sur le revenu, sauf exception, alors que les cotisations le sont ; les impositions entrent, à la différence des cotisations, dans l'appréciation du plafond d'imposition pour les ménages tel qu'il est défini par le Conseil Constitutionnel.

Pour autant, ces concepts établis à l'origine dans des systèmes de protection sociale de type « bismarckien », c'est-à-dire où la cotisation était l'élément préalable et nécessaire à l'ouverture d'un droit, sont-ils toujours aussi clairs dans un système devenu beaucoup plus « beveridgien », c'est-à-dire où les droits dans un certain nombre de branches de la Sécurité sociale – famille, maladie – sont ouverts sans lien automatique et préalable avec la cotisation ?

Un prélèvement symbolise le caractère ténu de la frontière entre impôt et cotisation dans le système des droits et des devoirs actuels : la contribution sociale généralisée (CSG), qualifiée d'impôt, mais qui n'est due, en application de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)², que pour les personnes bénéficiant du système de sécurité sociale français.

Le colloque aura pour objet de revenir sur l'origine des concepts d'impôt et de cotisation, sur les questions suscitées par l'évolution du système de sécurité sociale, et enfin sur la possibilité de redéfinir de façon plus cohérente ces deux notions, de façon à clarifier la lisibilité du système de financement de la protection sociale.

¹ Les trois premiers entretiens ont porté, le 5 février 2010, sur la place des partenaires sociaux dans l'élaboration des réformes (article L.1 du code du travail), le 11 février 2011, sur les fraudes et la protection sociale, et le 29 mars 2013, sur la décentralisation des politiques sociales.

² CJCE, 15 février 2000, Commission c/ France, aff. C-169/98

Séance d'ouverture

Jean-Marc SAUVÉ **Vice-président du Conseil d'État**



Diplômé de l'Institut d'études politiques (IEP) de Paris et ancien élève de l'École nationale d'administration, Jean-Marc Sauvé entre comme auditeur au Conseil d'État en 1977. Il est conseiller technique dans les cabinets de Maurice Faure et de Robert Badinter, ministres de la justice, de 1981 à 1983. Il occupe les postes de directeur de l'administration générale et de l'équipement au ministère de la justice de 1983 à 1988, puis de directeur des libertés publiques et des affaires juridiques au ministère de l'intérieur de 1988 à 1994, date à laquelle il devient préfet de l'Aisne. Nommé maître des requêtes au Conseil d'État en 1983, il devient conseiller d'État et secrétaire général du Gouvernement en 1995. Depuis le 3 octobre 2006, il est le vice-président du Conseil d'État. Il est également président du comité prévu par l'article 255 du Traité pour le fonctionnement de l'Union européenne (comité de sélection des juges européens), président du conseil d'administration de l'ENA et président de l'Institut français des sciences administratives. En 2012, il a été élu président de l'Association des Conseils d'État et des juridictions administratives suprêmes de l'Union européenne.

TABLE RONDE 1 : IMPOT ET COTISATION : HISTORIQUE ET ÉVOLUTIONS

Problématique

La première table ronde a pour objet de définir les principales notions en cause, leur évolution historique et les enjeux actuels.

Relevant initialement d'une logique « bismarckienne », c'est-à-dire assurantielle, le financement de la protection sociale, alimenté par les seules cotisations sociales assises sur les revenus d'activité, s'est diversifié et complexifié à mesure que cette protection se généralisait et montait en charge. Cette diversification a pris diverses formes, sans toutefois remettre en cause la part dominante des cotisations. D'une part, l'assiette des prélèvements affectés à la protection sociale a été élargie, notamment par le biais du dé plafonnement des cotisations de sécurité sociale, par la création puis la montée en puissance de nouveaux prélèvements tels la CGS, la CRDS, et les taxes affectées. D'autre part, les dispositifs d'exonération de cotisations patronales compensés par des affectations de recettes se sont multipliés. Le système de protection sociale est donc progressivement devenu plus « beveridgien » : les prestations tendant toujours davantage vers l'universalité, leur financement a fait appel à des recettes, notamment fiscales, détachées des revenus d'activité. Le besoin accru de recettes pour pérenniser le système de protection né de cette évolution, sans pour autant peser sur le coût du travail afin de préserver l'emploi et la compétitivité de l'économie, nécessite d'analyser aujourd'hui ces évolutions passées afin de poursuivre une adaptation qui permette de faire face aux enjeux contemporains.

Intervenants

Exposé d'ouverture :

Rolande RUELLAN
intervenante



Présidente de la 6^{ème} chambre de la Cour des comptes (h.), présidente du comité d'histoire de la sécurité sociale

Ancienne élève de l'École Nationale des Impôts, puis de l'École nationale d'administration, Rolande Ruellan est affectée par choix en 1974 au Ministère des Affaires sociales, au sein de la Direction de la sécurité sociale (DSS). Elle y devient chef de service adjointe au directeur de la Sécurité sociale à partir de 1984. En 1990, elle est nommée directrice de la Caisse nationale d'assurance vieillesse, avant de prendre la direction de la sécurité sociale en 1994. En 1996, elle est nommée conseiller-maître à la Cour des comptes, affectée à la 5^{ème} chambre. Après sa création en 1997, elle choisit la 6^{ème} chambre, dédiée à la sécurité sociale et à la santé, dont elle assure la présidence d'avril 2007 jusqu'à son départ en retraite en 2011. Rolande Ruellan a également été vice-présidente de l'actuelle Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles (ACAM) jusqu'en 2007. Elle a été membre ou présidente de plusieurs organismes, notamment le conseil d'administration du Centre des liaisons européennes et internationales de sécurité sociale (CLEISS) qu'elle a présidé de 1998 à 2006, et le Conseil d'orientation des retraites (COR) de 2004 à 2007. Elle a par ailleurs enseigné la protection sociale à Paris I Panthéon-Sorbonne, à l'EN3S, et à l'IEP de Lille. Elle est l'auteure de nombreux articles et de la 13^{ème} édition du Précis DALLOZ sur le *Droit de la sécurité sociale*.

Modérateur :

Dominique LIBAULT



Directeur de l'École nationale supérieure de la sécurité sociale, vice-président du Haut conseil du financement de la protection sociale (HCFI-PS)

Diplômé de l'Institut d'études politiques de Paris en 1981, licencié en droit, et ancien élève de l'École nationale d'administration, Dominique Libault a intégré la direction de la sécurité sociale comme chef du bureau du financement et du droit des cotisations en 1987. En 1991, il est devenu chef du département de l'action régionale au ministère de la culture, avant d'être nommé conseiller technique auprès de Simone Veil, ministre d'État chargé des affaires sociales de la santé et de la ville. En 1995 il réintègre la direction de la sécurité sociale où il occupe successivement les fonctions de sous-directeur de l'accès aux soins, puis sous-directeur du financement et de la gestion de la sécurité sociale, jusqu'en 2000. Il devient alors chef de service, adjoint au directeur de la sécurité sociale. Il occupe les fonctions de directeur de la sécurité sociale de novembre 2002 à décembre 2011. Conseiller d'État depuis janvier 2012, Dominique Libault est vice-président du HCFI-PS depuis mars 2012, et directeur de l'École nationale supérieure de sécurité sociale (EN3S) depuis mai 2012.

Intervenants :

Gilles CARREZ



Député du Val-de-Marne, président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire.

Ancien élève d'HEC et de l'ENA, député du Val-de-Marne depuis 1993, Gilles Carrez est président de la commission des Finances dont il a été rapporteur général de 2002 à 2012. Il a notamment participé aux travaux de la commission spéciale chargée d'examiner la proposition de loi organique relative aux lois de finances et appartenu à la commission d'enquête sur l'utilisation et la gestion des fonds publics en Corse en 1998 et à celle du Crédit lyonnais en 1994. Maire du Perreux-sur-Marne depuis 1992, et président du Comité des finances locales (CFL) de 2004 à 2012. De 1997 à 2002, il a été rapporteur spécial du budget du Commerce extérieur. Il est notamment l'auteur de la loi Carrez en 1996 qui protège les acquéreurs de logements. Avant de devenir député de la 5^{ème} circonscription du Val-de-Marne en 1993, Gilles Carrez a eu une activité professionnelle dans le domaine de l'aménagement urbain. Il a été notamment secrétaire général du Groupe central des villes nouvelles.

Dominique LEFEBVRE



Député du Val d'Oise, vice-président de la commission des finances de l'économie générale et du contrôle budgétaire.

Dominique Lefebvre intègre l'ENA en 1984 après avoir exercé les professions d'éducateur spécialisé et d'assistant social. A sa sortie en 1986 il intègre la Cour des comptes où il devient conseiller-maître en 2004. Nommé en 1988 au cabinet de Claude Évin, Ministre de la Solidarité, de la Santé et de la Protection sociale, il prépare notamment le projet de loi sur le Revenu minimum d'insertion (RMI). Il rejoint l'année suivante le cabinet de Michel Rocard, alors Premier ministre, où il participe notamment à trois grands dossiers : le financement de la Sécurité sociale avec la CSG, le Livre blanc sur les retraites et la mise en place de la loi dite Evin sur l'alcool et le tabac. Après avoir été le directeur-adjoint du cabinet du Ministre de la ville en 1991, il exerce les fonctions de directeur de cabinet de Jack Lang, ministre de la Culture, en 1992 et 1993. Élu au Conseil municipal de Cergy en 1995, il devient maire adjoint chargé des finances et de la vie urbaine, et vice-président chargé de l'urbanisme puis du développement économique du Syndicat d'agglomération nouvelle (SAN) de Cergy-Pontoise. Il est élu maire de Cergy en 1996, et devient en 2001 président de l'actuelle communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise. Il a été réélu maire de Cergy en 2001 et 2008. En juin 2012, il est élu député de la X^e circonscription du Val-d'Oise ; il est aujourd'hui vice-président de la commission des finances, et a été réélu président de la communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise en 2014.

TABLE RONDE 2 : LA DISTINCTION ENTRE IMPOT ET COTISATION SOUS LE REGARD DU JUGE

Problématique

La seconde table ronde propose une confrontation des notions d'impôt et de cotisation telles qu'elles se dégagent des jurisprudences du Conseil constitutionnel, de la Cour de cassation et du Conseil d'État, auxquelles s'ajoute le dialogue avec le juge européen. Cette table ronde aura notamment pour objet la possibilité de redéfinir ces deux notions de manière plus cohérente.

La diversification croissante des prélèvements affectés au financement de la protection sociale, la Sécurité sociale en particulier, a induit une plus grande complexité de la catégorie juridique des prélèvements entre impôt et cotisation. Or les enjeux de la qualification d'un prélèvement sont multiples :

- compétence législative (pour l'impôt) ou réglementaire (pour la cotisation) dans la définition des règles (assiette, taux, recouvrement) ;
- déductibilité (pour les cotisations et une partie de la CSG) de l'impôt sur le revenu ;
- inclusion dans l'appréciation du plafond d'imposition pour les ménages (pour le seul impôt) ;
- applicabilité de certains règlements européens...

L'exemple de la CSG est, de ce point de vue, emblématique. Sa création a contribué à élargir l'assiette des prélèvements. Comme elle n'est pas restreinte aux seuls revenus du travail, et qu'elle est dépourvue de lien direct avec l'ouverture d'un droit à prestation, elle est qualifiée d'impôt en droit interne. Toutefois, dans la mesure où elle est affectée à divers régimes de sécurité sociale, elle est également considérée comme une cotisation au regard du droit de l'Union européenne.

Intervenants

Modérateur :

Rémi PELLET



Professeur à l'Université Paris V Descartes et à l'Institut d'études politiques de Paris

Après avoir été responsable du département Trésorerie de l'Agence Centrale des Organismes de Sécurité Sociale (1989 à 1991), Rémi Pellet débute sa carrière universitaire comme maître de conférences à l'université Montpellier III, puis au conservatoire national des arts et métiers et à l'Institut d'études politiques de Paris (1991-2002). Parallèlement, il rédige un rapport pour le Conseil d'orientation des retraites sur le régime socio-fiscal des cotisations aux organismes complémentaires et supplémentaires (2000) et il exerce les fonctions de rapporteur à la Cour des comptes (1995-2002). En 2003, il est nommé professeur à l'Université Lille II et rédige en 2007 un rapport pour le ministre de la Santé sur le régime juridique des médicaments dérivés du sang. Il est nommé en 2012 professeur à l'Université Paris V Descartes et continue d'enseigner à Sciences-Po Paris. Il a également été avocat au barreau de Paris (2004-2008), membre des jurys de l'agrégation de droit public (2011-2012) et de l'ENA (2002 et 2012). Spécialisé en droit financier public et en droit de la santé et de la protection sociale, il est l'auteur de nombreux articles et ouvrages juridiques. Il a reçu pour l'un d'eux, en 2006, le prix Charles Dupin de l'Académie des sciences morales et politiques.

Intervenants :

Stéphane AUSTRY



Avocat associé au CMS Bureau Francis Lefebvre

Diplômé de l'Institut d'études politiques de Paris, titulaire d'un DESS en Banque et Finance de l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, et ancien élève de l'ENA, Stéphane Austry exerce la profession d'avocat associé en droit fiscal et en contentieux fiscal depuis 2007 et est professeur associé à l'École de Droit de la Sorbonne-Université Paris 1 depuis 2010. En 1993 il est nommé rapporteur auprès de la section du contentieux du Conseil d'État, puis responsable du centre de documentation fiscale du Conseil d'État en 1996. Il devient ensuite conseiller technique de Dominique Strauss-Kahn, alors ministre de l'économie des finances et de l'industrie, et de Christian Sautter, alors secrétaire d'État au budget (1997-2000), avant d'être nommé conseiller juridique du Directeur du Trésor, et commissaire du Gouvernement auprès d'une sous-section fiscale au Conseil d'État (2000-2003). A partir de 2003, il occupe un poste de conseiller financier au sein de la mission économique de l'ambassade de France au Japon. Il rejoint en 2007 le cabinet CMS Bureau Francis Lefebvre. Il est par ailleurs membre du comité de pilotage de Paris Europlace depuis juin 2010. Il est l'auteur d'ouvrages dans le domaine fiscal et de nombreux articles dans des revues de droit fiscal et administratif.

Denis PIVETEAU



Conseiller d'État, ancien président de la 1^{ère} sous-section de la section du contentieux, ancien secrétaire général des ministères chargés des affaires sociales

Denis Piveteau, diplômé de l'École polytechnique et titulaire d'un doctorat d'État ès sciences en physique quantique, a débuté sa carrière en 1985 comme chargé de recherche au CNRS. Ancien élève de l'ENA, il intègre le Conseil d'État en 1992 au sein de la section du contentieux puis de la section sociale. En 1998 il est nommé directeur délégué des risques à la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS). Après avoir rejoint le Conseil d'État en 2001 comme commissaire du Gouvernement à la section du contentieux, il devient responsable de la mission de préfiguration puis directeur de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), de 2005 à 2008. Par ailleurs, il assure la vice-présidence (2003-2005) puis la présidence (2008 -2012) du Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie (HCAAM). Il est nommé président de la 1^{ère} sous-section du contentieux du Conseil d'État en 2012. En 2013, il exerce les fonctions de secrétaire général des ministères chargés des affaires sociales.

Xavier PRÉTOT



Conseiller en service extraordinaire à la Cour de cassation

Docteur en droit, ancien élève de l'École nationale supérieure de sécurité sociale (EN3S) et agrégé des facultés de droit, Xavier Prétot est inspecteur général de l'administration en service détaché. Il exerce actuellement les fonctions de conseiller en service extraordinaire à la 2^{ème} chambre civile de la Cour de cassation, et il a été professeur associé à l'Université Paris II Panthéon-Assas de 1995 à 2013.

Il est l'auteur de nombreux articles et d'ouvrages tels que *Les grands arrêts du droit de la sécurité sociale* (Dalloz, 2e éd. 1998), *Le droit de la sécurité sociale* écrit en collaboration avec Jean-Jacques Dupeyroux, Dalloz, 2008), ou *La Constitution de la République française* (dir. F. Luchaire, G. Conac et X. Prétot, Economica, 3e éd. 2009).

TABLE RONDE 3 : IMPOT ET COTISATION : L'APPORT DE L'ANALYSE ECONOMIQUE ET DES COMPARAISONS INTERNATIONALES

Problématique

La troisième table ronde a pour ambition d'analyser la pertinence du débat « impôt - cotisation » au regard des enjeux économiques du financement de la protection sociale, en apportant notamment des éléments de comparaison internationale.

La cotisation est souvent assimilée à un prélèvement proportionnel, forfaitaire ou plafonné, pesant sur le coût du travail et l'impôt à un prélèvement redistributif et général. Or, d'une part, cette assimilation est sans doute trop rapide, et d'autre part, les choix en matière de financement de la protection sociale ont de multiples impacts économiques : sur la redistribution et la réduction des inégalités, sur le coût des facteurs de production, la compétitivité et l'emploi, sur la lisibilité, pour les citoyens, des systèmes de prélèvement et de redistribution.

En quoi le débat « impôt-cotisation » est-il ou non pertinent, au regard de l'analyse économique, pour analyser l'évolution du financement de la protection sociale en France ainsi que la situation comparée des différents systèmes de protection sociale en Europe ? Les évolutions récentes ou en cours sont-elles de nature à infléchir les analyses ? Quelles sont les voies d'avenir, du point de vue des économistes, pour le prélèvement social ?

Intervenants

Modérateur :

Mireille ELBAUM



Inspectrice générale des affaires sociales, présidente du Haut conseil du financement de la protection sociale

Diplômée de l'Institut d'études politiques de Paris et en sciences économiques (1980), ancienne élève de l'ENA, Mireille Elbaum commence sa carrière, en 1982, en qualité d'administratrice civile à la délégation à l'emploi. Elle part en mobilité de 1986 à 1988 à l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE). En 1988, elle rejoint le ministère du travail et de l'emploi où elle exerce les fonctions d'adjointe au chef du service des études et de la statistique (SES), puis de sous-directrice des finances, de l'informatique et de la logistique à la direction de l'administration générale et de la modernisation des services. De 1991 à 1993, elle exerce les fonctions de conseillère pour l'emploi auprès de la ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, en charge des politiques en faveur de l'emploi. Elle est nommée, en 1993, directrice adjointe de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) et, en 1998, directrice de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) aux ministères chargés des affaires sociales et de la santé. De 2006 à 2013, Mireille Elbaum est professeure au Conservatoire national des arts et métiers, titulaire de la chaire de politiques et économie de la protection sociale. Elle est également conseiller scientifique à l'Institut de hautes études de la protection sociale. Depuis 2012, elle préside le Haut conseil du financement de la protection sociale. Elle est inspectrice générale des affaires sociales depuis décembre 2013.

Intervenants :

Bruno PALIER



Directeur de recherche du CNRS à l'Institut d'études politiques de Paris (Centre d'études européennes)

Docteur en sciences politiques, agrégé de sciences sociales et ancien élève de l'école normale supérieure de Fontenay Saint-Cloud, Bruno Palier travaille sur les réformes des systèmes de protection sociale en France et en Europe. Il a été *guest professor* à l'Université de Stockholm au printemps 2009 et 2010, *visiting scholar* à l'Université Northwestern au printemps 2007 et au *Center for European Studies* de l'Université Harvard en 2001, et *Jean Monnet Fellow* à l'Institut Universitaire Européen de Florence en 1998-1999. De 2006 à 2011, il a été coordinateur scientifique du réseau d'excellence européen RECOWE (impliquant 29 institutions de recherche, 190 chercheurs, 19 pays européens). Il a organisé entre 1994 et 1998 le programme de comparaison des systèmes de protection sociale en Europe de la MIRE (Ministère de l'emploi et de la solidarité), et a été membre du comité de gestion du programme européen Cost A15, « *Reforming social protection systems in Europe* ». Il a publié de nombreux articles et ouvrages dont les plus récents s'intitulent *The Age of Dualization: The Changing Face of Inequality in Deindustrializing Societies* (Oxford UP), et *Towards a social investment welfare state? Ideas, Policies and Challenges* (Policy Press).

Henri STERDYNIAK



Directeur du département « économie de la mondialisation » de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), Institut d'études politiques de Paris.

Diplômé de l'Ecole Polytechnique (1973) et de l'Ecole nationale de la statistique et de l'administration économique (ENSAE) (1975), Henri Sterdyniak débute sa carrière à l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), où il a notamment dirigé l'équipe « Études et modélisation ». En 1982 il intègre l'OFCE, où il est nommé en 1997 directeur-adjoint du département analyse et prévision, chef de la division d'économie internationale. Il dirige le département économie de la mondialisation depuis 2002. Il est membre du Conseil des prélèvements obligatoires depuis 2012. M. Sterdyniak a également été professeur de macroéconomie au Centre d'études des programmes économiques (1977 -1992) et professeur associé à l'Université de Paris-Dauphine (1999-2011). Il a mené plusieurs missions de coopération internationale (Tunisie, Algérie, Guinée, Cambodge). Il est l'auteur de nombreuses publications ; récemment, il a dirigé le numéro spécial de la Revue de l'OFCE : *Towards a better governance in the Euro zone*, et il a publié: « Quelle gouvernance de la zone euro », *Revue de l'OFCE*, n°134 ; « Redemption ? » et « Banking union: a solution to the Euro zone crisis? », *Revue de l'OFCE*, n°132 ; « Pour une Europe fiscale » ; « Faut-il une Europe sociale ? », in *Changer l'Europe*, Edition LLL, 2013.

Jean-Luc TAVERNIER



Directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)

Ancien élève de l'Ecole polytechnique et diplômé de l'Ecole nationale de la statistique et de l'administration économique (ENSAE), Jean-Luc TAVERNIER a fait l'essentiel de sa carrière au ministère de l'Economie et des Finances. Il a passé dix années à la direction de la prévision au ministère de l'Economie (1985 – 1995). Il y a exercé plusieurs fonctions : chargé d'études sur le commerce extérieur, adjoint au chef de bureau puis chef de bureau des projections économiques d'ensemble et chef du bureau de la politique économique. Après avoir dirigé en 1995 l'ENSAE, il est nommé conseiller du ministre du Travail et des Affaires Sociales chargé des comptes sociaux et de la loi de financement de la sécurité sociale. De 1997 à 2001, il est sous-directeur à la direction de la prévision chargé des finances publiques et du marché du travail. Puis il rejoint l'INSEE en 2001 comme directeur des études et synthèses économiques pour revenir en 2002 au ministère de l'Economie comme directeur de la prévision, et devenir entre 2004 et 2005 directeur des politiques économiques à la direction générale du trésor. Il est ensuite directeur général de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale et parallèlement vice-président du Conseil d'orientation de l'emploi. Il est nommé en juin 2007 directeur de cabinet du ministre du budget et, en janvier 2010, Commissaire général adjoint à l'Investissement. Il devient le Directeur général de l'Insee en mars 2012.

DEBAT : IMPOT ET COTISATION : QUELS CHOIX, QUELLES PERSPECTIVES ?

Intervenants

Modérateur :

Jean-Louis REY



Directeur de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos)

Licencié en droit et diplômé de l'institut d'études politiques de Toulouse, ancien élève de l'ENA, Jean-Louis Rey débute sa carrière à la direction des relations économiques extérieures au ministère de l'économie et des finances, où il est chargé du GATT et de la politique commerciale européenne (1982-1988). A sa sortie de l'ENA en 1990, il devient adjoint puis chef du bureau du financement à la direction de la sécurité sociale (DSS). Il effectue sa mobilité au Conseil d'État (1995-1997) puis réintègre la DSS où il occupe successivement les fonctions de chef de la division des affaires européennes et internationales (1997-2000), sous-directeur du financement (2001-2006) et chef de service, adjoint au directeur de la Sécurité sociale. A compter de janvier 2012, il assure l'intérim de cette direction. Il est nommé directeur général de l'Acos en 2013.

Intervenants :

Xavier Fontanet



Ancien président d'Essilor, administrateur d'Essilor, Schneider Electric et L'Oréal

Xavier Fontanet a été pendant quatorze ans le président directeur général d'Essilor. Ingénieur civil de l'École nationale des ponts et chaussées, il est titulaire d'un *Master of Science in Management* du MIT (*Massachusetts Institute of Technology*) à Boston. Il débute sa carrière au *Boston Consulting Group* en 1974, comme consultant puis vice-président, avant de devenir directeur général aux chantiers Bénéteau en 1981. Il devient ensuite directeur central de la restauration puis directeur général d'Eurest à la Compagnie des wagons-lits. En 1991, il est nommé directeur général du groupe Essilor, puis PDG de 1996 à 2010. Il quitte la présidence du conseil d'administration en 2012. Par ailleurs, en 2005, il contribue à la commission Pébereau sur la dette publique, et, en 2007, à la commission Attali pour la libération de la croissance française. Il a créé une fondation, sous l'égide de la fondation HEC, qui a pour but de d'expliquer l'économie de l'entreprise concurrentielle. Il a publié *Si on faisait confiance aux entrepreneurs - L'entreprise française et la mondialisation* (Les Belles Lettres), synthèse de son expérience de dirigeant.

Jean-Marie Spaeth



Président du GIP Santé protection sociale internationale, ancien président du conseil d'administration de la CNAVTS et de la CNAMTS

Ancien secrétaire national de la Confédération démocratique du travail (CFDT), Jean-Marie Spaeth a exercé d'importantes responsabilités au sein du système français de protection sociale. Il a notamment été président du conseil d'administration de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (1991-1996) puis, durant huit ans (1996-2004), de la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS). Il a débuté comme responsable syndical à partir de 1973 en tant que délégué des mineurs, aux Houillères du bassin de Lorraine, avant d'être élu en 1976 secrétaire général de la Fédération nationale des mineurs de la CFDT, puis, en 1985, secrétaire national de la CFDT, membre de la Commission exécutive, chargé de la protection sociale et de la politique de santé, jusqu'en 2002. De 2003 à 2010 il exerce par ailleurs les fonctions de conseiller auprès du directeur de la direction des retraites de la Caisse des Dépôts et Consignations. Jean-Marie Spaeth préside depuis 2005 le GIP Santé-Protection sociale internationale (GIP SPSI). Il est également président de l'Agence pour le développement et de la coordination des relations internationales (Adécrici) depuis 1996.

CLOTURE : SYNTHÈSE DE LA JOURNÉE

Jean Pisani-Ferry



Commissaire général à la stratégie et à la prospective

Jean Pisani-Ferry est depuis le 1er mai 2013 commissaire général à la stratégie et à la prospective. Il est également professeur à la *Hertie School of Governance* (Berlin). Directeur jusqu'en 2013 de Bruegel (Bruxelles), centre de recherche et de débat sur les politiques économiques en Europe qu'il avait contribué à fonder en 2005, il a commencé sa carrière en 1977 en tant qu'économiste au Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII). Après avoir exercé les fonctions de conseiller auprès du Directeur général des affaires économiques et financières à la Commission européenne à compter de 1989, il est devenu directeur du Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII), de 1992 à 1997, puis conseiller économique auprès du ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie jusqu'en 2000, et président-délégué du Conseil d'analyse économique en 2001-2002. Il a également été chargé de mission auprès du directeur du Trésor de 2002 à 2004. Jean Pisani-Ferry a par ailleurs enseigné l'économie à Sciences Po Paris, à l'Université libre de Bruxelles, à l'École centrale et à l'École polytechnique. Il est l'auteur de nombreux rapports et publications ; ses travaux récents portent notamment sur les questions européennes, l'emploi, les questions internationales et la politique économique.

Données et éléments de réflexion

I. Le financement de la protection sociale en France : état des lieux

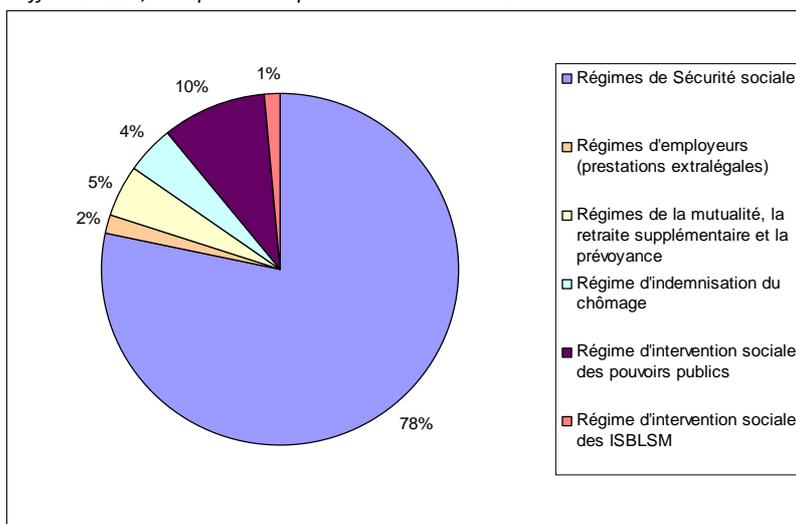
1/ Les régimes

La protection sociale désigne :

- la Sécurité sociale, qui en constitue le pilier (régime général et régimes spéciaux – branches maladie, vieillesse, famille, accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP))
- les régimes complémentaires obligatoires (régimes complémentaires de retraite des salariés du secteur privé),
- les régimes complémentaires facultatifs (régimes d'employeurs, régimes de la mutualité et de la prévoyance),
- l'indemnisation du chômage, composé d'un régime d'assurance, géré par l'UNEDIC et les ASSEDIC, et d'un régime de solidarité, géré par le Fonds de solidarité (FDS) ;
- l'intervention sociale des pouvoirs publics : État (Revenu de Solidarité Active, Allocation Parent Isolé), fonds spécialisés (Allocation de solidarité spécifique, Couverture maladie universelle complémentaire, Aide personnalisée au logement) et collectivités locales (départements en particulier) ;
- l'intervention sociale des institutions sans but lucratif au service des ménages (ISBLSM).

Les ressources de la protection sociale selon les régimes en France (en % des ressources, 2009)

Chiffres DREES, Comptes de la protection sociale en 2009



2/ Les sources de financement en 2011

Source des données : DREES, La protection sociale en France et en Europe en 2011, 2013.

Le **financement de la protection sociale** est assuré principalement par des **cotisations sociales**, première source de financement, et des **impôts et taxes affectés**, dont la part tend à augmenter :

Montant total : 661,5 milliards d'euros (33,1% du Produit intérieur brut)

- **Cotisations sociales** : 419 milliards d'euros – **63,3%** du total des ressources
 - cotisations salariales, dues par le salarié,
 - cotisations patronales, dues par l'employeur.
- **Impôts et taxes affectés (ITAF)** : 162,4 milliards d'euros – **24,6%** du total
 - contribution sociale généralisée (CSG) : 86,4 Mds d'euros – 53% des ITAF
 - contribution sociale de solidarité sur les sociétés (C3S) et contribution additionnelle à la C3S,
 - contributions dues par l'industrie pharmaceutique,

- fiscalité indirecte liée à des objectifs de santé publique, notamment sur les tabacs et alcools,
- autres taxes, notamment sur les produits d'assurance.

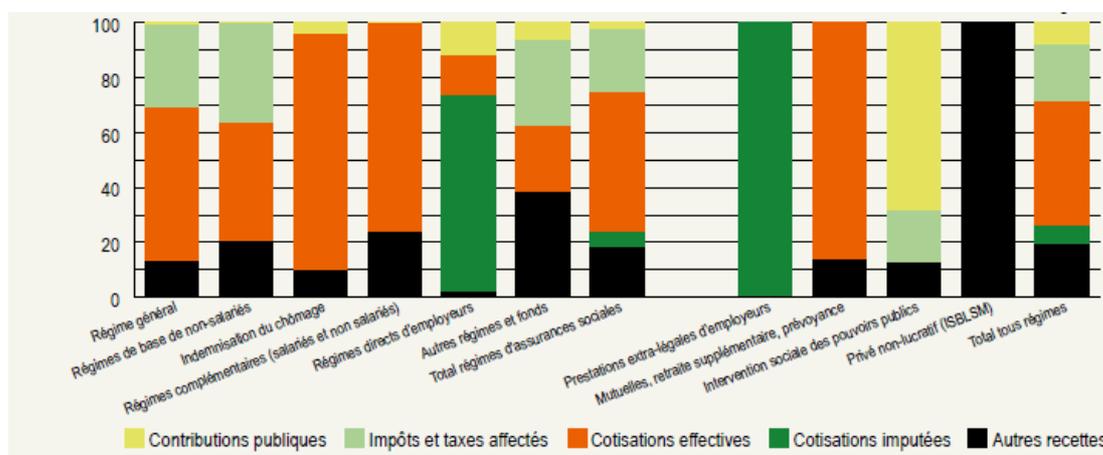
- **Contributions publiques** : 63,7 Mds d'euros

Dotations directes des budgets de l'État et des collectivités locales, financées sur le budget global de l'administration publique.

- **Autres produits** : 12,9 Mds d'euros

Les autres produits recouvrent les produits financiers correspondant aux revenus des placements, et des recettes de natures très diverses, notamment recours contre tiers, remboursements effectués par les pays étrangers au titre des conventions internationales de Sécurité sociale, ventes de biens et services, indemnités d'assurance, dons aux ISBLSM.

Structure des ressources des différents régimes de la protection sociale en 2011 (en % des ressources du régime)



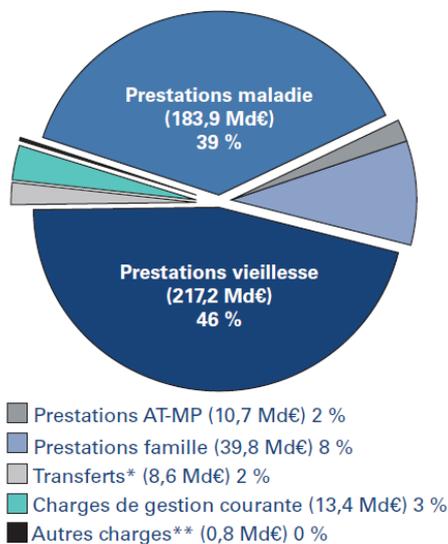
Sources : DREES-CPS, base 2005, ressources y compris transferts. NB : les transferts internes ne sont pas consolidés. In *La protection sociale en France et en Europe en 2011*, 2013.

3/ Focus sur le financement de la sécurité sociale

Les régimes de base recouvrent :

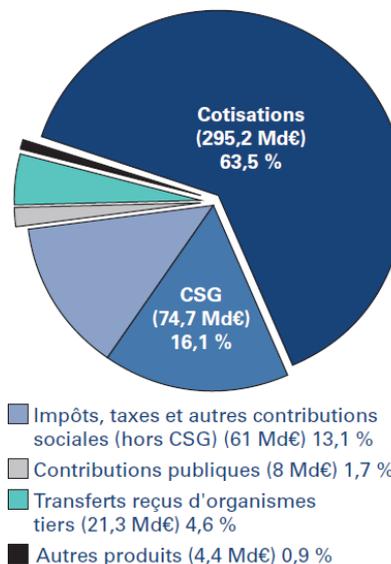
- le régime général
- les régimes complémentaires obligatoires
- les autres régimes de base

Dépenses des régimes de base en 2014
(dépenses totales consolidées 474,5 Md€)



(*) Participation au FNAL, aux fonds médicaux et hospitaliers, aux fonds en faveur des travailleurs de l'amiante.
 (**) Reste à charge de l'assurance maladie au titre du forfait de la CMU-C, charges exceptionnelles, charges financières,...

Recettes des régimes de base en 2014
(recettes totales consolidées 464,5 Md€)



Source : La LFSS 2014 en chiffres

Structure du financement des régimes obligatoires de base de la Sécurité sociale

2014 en milliards d'euros	Maladie	Vieillesse	Famille	Accident Maladie (AT-MP)	du travail – professionnelle	Régimes de base
Cotisations sociales	87,2	161,3	35,6		12,8	295,2
CSG et autres contributions sociales	67,2	5,9	12,7		0	85,4
Impôts et taxes	29,3	13,2	7,7		0,1	50,4
Transferts	1,4	38,4	0,4		0,1	29,3
Autres produits	2,9	0,6	0,5		0,3	4,3
Recettes	188	219,4	56,9		13,5	464,7

Données : Projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2014, Annexe 4 : Recettes des régimes par catégorie et par branches.

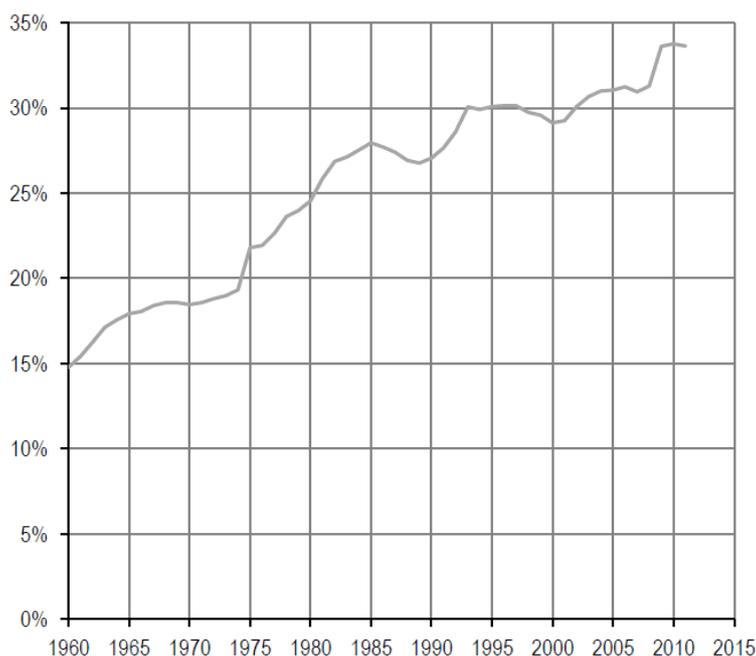
4/ Les tendances d'évolution

L'évolution du système de financement de la protection sociale est caractérisée par deux grandes tendances. D'une part, la progression des dépenses (A) entraîne un besoin accru de recettes qui doit être anticipé sur le long terme, en raison notamment du vieillissement de la population et de la montée en puissances des risques vieillesse, maladie et dépendance et qui en découle. D'autre part, le recours aux recettes fiscales croît au détriment des cotisations sociales (B&C) – dont la part reste toutefois dominante, et dont les taux en pourcentage du salaire brut se maintiennent (D).

A. Évolution de la part des dépenses de protection sociale (hors transferts entre régimes) dans le PIB

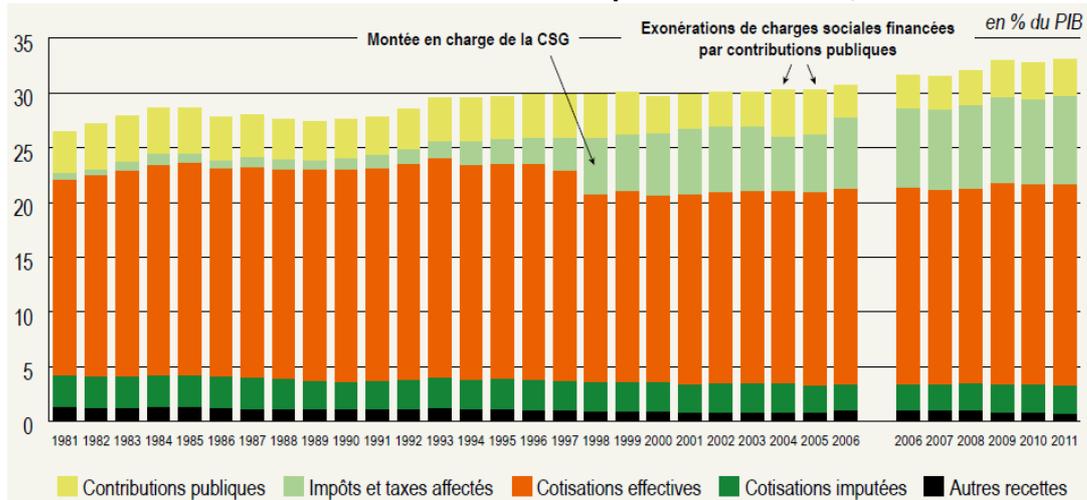
Le périmètre pris en compte dans ce graphique est celui de la protection sociale au sens large : régimes de sécurité sociale + assurance chômage + régimes obligatoires de retraite complémentaire + dépenses de protection sociale de l'État et des collectivités locales + prestations complémentaires facultatives versées par les employeurs, mutuelles, les institutions de prévoyance et les organismes à but non lucratif.

Le Haut conseil du financement de la protection sociale explique le ralentissement de la hausse des dépenses depuis 2009 par les réformes mises en œuvre dans le domaine des retraites et de l'assurance maladie.



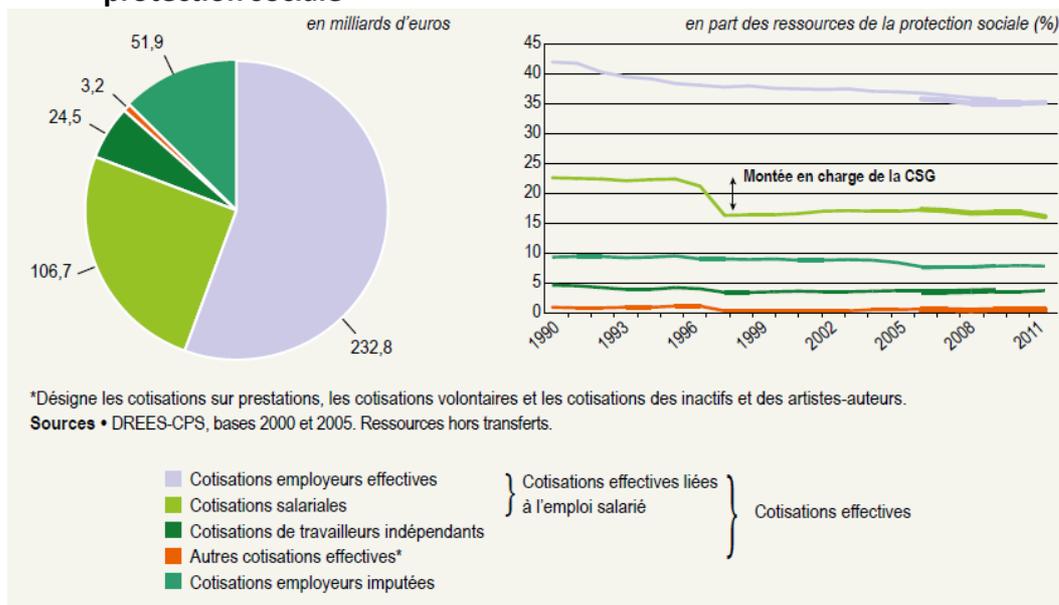
Source : Drees, comptes de la protection sociale, in Haut conseil du financement de la protection sociale, *Point d'étape sur les évolutions du financement de la protection sociale*, mars 2014.

B. Diversification des ressources de la protection sociale, hors transferts



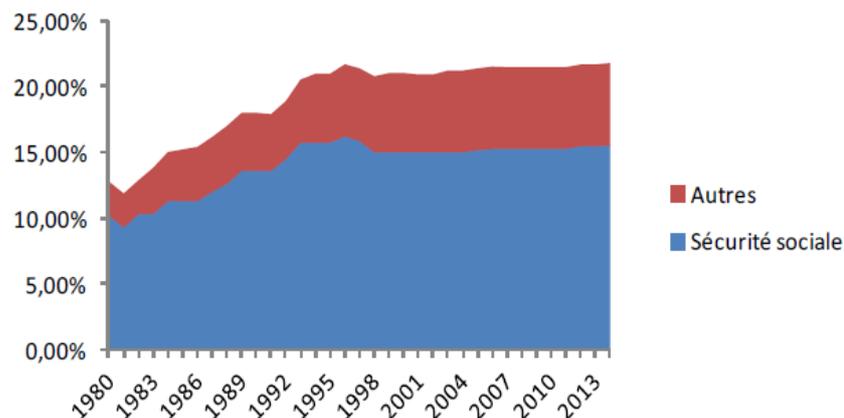
Sources : DREES-CPS, bases 2000 et 2005, INSEE-comptes nationaux annuels. Ressources hors transferts. *La protection sociale en France et en Europe en 2011*, DRESS, 2013.

C. Diminution de la part des cotisations sociales, par type, dans le financement de la protection sociale



Source : *La protection sociale en France et en Europe en 2011*, DRESS, éd. 2013.

D. Évolution du taux de cotisations salariales en pourcentage du salaire brut (1980-2013)



Sources : Direction de la sécurité sociale, in Haut conseil du financement de la protection sociale, *Point d'étape sur les évolutions du financement de la protection sociale*, mars 2014.

5 / La structure du financement de la protection sociale : les comparaisons internationales

A. Part des cotisations sociales dans le PIB entre 1965 et 2011

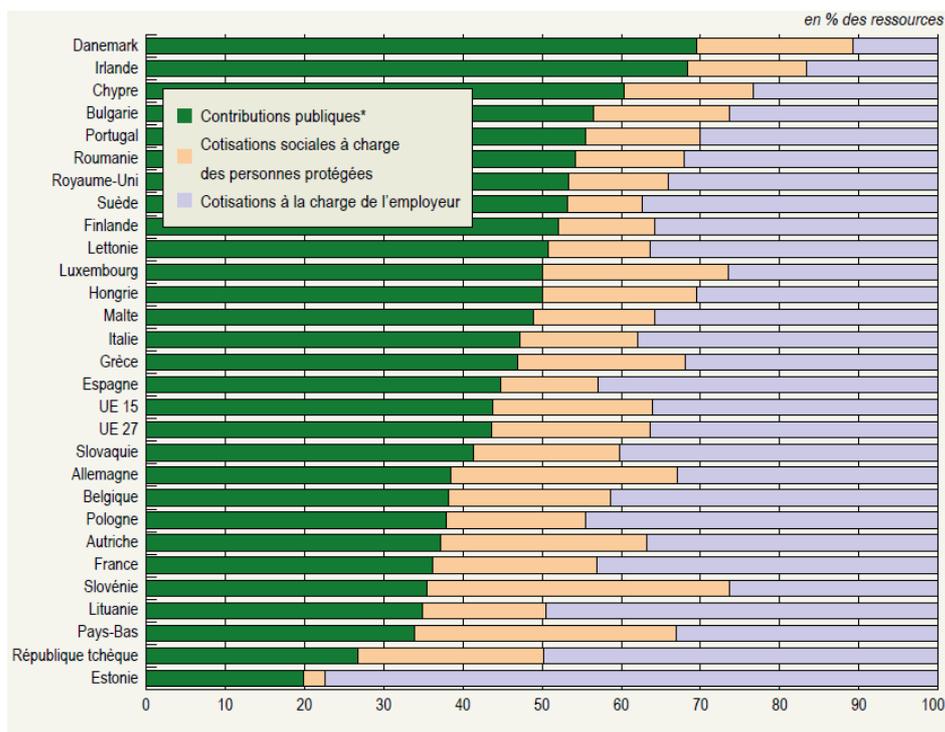
	1965	1975	1985	1995	2000	2007	2008	2009	2010	2011
Australia / Australie	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Austria / Autriche ¹	8.4	10.1	13.0	14.9	14.7	14.1	14.3	14.8	14.6	14.5
Belgium / Belgique	9.8	11.9	14.0	14.3	13.8	13.5	13.9	14.4	14.1	14.2
Canada	1.4	3.2	4.3	4.9	4.8	4.6	4.6	4.8	4.7	4.6
Chile / Chili	..	..	..	1.2	1.4	1.3	1.4	1.4	1.3	1.3
Czech Republic / République tchèque	..	..	..	14.9	15.0	15.7	15.5	14.8	15.2	15.4
Denmark / Danemark ¹	1.1	0.2	1.4	1.1	1.8	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0
Estonia / Estonie	..	..	..	12.3	10.9	10.5	11.6	13.0	13.1	11.9
Finland / Finlande	2.1	7.5	8.7	14.1	11.9	11.9	12.0	12.8	12.7	12.6
France ¹	11.7	14.4	18.5	18.4	16.0	16.2	16.2	16.7	16.6	16.7
Germany / Allemagne ²	8.5	11.7	13.2	14.5	14.6	13.2	13.4	14.4	14.2	14.2
Greece / Grèce ¹	5.7	5.8	9.2	9.4	10.6	11.2	11.1	10.5	11.1	10.6
Hungary / Hongrie	..	..	..	14.8	11.5	13.2	13.0	12.5	12.0	12.9
Iceland / Islande	2.1	0.8	0.7	2.5	2.9	3.0	2.8	3.1	4.1	4.1
Ireland / Irlande	1.6	3.9	5.0	4.6	4.2	4.8	5.2	5.5	5.5	4.6
Israel / Israël	..	..	..	5.2	5.4	5.5	5.6	5.4	5.6	5.6
Italy / Italie	8.7	11.6	11.7	12.6	12.0	12.9	13.4	13.7	13.5	13.4
Japan / Japon	3.9	5.9	8.1	8.8	9.4	10.4	11.1	11.0	11.3	11.9
Korea / Corée	..	0.1	0.2	2.4	3.8	5.5	5.8	5.8	5.7	6.1
Luxembourg	8.9	9.6	10.3	9.8	10.1	9.8	10.6	11.7	10.9	11.0
Mexico / Mexique	..	..	1.7	2.5	2.8	2.7	2.6	2.9	2.9	2.9
Netherlands / Pays-Bas	10.1	15.6	18.8	17.4	15.4	13.5	14.5	13.8	14.2	14.8
New Zealand / Nouvelle-Zélande	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Norway / Norvège	3.5	9.7	8.9	9.6	8.9	8.9	8.8	9.8	9.6	9.5
Poland / Pologne	..	..	..	11.0	12.9	12.0	11.3	11.3	11.1	11.4
Portugal	3.5	6.6	6.3	7.8	8.0	8.5	8.8	9.0	9.0	9.3
Slovak Republic / République slovaque	..	..	..	15.0	14.1	11.7	12.0	12.7	12.3	12.3
Slovenia / Slovénie	..	..	..	16.7	14.2	13.7	14.0	14.9	15.2	15.0
Spain / Espagne ¹	4.2	8.8	11.2	11.6	11.9	12.1	12.1	12.1	12.2	12.1
Sweden / Suède	4.0	8.1	11.8	13.1	13.6	12.3	11.5	11.4	11.4	10.1
Switzerland / Suisse	2.6	5.2	5.7	7.3	7.2	6.5	6.5	6.9	6.7	7.0
Turkey / Turquie	0.6	1.1	1.6	2.0	4.5	5.2	6.1	6.0	6.5	7.8
United Kingdom / Royaume-Uni	4.7	6.1	6.6	6.0	6.2	6.6	6.8	6.7	6.6	6.7
United States / États-Unis	3.3	5.0	6.2	6.7	6.6	6.3	6.3	6.3	6.1	5.5
<i>Unweighted average / Moyenne non pondérée</i>										
OECD-Total / OCDE-Total	4.6	6.5	7.6	9.0	8.9	8.8	8.9	9.2	9.1	9.1

Source : OCDE, *Statistiques des recettes publiques 1965-2012*, 2013.

B. Structure du financement de la protection sociale dans les pays européens en 2011

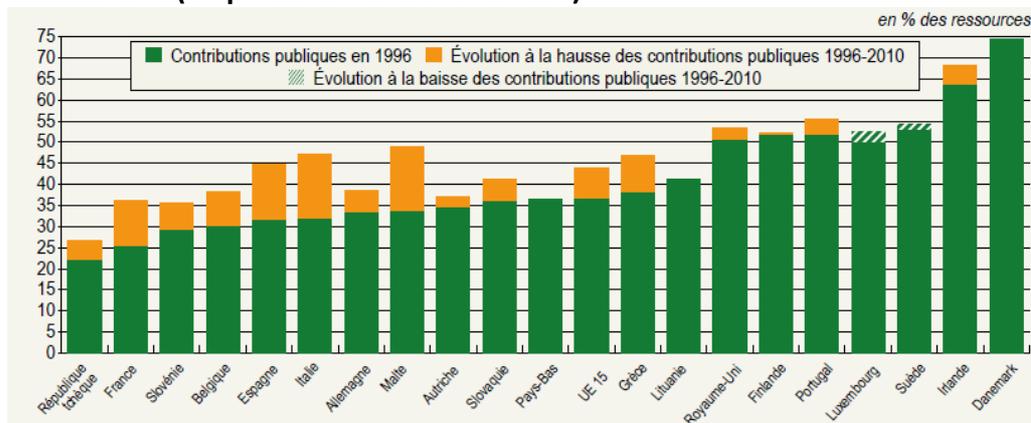
« En 2010, les cotisations sociales représentent, en moyenne, 56,4 % du financement de la protection sociale dans l'UE élargie à 27 pays (graphique ci-dessous). Cette part varie d'un pays à l'autre, selon notamment les distinctions classiques entre système « bismarckien » (typiquement France, Allemagne ou Pays-Bas), dans lequel les cotisations prédominent, ou « beveridgien » (tels que le Royaume-Uni ou le Danemark), dans lequel les contributions publiques sont prépondérantes.

Entre 1996 et 2010, la part dans le total des ressources des contributions publiques affectées au financement de la protection sociale dans l'UE 15 a fortement augmenté (+7,9 points), alors que celle des cotisations à la charge des employeurs et des assurés a baissé (respectivement -2,7 points et -4,6 points). La structure du financement s'en est trouvée globalement transformée, le poids des contributions publiques s'étant ainsi accru. » :



Sources : Eurostat – SESPROS, in *La protection sociale en France et en Europe en 2011*, DRESS, éd. 2013.

C. Évolution de la part des contributions publiques dans le financement entre 1996 et 2010 (en part totale des ressources)



*Incluant les impôts et taxes affectés.

Note • Les pays sont classés par ordre croissant des parts des contributions publiques dans le financement de la protection sociale en 1996. Une évolution à la hausse est ajoutée au bâton, une évolution à la baisse lui est retranchée.

Pour analyser les évolutions et les tendances des systèmes de protection, nous avons retenu en priorité 2010, qui correspond à la dernière année disponible, et l'année 1996, qui est la première année rendue disponible pour la grande majorité des pays. Le système SESPROS permet ainsi d'observer les données pour vingt pays depuis 1996 : Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, France, Finlande, Grèce, Irlande, Italie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Portugal, Suède, Slovénie, Slovaquie, République tchèque et Royaume-Uni.

Champ • 20 pays de l'UE (UE 15 et 5 « nouveaux entrants »).

Sources : Eurostat – SESPROS, in *La protection sociale en France et en Europe en 2011*, DRESS, 2013.

6/ La structure du financement de la protection sociale : les enjeux

Les choix en matière de financement de la protection sociale peuvent avoir de multiples impacts : sur le volume de ressources générées pour pérenniser ce financement, sur le coût des facteurs de production, l'emploi et la compétitivité, sur la redistribution et la réduction des inégalités, sur le consentement aux prélèvements...

A. Financement de la protection sociale, coût du travail et compétitivité

Henri Sterdyniak fait un état des lieux de la compétitivité française, et pose la problématique du lien entre celle-ci et le financement de la protection sociale :

« À l'automne 2012, l'économie française semble souffrir d'un déficit de compétitivité comme d'un problème industriel. Sa balance courante est passée d'un excédent de 2,6 % du PIB en 1997 à un déficit de 1 % en 2007, puis de 2 % en 2012

alors que l'Allemagne passait d'un déficit de 0,4 % du PIB en 1997 à un excédent de 5,7 % (et que la zone euro restait légèrement excédentaire). De 1997 à 2012, la part de marché de la France dans les exportations mondiales chutait de 5,3 à 3,3 % (-38 %), soit un résultat pratiquement identique à celui de l'Italie (-37 %) et du Royaume-Uni (-36 %), tandis que l'Allemagne ne connaissait qu'une baisse modérée (de 8,5 % à 7,9 %, soit -7 %). En juillet, l'Indice de production industrielle (IPI) de la France n'était qu'à 90 (base 2005 = 100) contre 115 pour l'Allemagne et 100 pour la zone euro. La question du redressement productif de la France est donc posée. Faut-il une réforme fiscale pour organiser un transfert important des ménages aux entreprises, pour donner un choc de compétitivité, pour redresser le taux de marge des entreprises ? En même temps, les Français (et en particulier les salariés) se plaignent de la stagnation de leur pouvoir d'achat. De nombreux hommes politiques, des organisations syndicales ou patronales prétendent qu'une réforme du financement de la Sécurité sociale permettrait à la fois d'améliorer la compétitivité de l'économie française et le pouvoir d'achat des Français. Qu'en est-il ?

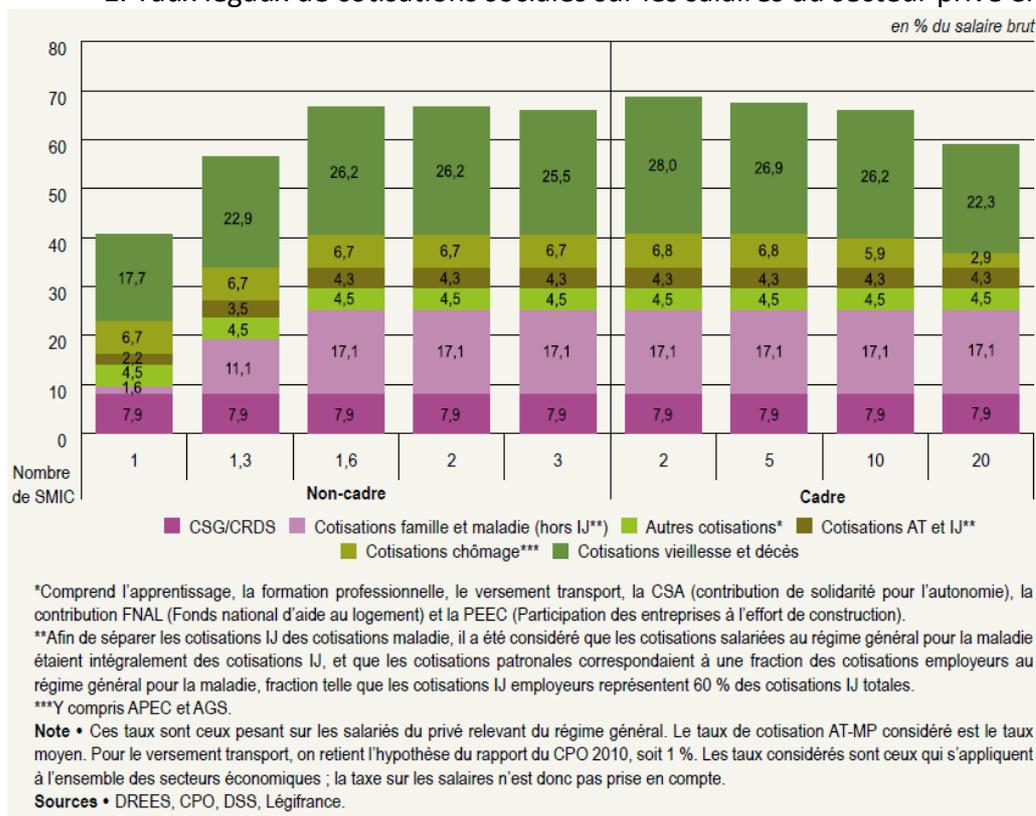
Il existe trois arguments pour la réforme du financement de la protection sociale.

Le premier est que le financement doit répondre à une logique économique et sociale, qui veut que les prestations d'assurances sociales (chômage, retraite) soient financées par des cotisations assises sur les salaires tandis que les prestations universelles ou d'assistance (maladie, famille, RSA) soient financées par l'impôt.

Le deuxième est que le financement des prestations universelles doit éviter de nuire à l'emploi ; il doit donc porter soit, au niveau des entreprises, sur l'ensemble des facteurs de production : travail, capital et énergie ; soit, au niveau des ménages, sur l'ensemble de leurs revenus.

Le troisième, plus circonstanciel, est que les entreprises françaises ont besoin d'un choc de compétitivité-prix, que la France ne peut pas dévaluer, qu'il faut donc réduire le coût du travail par une baisse des cotisations employeurs. Mais il faut, en contrepartie, dégager une ressource garantie à la protection sociale. » (H. Sterdyniak, « Compétitivité, le choc illusoire... Faut-il réformer le financement de la protection sociale ? », in OFCE, Les notes, n°24/30 oct. 2012)

1. Taux légaux de cotisations sociales sur les salaires du secteur privé en France en 2011



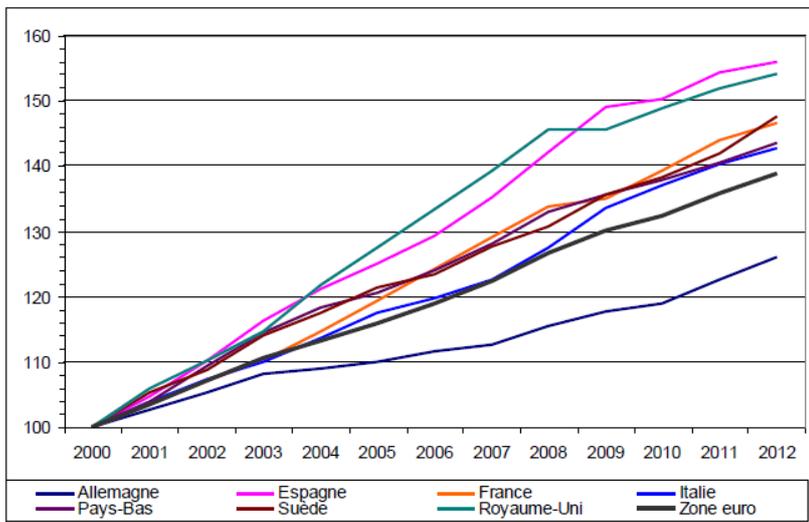
Source : « La protection sociale en France et en Europe en 2011 », DRESS, éd. 2013.

2. Évolution comparée du coût du travail en Europe

Selon l'analyse du Haut Conseil du financement de la protection sociale, « l'Allemagne a connu depuis 2000 la progression la plus faible du coût du travail parmi l'ensemble [des pays européens étudiés]. De son côté, la France a vu ses coûts salariaux progresser à un rythme peu différent de ceux observés dans plusieurs pays européens (Italie, Pays-Bas, Suède), légèrement supérieur à la tendance observée dans l'ensemble de la zone euro, mais inférieur à l'évolution constatée en Espagne et au Royaume-Uni (cf. graphique ci-dessous). On observe toutefois un certain resserrement des

écarts de coûts salariaux entre la France et les pays d'Europe du Sud (Espagne, et Italie dans une moindre mesure), à partir de 2009. Il semble donc que c'est l'Allemagne qui a connu dans les années 2000 une évolution atypique de son coût du travail par rapport à l'ensemble des autres pays européens, suite aux politiques de modération salariale menées de façon particulièrement affirmée dans première partie de cette décennie. »

Évolution du coût horaire du travail dans les pays européens depuis 2000



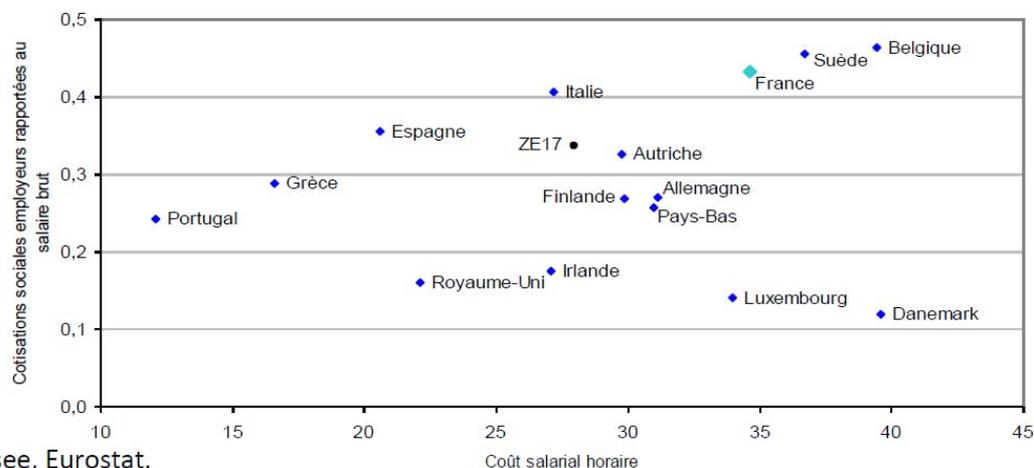
Sources : Insee, Eurostat, in Haut conseil du financement de la protection sociale, *Point d'étape sur les évolutions du financement de la protection sociale*, mars 2014.

3. Existe-t-il un lien entre coût du travail et structure du financement de la protection sociale ?

Le Haut Conseil du financement de la protection sociale estime que « la comparaison européenne ne dégage pas de relation statistique nette entre le niveau du coût horaire du travail et la part des cotisations sociales à la charge des employeurs. Le graphique ci-dessous permet d'identifier des profils de pays assez différents, tels que le Danemark au sein duquel une part modeste des cotisations sociales patronales n'empêche pas un coût horaire du travail relativement élevé, et à l'inverse l'Espagne qui présente un niveau relativement faible du coût du travail en dépit d'un taux apparent de cotisations sociales à la charge des employeurs élevé.

Il semblerait plutôt exister dans plusieurs pays un arbitrage entre rémunération brute des salariés et poids des cotisations sociales acquittées par les entreprises, qui conduirait in fine à ce que la hiérarchie des coûts du travail en Europe reflète essentiellement des écarts de productivité du travail et assez peu les arrangements institutionnels en matière de protection sociale. »

Cotisations sociales employeurs rapportées au salaire brut en fonction du coût salarial horaire en Europe (2011)



Source : Insee, Eurostat.

In : Haut conseil du financement de la protection sociale, *Point d'étape sur les évolutions du financement de la protection sociale*, mars 2014.

B. Financement de la protection sociale et redistribution

Selon le rapport d'étape du Haut conseil au financement de la protection sociale du 7 juin 2013, « ce sont les prestations qui contribuent très majoritairement (91%) à la redistribution des revenus opérée par la protection sociale, les prélèvements jouant un rôle secondaire (9%). Un rôle important est à cet égard attribuable aux prestations en nature, notamment d'assurance maladie, qui contribuent à hauteur de 41% à l'effet redistributif de la protection sociale. Viennent ensuite les prestations sous conditions de ressources (prestations familiales, aides au logement, minima sociaux), avec une contribution de 28%, et enfin les prestations familiales sans conditions de ressources (10%). Cela montre que ce n'est pas seulement la progressivité du barème qui constitue le facteur décisif de la contribution d'un dispositif à la redistribution des revenus, mais aussi et surtout la masse des revenus que, même sur une base forfaitaire, ce dispositif tend à transférer entre les ménages. En l'occurrence, c'est donc avant tout l'importance globale des prestations sociales, en espèces comme en nature, qui explique que la protection sociale dans son ensemble contribue de façon déterminante à la redistribution des revenus, en tout état de cause davantage que la fiscalité directe. »

Contributions des prestations et des prélèvements de protection sociale à la réduction des inégalités de niveau de vie en 2009

	Part du transfert dans le revenu "ajusté" (en %) (A)	Progressivité du transfert (B)	Contribution à la réduction des inégalités (en %) (C)
Ensemble des prestations en espèces et en nature	20,7		91,3
Prestations monétaires	7,7	0,82	50,2
Prestations familiales sans conditions de ressources	1,9	0,64	9,7
<i>dont allocations familiales</i>	1,5	0,60	7,0
Prestations familiales sous conditions de ressources et aides à la scolarité	1,0	0,80	6,3
<i>dont socle de la PAJE</i>	0,6	0,66	2,9
<i>dont complément familial</i>	0,2	0,93	1,3
<i>dont allocation de rentrée sociale</i>	0,2	0,96	1,6
Prestations de logement	1,2	1,12	10,9
Minima sociaux	1,2	1,11	10,5
Allocations chômage	2,4	0,67	12,7
Transferts en nature	13,0	0,40	41,1
APA et aides à la garde	0,9	0,37	2,7
Assurance maladie publique	12,1	0,40	38,4
Ensemble des prélèvements sociaux	-26,4		8,7
Cotisations sociales	-18,7	0,05	6,8
Cotisations salariales	-1,7	0,01	0,1
Cotisations patronales	-16,1	0,05	6,0
Cotisations des indépendants	-0,7	0,11	0,7
Cotisations des retraités	0,0	-0,15	-0,1
Contributions sociales	-7,7	0,03	1,9
CSG sur les revenus du travail	-6,6	0,01	0,3
Contributions sociales sur les revenus du patrimoine	-0,7	0,29	1,6
CRDS	-0,4	0,00	0,0
Ensemble des prestations et prélèvements sociaux	-5,7		100,0

Champ : personnes vivant en France métropolitaine dans un ménage ordinaire dont le revenu net est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Lecture : la colonne (A) représente le rapport moyen entre le revenu de transfert considéré et le revenu « ajusté » (après estimation du transfert correspondant à l'assurance maladie obligatoire). La colonne (B) estime la progressivité de chaque transfert (i.e. la différence entre le pseudo-Gini du transfert et le Gini du revenu fiscal) : plus la valeur est positive, plus le transfert réduit les inégalités. La colonne (C) estime les contributions (en %) de chaque transfert à la réduction des inégalités. Ces contributions sont égales pour chaque transfert à son indice de progressivité multiplié par son poids relatif dans le revenu « ajusté », et ramenés à la réduction des inégalités opérées par l'ensemble des transferts de protection sociale.

Source : Insee-Drees, modèle INES, 2009, calculs Insee.

In : Haut conseil du financement de la protection sociale, *Rapport d'étape sur la clarification et la diversification du financement des régimes de protection sociale*, juin 2013.

II. Principales étapes de l'évolution du financement de la protection sociale : une sélection des textes de référence

La présente sélection de textes normatifs, non exhaustive, vise à rappeler certaines étapes marquantes de l'évolution du financement de la protection sociale :

Avant 1945 : Mise en place d'un système d'assurances sociales

Loi du 9 avril 1898	Reconnaissance, en cas d' accident du travail , de la responsabilité sans faute de l'employeur qui peut s'assurer pour y faire face.
Loi du 5 avril 1910	Institution d'un régime d' assurance vieillesse obligatoire pour les salariés du commerce et de l'industrie
Lois du 5 avril 1928 et du 30 avril 1930	Institution pour les salariés titulaires d'un contrat de travail d'une assurance pour les risques maladie, maternité, invalidité, vieillesse et décès
Loi du 11 mars 1932	Allocations couvrant les charges familiales financées par des versements patronaux

Source : Comité d'histoire de la sécurité sociale : <http://www.securite-sociale.fr/Historique-du-systeme-francais-de-Securite-sociale>

1945 : création de la Sécurité sociale, qui va vocation à être financée par des cotisations patronales et salariales

Ordonnance du 4 octobre 1945	<p>Institution d'une organisation de la sécurité sociale destinée à « garantir les travailleurs et leurs familles contre les risques de toute nature susceptibles de réduire ou de supprimer leur capacité de gain, à couvrir les charges de maternité et les charges de famille qu'ils supportent » (art. 1er).</p> <p>La couverture des charges de la sécurité sociale et des prestations familiales est assurée [...] par des cotisations [...]. (art. 30)</p> <p>Les cotisations des assurances sociales, des allocations familiales et des accidents du travail sont assises sur l'ensemble des rémunérations ou gains perçus par les bénéficiaires. (art. 31)</p> <p>La moitié de la cotisation est à la charge de l'employeur, l'autre moitié à la charge du salarié ou assimilé. (art. 32)</p>
Convention collective nationale du 14 mars 1947	Création du régime complémentaire d'assurance vieillesse des cadres (cotisations), géré par l' AGIRC (Association générale des institutions de retraite des cadres).

La généralisation de la protection sociale et l'apparition de nouvelles prestations conduit à une diversification des sources de financement

Loi n° 56-639 du 30 juin 1956 portant institution d'un fonds national de solidarité	Création du « minimum vieillesse », prestations non contributives financées par l'impôt , par le biais du Fonds national de solidarité (remplacées par l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) créée par l'ordonnance n° 2004-605 du 24 juin 2004).
Convention nationale interprofessionnelle du 31 décembre 1958	Création de l' Unédic (« Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce »), gestionnaire du régime d' assurance chômage .
Loi de finances pour 1960 n° 59-1454 du 26 décembre 1959	Institution d'un budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA), qui comporte des recettes diverses , dont les « impôts, taxes et amendes qui lui sont affectés » (devenu en 2005 le Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles (FFIPSA)).
Décret 60-452 du 12 mai 1960	Création obligatoire des URSSAF : Unions de recouvrement des cotisations de Sécurité Sociale et d'Allocations Familiales
Accord interprofessionnel du 8 décembre 1961	Création de l' ARCCO (Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés), financée comme l'AGIRC par les cotisations.

<p>Ordonnance n° 67-706 du 21 août 1967 relative à l'organisation administrative et financière de la sécurité sociale.</p>	<p>Déplafonnement partiel des cotisations sociales. Le mouvement de déplafonnement jusqu'à devenir total en 1990 pour ce qui est des cotisations assurance maladie, prestations familiales, et accidents du travail.</p>
<p>Loi n° 70-13 du 3 janvier 1970</p>	<p>Création de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S), recette fiscale due par les entreprises au profit de régimes des indépendants (travailleurs non salariés).</p>
<p>Loi n° 83-25 du 19 janvier 1983 portant diverses mesures relatives à la sécurité sociale dite loi Bérégovoy</p>	<p>Introduction d'une fiscalité indirecte comportementale, liée à des objectifs de santé publique :</p> <ul style="list-style-type: none"> -Institution, au profit de la caisse nationale d'assurance maladie (CNAM), d'une cotisation perçue sur le tabac et les boissons alcooliques en raison des risques que comporte l'usage immodéré de ces produits pour la santé. -Institution au profit de la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés une contribution des entreprises de préparation des médicaments (art. abrogé au 31 juillet 1987)
<p>Ordonnance n° 84-106 du 16 février 1984 relative au revenu de remplacement des travailleurs involontairement privés d'emploi</p>	<p>Distinction entre un régime d'assurance chômage financé par les contributions des employeurs et des salariés et un régime de solidarité financé par l'impôt.</p>
<p>Loi n° 90-1168 du 28 décembre 1990 de finances pour 1991</p>	<p>Institution de la Contribution sociale généralisée (CSG), faisceau de contributions qui constituent autant de prélèvements obligatoires affectés au financement de la protection sociale (régime social des travailleurs non-salariés). Elle est créée au taux de 1,1% et assise sur :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les revenus d'activité et de remplacement ; - les revenus du patrimoine ; - les produits de placement des ménages.
<p>Loi de finances pour 1991 (n° 90-1168 du 29 décembre 1990)</p>	<p>Affectation à la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) du produit de 1,1 % de la CSG non déductible de l'assiette de l'impôt sur le revenu.</p>
<p>Loi n° 91-1322 du 30 décembre 1991 de Finances pour 1992</p>	<p>Extension de la liste des régimes de protection sociale bénéficiaires du produit de la contribution sociale de solidarité (CSG).</p>
<p>Loi n° 93-936 du 22 juillet 1993 relative aux pensions de retraite et à la sauvegarde de la protection sociale</p>	<p>Institution, afin de financer les prestations vieillesse non contributives relevant de la solidarité nationale, du Fonds de solidarité vieillesse (FSV), financé par l'impôt (CSG à l'origine, puis fraction de la C3S et du prélèvement social sur les revenus du capital, et transfert de la Caisse nationale d'allocations familiale).</p>
<p>Loi n° 93-953 du 27 juillet 1993 relative au développement de l'emploi et de l'apprentissage</p>	<p>Première mise en place d'exonérations de charges patronales sur les bas salaires – 8 réformes entre 1993 et 2005. Extension du dispositif en 2007 et 2008.</p>
<p>Loi n° 94-637 du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale</p>	<p>Création d'un article L. 131-7 du code de la sécurité sociale selon lequel toute mesure d'exonération de cotisations sociales mise en place à partir de 1994 doit être intégralement compensée par le budget de l'État.</p>
<p>Ordonnance 96 -50 du 24 janvier 1996</p>	<p>Création de la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS) alimentant la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), dans le but de résorber l'endettement de la Sécurité sociale.</p>
<p>Loi constitutionnelle no 96-138 du 22 février 1996 instituant les lois de financement de la sécurité sociale</p>	<p>Introduction des lois de financement de la sécurité sociale à l'article 34 de la Constitution. "<i>Les LFSS déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses</i>".</p>

<p>Loi n° 96-1160 du 27 décembre 1996 de financement de la sécurité sociale pour 1997</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Augmentation de la CSG de un point au 1er janvier 1997 en substitution d'une partie de la cotisation salariale d'Assurance maladie, réduite de 1,3 point et de son équivalent pour les non salariés et les titulaires de revenus de remplacement - Extension de l'assiette de la CSG aux revenus du capital non imposables sous certaines exceptions, et aux sommes et produits dégagés à l'occasion des jeux ; - Majoration des prélèvements sur les tabacs et sur certains alcools.
<p>Loi n° 97-1164 du 19 décembre 1997 de financement de la sécurité sociale pour 1998</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Achèvement de la restructuration du financement de l'Assurance maladie commencée le 1er janvier 1997 consistant en la substitution au 1er janvier 1998 de points de CSG à des points de cotisations salariales d'assurance maladie ou à leur équivalent. Le taux de la CSG d'élève dorénavant à 5,25 % tandis que la cotisation salariale est réduite à 0,75 %, que la cotisation des non-salariés est diminuée de 4,45 points et celle sur les revenus de remplacement disparaît, à l'exception de celle portant sur les retraites complémentaires maintenue au taux de 1 %. - Extension des missions de la Cades au refinancement de la dette cumulée par le Régime général depuis le 1er janvier 1996.
<p>Loi n° 98-1194 du 23 décembre 1998 de financement de la sécurité sociale pour 1999</p>	<p>Création du Fonds de réserve pour les retraites (F2R), financé par l'impôt.</p>
<p>Loi n° 99-1140 du 29 décembre 1999 de financement de la sécurité sociale pour 2000 et CC, Décision n°99-422 DC, 21 décembre 1999.</p>	<p>Création du Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de Sécurité sociale (FOREC), établissement public ayant pour mission de compenser pour le compte des régimes de base de Sécurité sociale les pertes de cotisations liées aux mesures d'allègement de charges pesant sur les bas salaires et la réduction de temps de travail. Financement par 8 impôts affectés intégralement ou pour partie. Suppression le 1^{er} janvier 2004.</p>
<p>Loi n° 2004-810 du 13 août 2004 portant réforme de l'assurance maladie</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Prolongation de la CRDS, initialement créée pour une durée limitée, jusqu'en 2022. - Création d'une contribution additionnelle à la C3S qui suit le même régime que la contribution sociale quant aux règles gouvernant son assiette, son recouvrement et son contrôle. - Institution au profit de la CNAMTS d'une contribution des entreprises assurant l'exploitation en France d'une ou plusieurs spécialités pharmaceutiques.
<p>Loi n° 2004-1370 du 20 décembre 2004 de financement de la sécurité sociale pour 2005</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Prévision de la remise par le gouvernement aux deux assemblées parlementaires, d'un rapport annuel retraçant les différentes mesures donnant lieu à la compensation prévue à l'article L131-7 du code de la sécurité sociale (y compris celles ne donnant pas lieu à compensation intégrale) - Extension du champ des organismes soumis à la contribution sociale de solidarité à la charge des sociétés (C3S) aux mutuelles et aux institutions de prévoyance - La fraction du droit de consommation sur les tabacs affectée à la Cnamts est portée de 21,42% à 32,50%.
<p>Loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Affirmation du principe selon lequel seules les lois de financement de la sécurité sociale peuvent créer ou modifier des mesures de réduction ou d'exonérations non compensées aux régimes obligatoires de base.
<p>Loi organique n° 2010-1380 du 13 novembre 2010 relative à la gestion de la dette sociale</p>	<ul style="list-style-type: none"> - La loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 peut prévoir des transferts de dette conduisant à un accroissement de la durée d'amortissement de la dette sociale dans la limite de quatre années. (allongement de la durée de la CADES) - A titre dérogatoire, les transferts de dette prévus par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 peuvent en outre être accompagnés de l'augmentation de recettes assises sur les revenus du patrimoine et les produits de placement.

D'après : Ucanss-DPF, Les réponses de la sécurité sociale, 2003 ; IRDES, Historique des lois de financement de la sécurité sociale en France, février 2013 ; IRDES, Plans de réforme de l'assurance maladie en France, juillet 2013..

III. Sélection de jurisprudences

Les extraits de jurisprudences ci-dessous retracent certaines évolutions de la jurisprudence en la matière.

1/ Impôt et cotisation : La compétence respective du pouvoir législatif et du pouvoir réglementaire dans la fixation des règles d'un prélèvement (assiette, taux, recouvrement)

Article 34 de la Constitution de 1958 :

« La loi fixe les règles concernant [...] l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des **impositions de toutes natures** [...] » .
La compétence du pouvoir règlementaire est donc limitée.

"La loi détermine les principes fondamentaux [...] du **droit de la sécurité sociale**". Le régime juridique des cotisations sociales est distinct de celui des impositions de toutes natures en ce qu'il est partagé entre le pouvoir législatif et le pouvoir réglementaire.

Le Conseil constitutionnel a établi les champs d'intervention respectifs des deux pouvoirs :

■ **CC, 20 décembre 1960, décision n° 60-10 L**

« 1. Considérant qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution, "la loi détermine les principes fondamentaux de la Sécurité sociale" ;

2. Considérant, d'une part, que si, en ce qui concerne le régime des assurances sociales, **doivent être compris au nombre de ces principes fondamentaux** la détermination des catégories de personnes assujetties à l'obligation de cotiser ainsi que le partage de cette obligation entre employeurs et salariés, **il appartient au pouvoir réglementaire de fixer** le taux de la part qui incombe à chacune de ces catégories dans le paiement de la cotisation, la détermination des catégories de personnes assujetties à l'obligation de cotiser ainsi que le **partage de cette obligation entre employeurs et salariés** ».

■ **CC, Décision n° 68-51 L du 04 avril 1968**

« Considérant que, si l'article 34 de la Constitution réserve à la compétence du législateur le soin de fixer "les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature", **il appartient au pouvoir réglementaire d'édicter les mesures d'application qui sont nécessaires à la mise en oeuvre de ces règles** ».

Le Conseil d'État s'inscrit dans cette approche :

■ **CE, Ass., 26 octobre 1990, Union Sté d'assurances du secteur privé et al., n° 72641 et n° 72642**

« Considérant, d'une part, que les dispositions législatives précitées **habilitent expressément le gouvernement à fixer par décret en Conseil d'État le taux de la cotisation qu'elles instituent** ; que, dès lors et en tout état de cause, les requérants ne sauraient utilement se prévaloir des dispositions de l'article 34 de la Constitution qui réservent au législateur la fixation des règles relatives à l'assiette et au taux des impositions de toutes natures, pour soutenir que le décret attaqué serait entaché d'incompétence. »

2/ Impôt et cotisation : les critères de différenciation précisés par les juges nationaux

A. Définition des cotisations :

Selon une approche économique fournie par l'Institut national des statistiques et des études économiques (INSEE), les **cotisations sociales** effectives correspondent à l'« ensemble des versements que les individus et leurs employeurs effectuent aux administrations de sécurité sociale et aux régimes privés. Elles se décomposent en cotisations à la charge des employeurs (D6111), à la charge des salariés (D6112), et à la charge des travailleurs indépendants et des personnes n'occupant pas d'emploi (D6113) ».

Pour ce qui est de la définition jurisprudentielle :

Le Conseil constitutionnel définit les cotisations sociales comme un type de **charges publiques** :

■ **CC, décision 60-11 du 20 janvier 1961, Loi relative aux assurances maladie, invalidité et maternité des exploitants agricoles et des membres non salariés de leur famille**

« 1. Considérant que l'article 40 de la Constitution dispose: "les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique " ;

2. Considérant **que l'expression "charge publique" doit être entendue comme englobant, outre les charges de l'État, toutes celles antérieurement visées par l'article 10 du décret du 19 juin 1956 sur le mode de présentation du budget de l'État et, en particulier, celles des divers régimes d'assistance et de Sécurité sociale** ; que cette interprétation est confirmée tant par les débats du Comité consultatif constitutionnel que par le rapprochement entre les termes de l'article 40 précité et ceux du projet de loi déposé le 16 janvier 1958 qui tendaient à la révision de l'article 17 de la Constitution du 27 octobre 1946. » .

Le Conseil d'État a posé un critère permettant de différencier les cotisations des nouveaux prélèvements affectés (contribution sur l'assurance des véhicules terrestres à moteur en l'occurrence) :

■ **CE, 26 octobre 1990, Union des assurances du secteur privé et autres**

« Considérant qu'aux termes de l'article L. 213-1 du code des assurances, issu de l'article 14 de l'ordonnance du 21 août 1967 relative à l'organisation administrative et financière de la sécurité sociale, ratifiée par la loi n° 68-698 du 31 juillet 1968 : **"Une cotisation est due par toute personne physique ou morale qui, soit en qualité d'employeur, soit en qualité d'affilié, cotise à un régime obligatoire d'assurance maladie ou bénéficie d'un tel régime en qualité d'ayant-droit d'affilié et qui est soumise à l'obligation d'assurance en matière de circulation de véhicules terrestres à moteur instituée par l'article L. 211-1. Cette cotisation est perçue au profit des régimes obligatoires d'assurance maladie ... Cette cotisation est proportionnelle aux primes ou cotisations afférentes à l'assurance obligatoire en matière de circulation de véhicules terrestres à moteur ... Elle est recouvrée par les entreprises d'assurance, dans les mêmes conditions et en même temps que ces primes [...]"** ».

Le Conseil constitutionnel a proposé une définition des cotisations...

■ **CC, Décision du 13 août 1993 n° 93-325 DC, considérant 119**

« Les **cotisations versées aux régimes obligatoires de sécurité sociale qui résultent de l'affiliation à ces régimes constituent des versements à caractère obligatoire de la part des employeurs comme des assurés ; [...]** ces cotisations ouvrent vocation à des droits aux prestations et avantages servis par ces régimes ».

... qui a été confirmée par le Conseil d'État :

■ **CE, 6 oct. 1999, Caisse nationale assurance-maladie professions indépendantes n° 200241**

« les cotisations versées aux régimes obligatoires de sécurité sociale constituent des versements à caractère obligatoire qui ouvrent vocation au bénéfice des prestations et avantages servis par ces régimes ».

Le Conseil constitutionnel a récemment réaffirmé sa définition des cotisations :

■ **CC, Décision du 13 décembre 2012 n°2012-659 DC**

« 8. Considérant que, selon les députés requérants, la suppression du plafonnement de l'assiette des cotisations d'assurance maladie à la charge des travailleurs indépendants conduit à ce que les cotisations versées sur la fraction d'assiette excédant les limites du plafond actuel de cotisation ont les caractéristiques d'une imposition de toute nature ; que le législateur aurait méconnu l'étendue de sa compétence en ne fixant pas lui-même le taux de ces cotisations ; [...]

12. Considérant, en premier lieu, que les cotisations d'assurance maladie à la charge des travailleurs indépendants non agricoles sont des **cotisations ouvrant des droits aux prestations et avantages servis par le régime obligatoire de sécurité sociale des travailleurs indépendants** ; qu'en faisant porter ces cotisations sur une assiette correspondant à l'ensemble des revenus des travailleurs indépendants les dispositions contestées n'ont pas modifié leur nature de cotisations ; que, par suite, ces cotisations ne relèvent pas de la catégorie des impositions de toutes natures au sens de l'article 34 de la Constitution ; que le législateur pouvait, sans méconnaître l'étendue de sa compétence, renvoyer au pouvoir réglementaire le soin de fixer leur taux ; »

B. Définition de l'impôt :

Selon la définition rappelée notamment par le **Conseil des prélèvements obligatoires**, l'impôt est un prélèvement effectif, à destination des administrations publiques, et non volontaire, qui ne donne lieu à aucune contrepartie immédiate, contrairement aux cotisations sociales.

Par exemple, le Conseil d'État a jugé que la « participation obligatoire » au financement du Fonds national pour l'emploi, assise sur le produit des cotisations sociales, constitue une imposition de toute nature dans la mesure où elle est sans lien avec l'ouverture d'un droit à prestation :

■ **CE, 16 février 2001, Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNEDIC), n° 208609**

« Considérant que [...] le ministre de l'emploi et de la solidarité et le secrétaire d'État au budget ont pris le 1er avril 1999 un arrêté fixant les conditions d'attribution des allocations spéciales, le mode de calcul de celles-ci et des contributions dues par l'employeur ; qu'ils y ont introduit [...], l'obligation pour les organismes gestionnaires mentionnés à l'article L. 351-21 de "participer au financement des allocations spéciales du fonds national pour l'emploi à hauteur de 50 % des recettes annuelles qu'ils encaissent au titre de la contribution prévue à l'article L. 321-13 du code du travail [...]"; **que la "participation" obligatoire instituée par les dispositions attaquées au profit de l'État, mise à la charge des organismes mentionnés à l'article L. 351-21 et assise sur le produit des cotisations sociales que reçoivent ces organismes pour financer les allocations d'assurance chômage, constitue une "imposition de toute nature"** » ;

3/ La jurisprudence européenne a déstabilisé la qualification interne des prélèvements affectés au financement de la protection sociale

A. La contribution sociale de solidarité (C3S)

La Cour de justice de l'Union européenne (alors Cour de justice des communautés européennes) a considéré que la **C3S**, regardée comme un impôt en droit interne, est une taxe à caractère non fiscal.

■ **CJCE, 27 novembre 1985, Rousseau Wilmot SA c. Caisse de compensation de l'Organisation Autonome Nationale de l'Industrie et du Commerce, Affaire 295/84**

« 3. Devant la cour d'appel, Rousseau Wilmot a fait valoir que la contribution sociale de solidarité était calculée au taux de 0,1 % sur le montant des chiffres d'affaires, alors que l'harmonisation des législations des États membres en matière de taxes sur le chiffre d'affaires aurait limité le pouvoir de ceux-ci en matière de création ou maintien de telles taxes. En particulier, elle a invoqué l'article 33 de la sixième directive. L'Organic a objecté que la finalité de la contribution sociale de solidarité et taxe d'entraide est de compléter le financement des régimes de sécurité sociale que sont les régimes d'assurance vieillesse et d'assurance maladie des commerçants et artisans indépendants; il s'agirait ainsi d'une charge sociale, alors que l'article 33 de la sixième directive aurait une portée exclusivement fiscale.

4. Dans ces conditions, la juridiction nationale a posé à la Cour, à titre préjudiciel, la question de savoir si l'article 33 de la sixième directive doit être interprété en ce sens qu'il rend inapplicable la réglementation d'un État membre instituant à la charge des sociétés, des entreprises publiques et des sociétés nationales une « contribution sociale de solidarité et taxe d'entraide » au profit du régime d'assurance maladie-maternité des travailleurs non salariés des professions non agricoles et des régimes d'assurance vieillesse des commerçants et artisans indépendants, contribution sociale et taxe d'entraide dont l'assiette est le chiffre d'affaires annuel global hors taxe des sociétés et entreprises assujetties.[...]

16. L'article 33 de la sixième directive, en laissant la liberté aux États membres de maintenir ou d'introduire certaines taxes indirectes, telles les accises, à condition qu'il ne s'agisse pas de taxes « ayant ... le caractère de taxes sur le chiffre d'affaires », a pour but d'empêcher que le fonctionnement du système commun de TVA soit compromis par des mesures fiscales d'un État membre grevant la circulation des biens et des services, et frappant les transactions commerciales d'une façon comparable à celle qui caractérise la TVA. Cette disposition ne peut donc avoir pour objet d'interdire aux États membres le maintien ou l'introduction de droits et taxes qui n'ont pas un caractère fiscal mais qui sont institués spécifiquement pour alimenter des fonds sociaux, et qui sont assis sur l'activité des entreprises, ou de certaines catégories d'entreprises, et calculés sur la base du chiffre d'affaires annuel global sans toucher directement le prix des biens et des services. Il convient, dès lors, de répondre à la question posée que la notion de « droits et taxes n'ayant pas le caractère de taxes sur le chiffre d'affaires », telle qu'elle figure à l'article 33 de la sixième directive, doit être interprétée en ce sens qu'elle inclut une taxe, à caractère non fiscal, à la charge des sociétés, ou de certaines catégories de sociétés, au profit de régimes de sécurité sociale dont le taux est déterminé sur la base du chiffre d'affaires annuel global des sociétés assujetties. »

Le Conseil constitutionnel a maintenu la qualification d'imposition :

■ **CC, Décision 91-302 DC, 30 décembre 1991, Loi de finances pour 1992**

« Considérant qu'il résulte des textes législatifs la régissant que la contribution sociale de solidarité mise à la charge des sociétés par les articles L. 651-1 et suivants du code de la sécurité sociale est un prélèvement obligatoire qui ne présente **ni le caractère d'une cotisation sociale ni celui d'une taxe parafiscale** ; **qu'elle constitue une "imposition" au sens de l'article 34 de la Constitution** ; qu'en conséquence, les dispositions déterminant ses bénéficiaires comme celles supprimant un cas d'exonération sont au nombre de celles qui peuvent figurer dans un texte de loi de finances en application de l'article 1er, alinéa 3, de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 ».

La Cour de cassation a considéré que cette contribution n'était pas de nature fiscale :

■ **Cour de cassation, chambre sociale, 16 novembre 1995, 93-13942**

« Attendu, enfin, que la cour d'appel énonce que la **contribution sociale de solidarité, instituée au profit de régimes de sécurité sociale, qui n'est pas recouvrée par le Trésor public, ni versée à son bénéfice, est dépourvue de caractère fiscal** ; qu'elle a dès lors estimé à bon droit que cette contribution n'était **pas de nature fiscale** au sens de la sixième directive du Conseil des Communautés et qu'elle entrait dans la notion de droits et taxes n'ayant pas le caractère de taxes sur le chiffre d'affaires au maintien desquels cette directive, en son article 33, ne fait pas obstacle ; qu'elle a ainsi légalement justifié sa décision ».

B. La contribution sociale généralisée (CSG) et la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS)

Saisi de la loi créant la contribution sociale généralisée (CSG), le Conseil constitutionnel lui a donné la qualification « d'imposition de toute nature » :

■ **CC, Décision n° 90-285 DC du 28 décembre 1990, Loi de finances pour 1991**

« 8. Considérant que sous l'intitulé "Institution d'une contribution sociale généralisée", la loi crée, par son article 127, une contribution sociale sur les revenus d'activité et sur les revenus de remplacement, par son article 132, une contribution sociale sur les revenus du patrimoine et, par son article 133, une contribution sociale sur les produits de placement ;

9. Considérant que **ces contributions nouvelles entrent dans la catégorie des "impositions de toutes natures"** visées à l'article 34 de la Constitution, dont il appartient au législateur de fixer les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement ; que, dès lors, les dispositions des articles 127 à 134 sont au nombre de celles qui peuvent figurer dans un texte de loi de finances en vertu du troisième alinéa de l'article premier de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 ; [...]

29. Considérant, en outre, que dans la mesure où les contributions instituées par les articles 127, 132 et 133 ont pour finalité commune la mise en œuvre du **principe de solidarité nationale**, la détermination des redevables des différentes contributions ne saurait aboutir à une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques entre tous les citoyens ; ».

La **CJCE** a considéré que ces prélèvements participaient au financement de la sécurité sociale française et devaient donc être regardés comme des cotisations de sécurité sociale entrant dans le champ d'application des règles européennes de coordination des régimes de sécurité sociale :

- **CJCE, 15 février 2000, Commission c/ France, aff. C-169/98 (pour la CSG) et C-34/98 (pour la CRDS), Rec. I. 1049 et I. 995 ; D. 2000. IR 72 ; RJF 3/2000, no 436**

« 31. La thèse du gouvernement français, selon laquelle la CSG, en ce qu'elle serait en réalité à qualifier d'impôt, échapperait au champ d'application du règlement n° 1408/71 et, partant, à l'interdiction du cumul des législations applicables, ne saurait être retenue.

32. En effet, la circonstance qu'un prélèvement soit qualifié d'impôt par une législation nationale ne signifie pas que, au regard du règlement n° 1408/71, ce même prélèvement ne puisse être regardé comme relevant du champ d'application de ce règlement et, partant, soit visé par la règle du non-cumul des législations applicables. [...]

34. Or, ainsi que la Commission le soutient à juste titre, la CSG présente un tel lien direct et suffisamment pertinent avec les lois qui régissent les branches de sécurité sociale énumérées à l'article 4 du règlement n° 1408/71 pour qu'elle puisse être regardée comme un prélèvement visé par l'interdiction de double cotisation.

35. En effet, comme M. l'avocat général l'a relevé aux points 25 et 26 de ses conclusions, la CSG, contrairement aux prélèvements destinés à pourvoir aux charges générales des pouvoirs publics, est affectée spécifiquement et directement au financement de la sécurité sociale en France, les recettes correspondantes étant allouées à la Caisse nationale des allocations familiales, au Fonds de solidarité vieillesse et aux régimes obligatoires de maladie. L'objet de la CSG est donc de financer plus particulièrement les branches qui concernent les prestations de vieillesse, de survivants, de maladie, et les prestations familiales, lesquelles sont visées à l'article 4 du règlement n° 1408/71.

36. Ce lien de la CSG avec les lois qui régissent la sécurité sociale en France ressort également du fait que, comme le gouvernement français lui-même l'affirme, ledit prélèvement se substitue en partie à des cotisations de sécurité sociale qui pesaient lourdement sur les bas et moyens salaires et permet d'éviter le relèvement des cotisations existantes.

37. Cette constatation ne saurait être infirmée par la circonstance que le paiement de la CSG n'ouvre droit à aucune contrepartie directe et identifiable en termes de prestations.

38. En effet, aux fins de l'application de l'article 13 du règlement n° 1408/71, le critère déterminant est celui de l'affectation spécifique d'une contribution au financement du régime de sécurité sociale d'un État membre. L'existence ou l'absence de contreparties en termes de prestations est donc indifférente à cet égard. » (CJCE, 15 février 2000, Commission c/ France, aff. C-169/98)

- **CJCE, 3 avril 2008, Philippe Derouin c/ Urssaf de Paris, aff. C-103/06**

« 22. La Cour a [...] considéré que ne saurait être retenue la thèse selon laquelle la CSG et la CRDS, en ce qu'elles seraient en réalité qualifiées d'impôts, échapperaient au champ dudit règlement. Elle a ajouté que la circonstance qu'un prélèvement soit qualifié d'impôt par une réglementation nationale ne signifie pas que, au regard de ce règlement, ce même prélèvement ne puisse être regardé comme relevant du champ d'application de celui-ci ...]

32. [...] il y a lieu de répondre à la question posée que le règlement n°1408/71 doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à ce qu'un État membre, dont la législation sociale est seule applicable à un travailleur indépendant résident, exclue de l'assiette de contributions telles que la CSG et la CRDS les revenus perçus par ledit travailleur dans un autre État membre, par application, notamment, d'une convention préventive de la double imposition en matière d'impôts sur les revenus ».

Le **Conseil constitutionnel** a maintenu peu après la qualification d'impôt :

- **CC, 19 décembre 2000, 2000-437 DC**

« 5. Considérant qu'en vertu de l'article 3 de la loi déferée, la contribution sociale généralisée sur les revenus d'activité définis au I de l'article L. 136-2 du code de la sécurité sociale est réduite lorsque le total de ces revenus est inférieur à un plafond fixé à 169 fois le taux horaire du salaire minimum de croissance majoré de 40 % ;

6. Considérant que les auteurs des deux saisines estiment la réduction prévue par l'article 3 contraire à l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ;

7. Considérant que **la contribution en cause entre dans la catégorie des " impositions de toutes natures "** mentionnées à l'article 34 de la Constitution, dont il appartient au législateur de fixer les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement sous réserve de respecter les principes et règles de valeur constitutionnelle ; qu'il lui revient notamment de prendre en compte les capacités contributives des redevables compte tenu des caractéristiques de chaque impôt ;

8. Considérant qu'aux termes de l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : " Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable. Elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés " ;

9. Considérant que, s'il est loisible au législateur de modifier l'assiette de la contribution sociale généralisée afin d'alléger la charge pesant sur les contribuables les plus modestes, c'est à **la condition de ne pas provoquer de rupture caractérisée de l'égalité entre ces contribuables** ; que la disposition contestée ne tient compte ni des revenus du contribuable autres que ceux tirés d'une activité, ni des revenus des autres membres du foyer, ni des personnes à charge au sein de celui-ci ; que **le choix ainsi effectué par le législateur de ne pas prendre en considération l'ensemble des facultés contributives crée, entre les contribuables concernés, une disparité manifeste** contraire à l'article 13 de la Déclaration de 1789 ;

10. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que doivent être déclarés contraires à la Constitution l'article 3 de la loi déferée, ainsi que les articles 2 et 7 qui en sont inséparables ;»

Le **Conseil constitutionnel** a plus récemment réaffirmé cette qualification concernant la CRDS, en explicitant les critères retenus :

■ **CC, Décision n° 2012-654 DC du 9 août 2012, Loi de finances rectificative pour 2012**

« 57. Considérant, en premier lieu, que les contributions sociales sur les revenus du patrimoine et sur les revenus de placement, les prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine et sur les revenus de placement et **la contribution pour le remboursement de la dette sociale** sont destinés à assurer le financement des dépenses des régimes obligatoires de sécurité sociale et des organismes concourant au financement de ces régimes ou à l'amortissement de leur dette et ne constituent pas des cotisations ouvrant des droits aux prestations et avantages servis par ces régimes ; [...] que, par suite, les dispositions de l'article 29 sont relatives à l'assiette ou au taux d'impositions de toutes natures ; qu'elles ont donc leur place dans la loi de finances rectificative ; qu'ainsi, l'article 29 a été adopté selon une procédure qui n'est pas contraire à la Constitution ;»

Le **Conseil d'État** a confirmé la qualification de la CSG comme une imposition de toute nature :

■ **CE, 7 janvier 2004, Mme Eliane Martin, n°237395 ; CE, 15 juin 2005, n° 258039**

« Considérant que l'obligation faite par la loi d'acquitter [la CSG et la CRDS] est **dépourvue de tout lien avec l'ouverture d'un droit à une prestation ou un avantage servis par un régime de sécurité sociale** ; qu'ainsi, alors même que la Cour de justice des Communautés européennes a jugé que ces mêmes prélèvements, en tant qu'ils frappaient des salaires et avaient pour objet de financer des régimes de sécurité sociale, entraînent dans le champ d'application des règlements communautaires régissant le droit d'assujettir les travailleurs frontaliers à des cotisations sociales, la cour administrative d'appel de Paris n'a pas commis d'erreur de droit en jugeant que **ces prélèvements ont le caractère d'impositions de toute nature et non celui de cotisations de sécurité sociale, au sens des dispositions constitutionnelles et législatives nationales** ».

La **Cour de cassation**, en revanche, a rendu des arrêts conformes à l'interprétation de la CJCE :

■ **Cass. soc., 18 oct. 2001, 00-12.463, André c/ URSSAF territoire de Belfort**

« il résulte des dispositions de l'article L.136-1 du code de la sécurité sociale [...], telles qu'interprétées par la Cour de justice des communautés européennes, **qu'en raison de l'affectation sociale de la contribution sociale sur les revenus d'activité et de remplacement créée par ce texte, celle-ci a la nature d'une cotisation sociale et non d'une imposition** ».

Elle a par la suite affirmé la **double nature de la CSG** :

■ **Cass. Soc., 31 mai 2012, 11-10.762, Société Esso c/ M. Guillaume X...**

« Mais attendu que si **la contribution sociale généralisée entre dans la catégorie des "impositions de toute nature" au sens de l'article 34 de la Constitution**, dont il appartient dès lors au législateur de fixer les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement, **cette contribution revêt également, du fait de son affectation exclusive au financement de divers régimes de sécurité sociale, la nature d'une cotisation sociale** au sens de l'article 13 du règlement CEE n° 148/71 du 14 juin 1971 ;

Et attendu que c'est par une interprétation nécessaire, exclusive de dénaturation, des termes ambigus de la lettre de mission du 9 novembre 2001, que la cour d'appel, après avoir exactement rappelé que la contribution sociale généralisée revêtait la nature d'une cotisation sociale, a décidé que cette contribution ne pouvait pas être retenue au titre de l'impôt théorique prélevé par l'employeur ».

D'après : J.-L. Rey, « Les notions de cotisation et d'impôt et la réforme du financement de la protection sociale », in Haut Conseil du financement de la protection sociale, Rapport d'étape sur la clarification et la diversification des ressources des régimes de la protection sociale, juin 2013

Contribution au débat sur la qualification de la CSG et ses implications : Extrait de l'article de R. Pellet, « Fiscalité sociale : les contradictions des syndicats de salariés », *Droit social*, n°6, juin 2012.

R. Pellet rappelle que la CFDT a défendu la CSG en la qualifiant de « cotisation sociale », et non d'impôt, parce qu'elle est affectée à la sécurité sociale :

« 1) Le Conseil constitutionnel a jugé que la CSG appartient à la catégorie juridique des « impositions de toute nature visées à l'article 34 de la Constitution, dont il appartient au législateur de fixer les règles concernant l'assiette, les taux et les modalités de recouvrement ». Cependant, la Cour de justice des communautés européennes (CJCE, devenue Cour de justice de l'Union européenne, CJUE, depuis l'entrée en application du traité de Lisbonne en décembre 2009), dans son arrêt CJCE du 15 février 2000, *Commission des communautés européennes contre République française* (aff. C-169/98), a jugé qu'« en appliquant la CSG aux revenus d'activité et de remplacement des travailleurs salariés et indépendants qui résident en France, mais qui, en vertu du règlement (CEE) n°1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté [...], ne sont pas soumis à la législation française de sécurité sociale, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 13 dudit règlement ainsi que des articles 48 et 52 du traité CE (devenu, après modification, articles 39 CE et 43 CE) ». Autrement dit, pour la Cour, la CSG ne pouvait être perçue sur les revenus des contribuables qui sont domiciliés en France mais qui travaillent à l'étranger et dont les revenus professionnels sont ainsi déjà soumis à cotisations pour financer le système de sécurité étranger.

La CFDT en a alors déduit que la CSG, parce qu'elle est affectée à la sécurité sociale, devait être considérée comme une « cotisation sociale » et non comme un « impôt » de sorte que le processus de réforme entamé par M. Michel Rocard ne pouvait être considéré comme une forme de fiscalisation de la sécurité sociale et échappait ainsi aux griefs que lui faisaient les autres syndicats et le PCF. Ce raisonnement aboutissait à valider implicitement la tradition de l'anti-fiscalisme syndical, tout en défendant l'affectation de la CSG à la sécurité sociale. Mais cette habileté tactique contribue malheureusement à aggraver la confusion des esprits parce qu'elle est fondée sur un raisonnement qui ne permet pas de comprendre la jurisprudence de l'Union européenne et celles des juges nationaux.

Dans sa décision CE du 7 janvier 2004, *Martin*, n° 237395 (RJF 4/04, n°375) qui vise aussi bien la CSG que la CRDS, le Conseil d'Etat a rappelé qu'« alors même que la Cour de justice des Communautés européennes a jugé que ces mêmes prélèvements, en tant qu'ils frappaient des salaires et avaient pour objet de financer des régimes de sécurité sociale, entraient dans le champ d'application des règlements communautaires régissant le droit d'assujettir les travailleurs frontaliers à des cotisations sociales, la cour administrative d'appel de Paris n'a pas commis d'erreur de droit en jugeant que ces prélèvements ont le caractère d'impositions de toute nature et non celui de cotisations de sécurité sociale, au sens des dispositions constitutionnelles et législatives nationales. ». De surcroît, dans un arrêt CJUE du 3 avril 2008, *Philippe Derouin* (aff. C-103/06), concernant les conditions d'application du règlement CEE n° 1408/71 précité, la CJUE a maintenu sa position en jugeant que « la circonstance qu'un prélèvement soit qualifié d'impôt par une réglementation nationale ne signifie pas que, au regard de ce même prélèvement ne puisse être regardé comme relevant du champ d'application de celui-ci ». Et la Cour a conclu l'arrêt *Derouin* en jugeant que « le règlement n° 1408/71 doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à ce qu'un État membre, dont la législation sociale est seule applicable à un travailleur indépendant résident, exclue de l'assiette de contributions telles que la CSG et la CRDS les revenus perçus par ledit travailleur dans un autre État membre, par application, notamment, d'une convention préventive de la double imposition en matière d'impôts sur les revenus ». Ainsi, contrairement à ce que soutient la CFDT, l'affectation de la CSG au financement de la sécurité sociale ne lui fait pas perdre sa nature d'imposition au sens de l'article 34 de la Constitution pour la transformer en une « cotisation sociale » : la CSG peut se voir appliquer une convention internationale visant à éviter une double imposition sur les revenus, pour autant que cette contribution entre dans le champ d'application rationae materiae de cette convention, sans que le règlement européen sur les régimes de sécurité sociale puisse y faire obstacle.

2) Comme on l'a dit, la CSG créée en 1991 a été rendue non déductible de l'assiette de l'IR. En revanche, la CSG créée en 1997, et dont le taux a été majoré en 1998 par le gouvernement de M. Lionel Jospin afin de compenser la suppression des cotisations salariales affectées au financement des dépenses en « nature » (prestations de soins) de l'assurance maladie, a été rendue déductible de l'assiette de l'IR, suivant ainsi les recommandations du « rapport La Martinière » commandé en 1995 par M. Alain Juppé, alors Premier ministre du président Jacques Chirac (v. infra).

Ce basculement des cotisations sociales en contributions déductibles a eu un effet « dégressif » concernant les revenus du patrimoine : en effet, si ces revenus qui n'étaient pas soumis à des cotisations d'assurance maladie ont apparemment subi une augmentation uniforme de leur taxation, en réalité, du fait là encore de la déductibilité du produit de cette taxation de l'assiette soumise à l'IR, le coût de la contribution est compensé pour les personnes assujetties à l'IR par une diminution de cette imposition au taux de la tranche supérieure, à proportion du montant de la CSG payée. Comme avec les cotisations sociales, l'avantage de la déductibilité de cette CSG croît avec le revenu fiscal. Et ce caractère dégressif du prélèvement est encore aggravé du fait de la concentration des revenus du patrimoine au niveau des hauts revenus.

Le choix en faveur de la déductibilité, c'est-à-dire pour un prélèvement de fait « dégressif », s'est imposé parce que le choix contraire pour la « non-déductibilité » paraissait devoir se traduire nécessairement par une augmentation de l'IR qui se serait ajoutée à celle des prélèvements affectés à l'assurance maladie : les salariés imposables à l'IR (les cadres principalement) auraient été ainsi pénalisés et la CFDT craignait qu'ils refusent pour cette raison la réforme. Une autre réforme était pourtant possible : il aurait fallu maintenir la non-déductibilité de la CSG en abaissant légèrement les taux de l'IR. Ainsi, l'élargissement de l'assiette aurait été compensé par l'allègement des taux. Mais la CFDT préférait une CSG déductible de l'assiette de l'IR parce que cela lui permettait d'arguer que la CSG n'était qu'une forme de « cotisation sociale » et que ce prélèvement échappait ainsi aux critiques des autres syndicats. L'ensemble de ces raisons a abouti à la création d'un système absurdemment complexe de deux CSG dont l'une, parce qu'elle est déductible de l'assiette de l'IR, réduit la progressivité et donc la redistributivité de la fiscalité directe. »

IV. Perspectives : quelques pistes d'évolution envisagées

Les propositions suivantes ont été formulées dans le débat public au cours des dernières années.

■ **Évolution de la CSG**

- Financer la suppression de la part patronale des cotisations maladie par une hausse des taux de la CSG :
→ Cette mesure diminuerait le coût du travail, avec des retombées bénéfiques attendues en matière d'emploi. Henri Sterdyniak rappelle qu'il s'agit d'une mesure préconisée par l'Institut Montaigne, et correspondant à un « choc de compétitivité ».
→ Mais ce transfert de charge des entreprises vers les ménages (à salaire inchangé) entraîne un risque de perte de pouvoir d'achat, et donc de baisse de la consommation des ménages.
→ Des mesures compensatoires (hausse de salaire) pourraient être mises en place afin que la réforme soit neutre pour les salariés.

- Augmenter la CSG sur tous les revenus :
→ Cette mesure entraînerait un gain de pouvoir d'achat pour les salariés, mais une perte pour les retraités et les rentiers ; elle serait neutre pour les entreprises.
→ Des mesures compensatoires pourraient être introduites afin de neutraliser l'effet de la mesure pour les catégories affectées négativement.

- Substituer la CSG à tout ou partie des cotisations de sécurité sociale dues par les salariés, par des mécanismes directs ou indirects. Cette évolution, proposée par le Haut conseil du financement de la protection sociale dans son rapport du 5 mars 2014, aurait pour but de donner un caractère plus progressif aux prélèvements sociaux à la charge des ménages.

- Rendre la CSG plus progressive :
Cette piste, selon le rapport précité, pourrait se concrétiser selon diverses modalités : refonte des taux de la CSG sur les revenus de remplacement, modulation des taux en fonction des assiettes sur lesquelles elle porte, remise en cause partielle ou totale de la déductibilité de la CSG de l'impôt sur le revenu (pour les 5,1 points qui sont aujourd'hui déductibles). Les modifications pourraient également se limiter à la composante de la CSG assise sur les revenus d'activité, notamment en rendant forfaitaire l'abattement d'assiette de la CSG sur les revenus d'activité représentatif des frais professionnels, ou, réforme plus substantielle, en instituant un barème à taux croissant sur ces revenus (au lieu du barème aujourd'hui uniforme). Cette dernière mesure poserait des difficultés matérielles de mise en œuvre.

■ **Fusion entre CSG et impôt sur le revenu**

Cette mesure permettrait de faciliter le prélèvement de l'impôt sur le revenu à la source, de rationaliser l'articulation entre les deux impôts, de supprimer des « niches fiscales » et d'accroître la progressivité de l'ensemble du dispositif. Elle implique des choix relatifs notamment au champ des prélèvements entrant dans la réforme, au caractère individuel ou familial du dispositif d'imposition, à une éventuelle différenciation selon le type de revenu, et aux éventuelles exonérations.

■ **Évolution des cotisations sociales salariales**

Il s'agirait de donner aux cotisations sociales à la charge des salariés un caractère plus progressif, en l'allégeant pour les catégories les plus modestes et en l'accroissant pour les rémunérations plus élevées.

■ **Évolution des prélèvements sociaux sur le patrimoine**

Les taux faciaux des prélèvements sociaux étant déjà élevés, il s'agirait d'harmoniser leur assiette.

■ **Fiscalité écologique**

Elle vise à réduire la pollution en taxant l'usage de produits polluants ou les émissions nocives par les entreprises. Le coût est compensé par une réduction des cotisations sociales à la charge de l'employeur. Les entreprises sont ainsi incitées à polluer moins et créer des emplois.

Le risque en matière de financement de la protection sociale est de substituer à une assiette stable, une assiette qui a vocation à diminuer et qui pose un problème de rentabilité, puisque que l'écotaxe a un but dissuasif qui a pour objectif de modifier les comportements. Cette mesure pèserait fortement sur le secteur industriel. Les restructurations induites sont coûteuses. Enfin, une réforme de ce type nécessite une coordination supranationale pour éviter la délocalisation des industries concernées.

■ **Développement des taxes comportementales**

Les droits sur les alcools et tabacs, en particulier, sont aujourd'hui entièrement affectés à la Sécurité sociale. Outre la consolidation des dispositifs et de leur efficacité dissuasive, il est possible d'envisager la recherche motivée de nouveaux prélèvements, ou la taxation des dépenses de promotion publicitaire des produits présentant des risques pour la santé.

■ **Rationalisation des dispositifs dérogatoires**

Ces dispositifs, exonérations de cotisations sociales et exemptions d'assiette, ont un coût substantiel (pour la sécurité sociale, 30 Md€ de pertes de recettes au titre des exonérations et 48 Md€ de pertes d'assiette du fait des exemptions, selon le rapport d'étape 2013 du Haut Conseil du financement de la protection sociale). Leur lisibilité a pâti de leurs nombreuses modifications depuis 1990, avec un impact négatif sur les créations d'emploi qui en étaient attendues. Le HCFI-PS préconise d'évaluer ces mesures au regard de leurs objectifs et de les faire évoluer ou des les supprimer en conséquence.

■ **TVA sociale**

La TVA sociale a occupé le devant de la scène à partir de 2007, année où elle a été débattue lors des campagnes électorales, après avoir été mise en œuvre par le Danemark et l'Allemagne. Elle a donné lieu à de nombreuses études sur l'opportunité de sa mise en place en France (rapports Arthuis, Marini et Lagarde notamment). Elle consiste à compenser la suppression ou la réduction des cotisations sociales employeur par une hausse de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), imputée aux consommateurs. Il en résulterait une baisse du coût du travail, donc du coût de production, qui serait répercutée dans les prix hors taxe. Dès lors, en moyenne, les prix des biens et services, toutes taxes comprises, n'augmenteraient pas.

→ Une fiscalisation par la TVA sociale serait un moyen de maintenir un niveau élevé de protection sociale en élargissant l'assiette de son financement ; les importations, notamment, participeraient au financement de la protection sociale. Cette mesure diminuerait le coût du travail pour l'employeur. Les retombées positives attendues concernent, d'une part, la compétitivité des produits français, dont le prix de revient diminuerait, et d'autre part l'emploi. De plus elle serait techniquement simple à mettre en œuvre.

→ Elle soulève toutefois un certain nombre de difficultés : le taux de TVA en France est déjà l'un des plus élevés de l'Union européenne ; elle engendre un risque d'inflation, en raison du temps de répercussion des baisses de charges par les employeurs sur les prix, et en raison des mécanismes d'indexation qui entraîneraient une augmentation des salaires. Les effets positifs sur la compétitivité demeurent donc incertains. Il en va de même des effets sur la création d'emplois. En outre, s'agissant de fiscalité indirecte, cette mesure aurait un effet anti-redistributif porteur d'inégalités, comme le souligne Mireille Elbaum³.

Rémi Pellet⁴ rappelle que la loi n°2012-354 du 14 mars 2012 portant loi de finances rectificative pour 2012 a instauré une forme de TVA sociale en ce qu'elle a affecté à la branche famille de la sécurité sociale les ressources issues de l'augmentation du taux de TVA, afin de compenser une baisse du taux des cotisations sociales patronales « famille ». Il rappelle que les économistes ne sont pas unanimes quant à un effet antiredistributif, et donc socialement injuste, de la TVA.

■ **Cotisation sociale sur la valeur ajoutée (CSVA)**

Il s'agit de réduire les cotisations sociales patronales, et de compenser cette réduction par une recette fiscale, assise sur la valeur ajoutée, donc pesant sur les bénéficiaires des entreprises. Henri Sterdyniak⁵ rappelle que ce projet, récusé par le MEDEF, pourrait favoriser l'emploi, mais sans accroître la compétitivité globale des entreprises. Il a été principalement débattu à la fin des années 1980 et en 2006-2007.

→ Cette mesure, qui accroîtrait la taxation du capital pour diminuer celle du travail, n'augmenterait pas les charges globales pesant sur les entreprises, tout en favorisant la création d'emplois – à condition que la substitution entre travail et capital puisse s'opérer.

→ Cependant elle comporte des risques, soulignés notamment par le rapport Malinvaud en 1998, puis lors de la relance du débat en 2007 : création de disparités entre les entreprises (les entreprises à fort profit étant défavorisées) ; risque que le gain de compétitivité dans les secteurs à forte main-d'œuvre soit atténué par l'écart de coût du travail entre la France et les pays émergents ; frein à l'investissement productif et à la capacité d'innovation ; incitation à l'évasion fiscale...

Sources :

M. Elbaum, « Le financement de la protection sociale : Quelles perspectives au-delà des « solutions miracles » ? », Revue de l'OFCE, n° 122, 2012. Haut Conseil de financement de la protection sociale rapports d'étape 2013 et 2014

M. Navarro, G. Zucman, « Quel avenir pour le financement de la protection sociale ? », Regards croisés sur l'économie, 2007, n° 1, p. 157-166.

R. Pellet, « Fiscalité sociale : les contradictions des syndicats de salariés », Droit social, n°6, juin 2012.

H. Sterdyniak, « Compétitivité, le choc illusoire... Faut-il réformer le financement de la protection sociale ? », Les notes, OFCE, n° 24, 2012.

³ M. Elbaum, « Le financement de la protection sociale : Quelles perspectives au-delà des « solutions miracles » ? », Revue de l'OFCE, n° 122, 2012.

⁴ R. Pellet, « Fiscalité sociale : les contradictions des syndicats de salariés », Droit social, n°6, juin 2012.

⁵ H. Sterdyniak, « Compétitivité, le choc illusoire... Faut-il réformer le financement de la protection sociale ? », Les notes, OFCE, n° 24, 2012.

Bibliographie indicative

Ouvrages

- M. Borgetto, J.-J. Dupeyroux et R. Lafore, *Droit de la sécurité sociale*, Dalloz, 16e éd., 2008.
- P. - L. Bras et D. Tabuteau, *Les assurances maladie*, Presses Universitaires de France (PUF), 2012.
- C. Daniel et B. Palier (dir.), *La protection sociale en Europe, Le temps des réformes*, La Documentation Française, 2001.
- M. Elbaum, *Économie politique de la protection sociale*, Presses universitaires de France, 1993, rééd.2011.
- C. Euzeby, F. Legendre, J. Reysz, *La Dynamique de la protection sociale en Europe. Bilan, propositions, perspectives*, PUG, 2011.
- X. Fontanet, *Si on faisait confiance aux entrepreneurs - L'entreprise française et la mondialisation*, Les Belles Lettres, 2010.
- D. Grandguillot, *Le droit social : droit du travail, droit de la protection sociale*, Gualino, 2013.
- A.-M. Guillemard, *Où va la protection sociale ?*, PUF, 2008.
- F. Kessler et J.-P. Lhernould, *Code annoté européen de la protection sociale*, Groupe revue fiduciaire, 2004.
- F. Kessler, *Droit de la protection sociale*, Dalloz, 2009.
- C. Landais, T. Piketty et E. Saez, *Pour une révolution fiscale. Un impôt sur le revenu pour le XXIème siècle*, Seuil, 2011.
- M. Limousin et C. Mills, *La protection sociale en danger : état des lieux et stratégie pour une alternative*, Pantin, 2010.
- J.-L. Matt, *La sécurité sociale : organisation et financement*, L.G.D.J., 2001.
- B. Palier, *A long Good Bye to Bismarck ? The Politics of Welfare Reforms in Continental Europe* (dir.), Amsterdam University Press, 2010.
- B. Palier et L.-C. Viossat, *Politiques sociales et mondialisation*, Futuribles, 2001.
- B. Palier, *La réforme des retraites*, 2003, PUF, 3^{ème} édition actualisée en 2010.
- B. Palier, *La réforme des systèmes de santé*, 2004, PUF, réed. 2010.
- B. Palier, *Reforming Bismarckian Welfare systems*, avec Claude Martin (ed.), Routledge, Oxford, 2008.
- R. Pellet, *Les finances sociales : économie, droit et politique*, LGDJ, 2001.
- X. Prétot, *Grands arrêts du droit de la sécurité sociale*, Sirey, 1988.
- C. Prieur, *Financer nos dépenses de santé, que faire ?*, L'Harmattan, 2011.
- J.-L. Tavernier (dir.), *Tableaux de l'économie française*, La documentation Française, 2014.

Articles

- G. Allègre, G. Cornilleau, H. Sterdyniak, « Vers la fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG ? », *Revue de l'OFCE*, no 101, 2007.
- E. Amar, M. Beffy, F. Marical, E. Raynaud, « Les services publics de santé, éducation et logement contribuent deux fois plus que les transferts monétaires à la réduction des inégalités de niveau de vie », *France portrait social*, 2008.
- J. Bichot, « Réformer ou ravauder : le cas de la TVA sociale », *Droit social*, 2012, p. 558.
- M. Borgetto, « La protection sociale fondée sur l'emploi : un modèle inadapté ? Entre cotisations sociales et fiscalité », *Informations sociales*, n°6, 2007.
- M. Borgetto, « La réforme du système d'indemnisation du chômage : vers un retour en force de la logique d'assistance ? », *Droit social*, n°4, 2001.
- A. Bourgeois, M. Duée, M. Hennion, « Vingt-cinq ans de comptes de la protection sociale : une rétopolation de

1981 à 2006 », *Études et résultats*, no647, 2008.

M. Bunel., F. Gilles F., Y. L'Horty, « Les effets des allègements de cotisations sociales sur l'emploi et les salaires : une évaluation de la réforme de 2003 », *Économie et statistique*, n°429-430, 2010.

J.-P. Camby, « Les impositions de toutes natures : une catégorie sans critère ? », *AJDA*, 1991, p. 339.

L. Caussat, M. Hennion, P. Horusitzky, C. Loisy, « Les transformations du financement de la protection sociale et leurs incidences économiques », *Dossiers solidarité et santé*, no 3, 2005.

G. Cette, C. Ramaux, « Le coût du travail est-il vraiment trop élevé ? », *Revue de droit du travail*, 2012, p. 671.

G. Cette, E. Kremp, « Le passage à une assiette valeur ajoutée pour les cotisations sociales », *Travail et emploi*, n°72, 2006.

J.-P. Chauchard, B. Friot, « Faut-il couper le cordon entre travail et protection sociale ? », *Revue de droit du travail*, 2011, p. 677.

M. Didier, M. Martinez, Contribution au Conseil d'analyse économique sur le basculement des cotisations patronales, *Droit social*, 2012, p. 564.

M. Elbaum, « Le financement de la protection sociale : Quelles perspectives au-delà des « solutions miracles » ? », *Revue de l'OFCE*, n° 122, 2012.

M. Elbaum, « Un nouveau modèle de financement pour la santé ? », *Santé publique*, vol. 22, 2010.

M. Elbaum, « Protection sociale et solidarité en France. Évolutions et questions d'avenir », *Revue de l'OFCE*, n°102, 2007.

E. Heyer, M. Plane, X. Timbeau, "Impact économique de la quasi TVA sociale", *Revue de l'OFCE*, n°122, 2012.

P. Horusitzky, « L'évolution de la législation relative au financement de la protection sociale depuis 1980 », *Dossiers solidarité et santé*, 2005.

K. Julienne et M. Lelièvre, « L'évolution du financement de la protection sociale à l'aune des expériences britannique, française et danoise », *Revue française des affaires sociales*, 2004/3 n° 3, p. 87-111.

S. Kott, « Classification des ressources publiques », *JurisClasseur Administratif*, Fascicule 114, 1er Juin 2013, mis à jour le 1er Juin 2013.

M. Koubi, C. Simon, J. Solard, C. Zaidman, « 50 ans d'évolution de la structure de financement de la protection sociale », *Études et résultats*, n°826, 2012.

M. Laroque, L'impact du droit communautaire sur les concepts de la protection sociale française, *Droit social* 1997 p. 961

D. Libault, « Crise et sécurité sociale : problématique, enjeux et perspectives », *RFFP*, 2011.

M. Navarro, G. Zucman, « Quel avenir pour le financement de la protection sociale ? », *Regards croisés sur l'économie*, 2007/1 n° 1, p. 157-166.

R. Pellet, « L'équilibre financier de la Sécurité sociale après les refinancements de la dette sociale », *Semaine juridique Social*, 18 janvier 2011, p. 20.

R. Pellet, « L'Europe et la "privatisation des États-providence" », *Droit social*, février 2011, p. 199.

R. Pellet, « La fiscalisation du financement des retraites », *Droit social*, mars 2011.

R. Pellet, « Fiscalité sociale : les contradictions des syndicats de salariés », *Droit social*, n°6, juin 2012.

R. Pellet, « Quatre propositions (sérieuses) de réforme des finances sociales », in *Le Carnet de santé de la France* 2012, Dunod, septembre 2012.

J. Pisani-Ferry, « Pourquoi la crise économique s'éternise-t-elle en Europe ? 2008-2013, cinq années d'hésitations et de conflits », *Esprit* 2013.

X. Prétot, « La Cour de justice des Communautés européennes, le travailleur frontalier et la contribution sociale généralisée », *Droit social*, 2000, p. 529.

X. Prétot, « La notion de cotisation de Sécurité sociale », *Droit social*, 1993, p. 516.

X. Prétot, « La notion d'imposition de toute nature », *Revue française des finances publiques*, n°100, novembre 2007.

X. Prétot, « Prélèvement social et prélèvement fiscal », in Loïc Philip (dir.), *Les finances sociales, unité ou diversité?* Economica, 1995.

- F. Rauch, « Le financement de la Sécurité sociale aujourd'hui : état de la question », *Cahiers de santé publique et de protection sociale*, n°2, 2013, pp. 46-54.
- F. Raynaud, Pascale Fombeur, « Contours de la notion d'impositions de toutes natures », *AJDA*, 1998, p. 787.
- J.-L. Rey, « Les notions de cotisation et d'impôt et la réforme du financement de la protection sociale », in Haut Conseil du financement de la protection sociale, *Rapport d'étape sur la clarification et la diversification des ressources des régimes de la protection sociale*, juin 2013.
- G. Saint-Paul, « Les enjeux du financement de la protection sociale », *Droit social*, 2012, p. 555.
- H. Sterdyniak, « Can the French economic policy be successful? », *European Journal of Economics and Economic policies*, 10(2), 2013.
- H. Sterdyniak, « Compétitivité, le choc illusoire... Faut-il réformer le financement de la protection sociale ? », *Les notes*, OFCE, n° 24, 2012.
- H. Sterdyniak, « Évaluer les réformes des exonérations générales de cotisations sociales », *Commentaire*, n°126, décembre 2012.
- H. Sterdyniak, « Retraites 2013 : une (petite) réforme », *Notes de l'OFCE*, septembre 2013.
- H. Sterdyniak, « Le système fiscal français doit rester familial », *Travail, genre et sociétés*, n°27, 2012.
- T. Wanecq, « Les cotisations sociales, un enjeu économique et financier complexe », *Droit social*, 2009, p. 349.
- C. Waquet, « Financement de la Sécurité sociale : quel avenir ? », *Ecoflash*, n°211, 2006.

Rapports et avis

- Y.-G. Amghar, F. Laloue, « Les dispositifs dérogatoires en matière de prélèvements sociaux », *Rapport particulier pour le Conseil des prélèvements obligatoires*, 2010.
- E. Besson, *TVA sociale*, Rapport au Premier ministre, 2007.
- C. de Boissieu et R. Guesnerie, « Avis du CAE sur le projet d'élargissement de l'assiette des cotisations sociales employeurs », juillet 2006, www.cae.gouv.fr/avis_cotsoc.htm
- A. Bourgeois et G. Delautre, « Comparaison européenne de l'évolution des dépenses et des ressources de la protection sociale », DREES, *Comptes de la protection sociale en 2008*, 2010.
- Centre d'analyse stratégique, *Réforme du financement de la protection sociale, avis de synthèse*, 2006.
- Conseil d'orientation pour l'emploi, *Rapport du groupe de travail sur l'élargissement de l'assiette des cotisations de sécurité sociale*, La documentation Française, 2006.
- Conseil des prélèvements obligatoires (2009), *Les prélèvements obligatoires des entreprises dans une économie globalisée*, Paris, La Documentation française.
- Conseil des prélèvements obligatoires, *Entreprises et « niches » fiscales et sociales*, 2010.
- Cour des comptes (2011), « Le Fonds de réserve des retraites », *Rapport public annuel*, 2011.
- Cour des comptes, *La Sécurité sociale, Rapport 2012 sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, septembre 2012.
- M. Debonneuil et L. Fontagné, *Compétitivité, Rapport n°40 du Conseil d'analyse économique*, La documentation Française, 2003.
- DRESS, *La protection sociale en France et en Europe en 2010*, Ministère de l'économie et des finances, octobre 2012.
- A. Duthilleul, *Le financement de la protection sociale, Avis du Conseil économique et social*, La documentation Française, décembre 2007.
- Haut Conseil pour l'Avenir de l'Assurance Maladie, *Les principes de solidarité de l'assurance maladie*, 2013.
- Haut Conseil pour le Financement de la Sécurité Sociale, *État des lieux sur le financement de la protection sociale*, La documentation française, octobre 2012.
- Haut Conseil pour le financement de la protection sociale, *Rapport d'étape sur la clarification et la diversification des ressources des régimes de la protection sociale*, juin 2013.
- Haut Conseil pour le financement de la protection sociale, *Point d'étape sur les évolutions du financement de la protection sociale*, mars 2014.

Haut Conseil pour le financement de la protection sociale, Rapport sur les perspectives de financement à moyen-long terme des régimes de protection sociale, janvier 2014.

M. Hennion, « Cinquante ans de financement de la protection sociale », DREES, *Comptes de la protection sociale en 2008*, 2010.

Inspection générale des finances, *Rapport du Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales*, 2011.

Institut Montparnasse, X. Chojnicki, J. Glachant, L. Ragot, Chaire Transitions Démographiques, Fiscalisation du financement de la protection sociale, Financer la protection sociale n°2, Coll. Recherches, janvier 2014.

IRDES, Historique des Lois de financement de la Sécurité sociale en France, février 2013, <http://www.irdes.fr/EspaceDoc/DossiersBiblios/LoisFinancementSecu.pdf>.

J.-J. Jégou, *Avis sur le projet de loi portant réforme des retraites*, Sénat, n° 727, 2010.

E. Malinvaud, *Les cotisations sociales à la charge des employeurs : analyse économique*, Rapport du Conseil d'analyse économique, La Documentation française, 1998.

P. Marini, *Quels prélèvements obligatoires ? Pour quels besoins collectifs ?*, Rapport d'information n°41, octobre 2006.

OCDE, *Réformes économiques. Objectif Croissance 2010*, 2010.

Ce document a été préparé par la section du rapport
et des études du Conseil d'État avec
la participation d'Ariane Bakkali et
Mathilde Teissier, stagiaires à la SRE.