



## *Droits et Débats*

# **Impôt et cotisation : quel financement pour la protection sociale ?**

Un colloque organisé  
par le Conseil d'État  
le 27 juin 2014



## Publications du Conseil d'État chez le même éditeur

### Collection « Les rapports du Conseil d'État » (ancienne collection « Études et documents du Conseil d'État », EDCE)

- Le contrat, mode d'action publique et de production de normes (EDCE n° 59), 2008.
- Droit au logement, droit du logement (EDCE n° 60), 2009.
- L'eau et son droit (EDCE n° 61), 2010.
- Consulter autrement, participer effectivement, (EDCE n° 62), 2011.
- Les agences : une nouvelle gestion publique ? – étude annuelle 2012, n° 63.
- Le droit souple – étude annuelle 2013, n° 64.
- Le numérique et les droits fondamentaux – étude annuelle 2014, n° 65.
- L'action économique des personnes publiques – étude annuelle 2015, n° 66.

### Collection « Les études du Conseil d'État »

- Le droit de préemption, 2008.
- L'implantation des organisations internationales sur le territoire français, 2008.
- Les recours administratifs préalable obligatoires, 2009.
- La révision des lois bioéthiques, 2009.
- Les établissements publics, 2010.
- Développer la médiation dans le cadre de l'Union européenne, 2011.
- Vers l'institution d'un parquet européen, 2011.
- Le rescrit : sécuriser les initiatives et les projets, 2014.
- L'application du nouveau principe « silence de l'administration vaut acceptation », 2014.
- Les commissaires du Gouvernement dans les entreprises, 2015.
- Directives européennes : anticiper pour mieux transposer, 2015.

### Collection « Droits et Débats »

- Le droit européen des droits de l'homme, n° 1, 2011.
- Les développements de la médiation, n° 2, 2012.
- La valorisation économique des propriétés des personnes publiques, n° 3, 2012.
- La démocratie environnementale, n° 4, 2012.
- Consulter autrement, participer effectivement, n° 5, 2012.
- Le patrimoine immatériel des personnes publiques, n° 6, 2013.
- Santé et justice : quelles responsabilités ?, n° 7, 2013.
- Les agences : une nouvelle gestion publique?, n° 8, 2013.
- Les enjeux juridiques de l'environnement, n° 9, 2014.
- La décentralisation des politiques sociales, n° 10, 2014.
- 1952-2012 : le juge français de l'asile, n° 11, 2013.
- Corriger, équilibrer, orienter : une vision renouvelée de la régulation économique – Hommage à Marie-Dominique Hagelsteen, n° 12, 2014.
- La sanction : regards croisés du Conseil d'État et de la Cour de cassation, n° 13, 2015.
- Ou va l'État? – Tome 1, n° 14, 2015.
- Impôt et cotisation : quel financement pour la protection sociale ?, n° 15, 2015.

### Collection « Histoire et mémoire »

- Conférences Vincent Wright – volume 1, 2012.
- Conférences Vincent Wright – volume 2, 2015.

### Collection « Jurisprudences ».

- Jurisprudence du Conseil d'État 2012-2013, 2014.



# Sommaire

<b>Avant-propos.....</b>	<b>5</b>
<b>Abréviations et acronymes .....</b>	<b>10</b>
<b>Programme du colloque .....</b>	<b>11</b>
<b>Séance d'ouverture.....</b>	<b>13</b>
<b>1<sup>e</sup> table ronde – Impôt et cotisation : historique et évolutions .....</b>	<b>21</b>
Présentation des intervenants .....	23
Introduction de la table ronde.....	25
Actes – Impôt et cotisation : historique et évolutions .....	32
Témoignages et échanges avec les participants .....	47
<b>2<sup>e</sup> table ronde – La distinction entre impôts et cotisations sous le regard du juge.....</b>	<b>53</b>
Présentation des intervenants .....	55
Actes – La distinction entre impôts et cotisations sous le regard du juge .....	57
Témoignages et échanges avec les participants .....	76
<b>3<sup>e</sup> table ronde – Impôt et cotisation : l'apport de l'analyse économique et des comparaisons internationales .....</b>	<b>83</b>
Présentation des intervenants.....	85
Actes – Impôt et cotisation : l'apport de l'analyse économique et des comparaisons internationales.....	87
Témoignages et échanges avec les participants .....	108
<b>Débat – Impôt et cotisation : quels choix, quelles perspectives ? .....</b>	<b>115</b>
Présentation des intervenants.....	117
Actes – Impôt et cotisation : quels choix, quelles perspectives ? .....	119
<b>Séance de Clôture.....</b>	<b>141</b>
<b>Annexes .....</b>	<b>147</b>
Annexe 1 : principales étapes et textes de référence de l'évolution du financement de la protection sociale .....	149
Annexe 2 : sélection de jurisprudences .....	155
Annexe 3 : éléments de prospective.....	167
Bibliographie indicative .....	171





*Avertissement – les fonctions des intervenants sont celles exercées à la date des conférences.*





# Avant-propos

---

**Olivier Dutheillet de Lamothe**

*Conseiller d'État,*

*Président de la section sociale du Conseil d'État*

Le cycle des Entretiens du Conseil d'État en droit social est, comme l'a souligné dans son discours d'ouverture le vice-président du Conseil d'État, « *un lieu privilégié de dialogue entre les juristes, les économistes, les responsables politiques, les partenaires sociaux et l'Université sur l'état et les perspectives d'évolution des différentes branches du droit social, notamment les droits du travail de la sécurité sociale et de la santé* ».

Cette quatrième édition de ces entretiens a retenu pour thème « Impôt et cotisation : quel financement pour la protection sociale ? ».

Ce sujet correspond, comme les précédents, à la fois à une volonté de faire un point théorique sur une question qui a finalement peu retenu l'attention de la doctrine, – comme la 2<sup>e</sup> édition l'avait fait lors pour la fraude sociale – et de s'inscrire dans l'actualité des réformes en cours : en effet, au moment où a eu lieu ce colloque, le Gouvernement venait de déposer le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014 en proposant des éléments de progressivité des cotisations salariales.

Trois tables rondes ont permis d'explorer ce sujet sous ces trois dimensions essentielles :

- la dimension historique et politique ;
- la dimension économique ;
- la dimension juridique.

*1. Sur le plan historique*, le financement de la protection sociale a longtemps reposé sur une logique Bismarckienne, c'est-à-dire sur les seules cotisations sociales assises sur les revenus d'activité.

Depuis 1945, avec le développement d'une politique de solidarité nationale et une déconnection progressive du droit aux prestations et des cotisations dans le domaine de la maladie et de la famille, les recettes de la sécurité sociale se sont de plus en plus diversifiées: à côté des cotisations sont apparus, d'une part, de nouveaux prélèvements tels que la CSG et le CRDS et, d'autre part, des taxes affectées. Le système de protection sociale est devenu de plus en plus Beveridgien.





Comme l'a souligné à juste titre Rolande Ruellan dans sa présentation de l'histoire du financement de la protection sociale : « En 1945 la volonté de couvrir toute la population en réunissant les risques qui étaient déjà couverts, mais par des organismes différents et par des lois différentes, n'a rien changé sur le plan du financement : la sécurité sociale en 1945 sera financée également par des cotisations qui seront plafonnées ».

L'idée du plafond était, à l'époque, qu'il fallait laisser une place aux protections complémentaires. Elle répondait à des arbitrages qui ont été faits au moment des ordonnances de 1945 avec la mutualité et le régime de retraites complémentaires des cadres qui existait déjà. Cette idée conserve aujourd'hui, au moment de la généralisation de la protection complémentaire contre la maladie, une très grande actualité.

L'idée du plafond reposait également sur l'idée qu'il ne fallait pas déresponsabiliser les assurés sociaux : il fallait leur laisser une marge d'autonomie pour organiser leur protection. La création du ticket modérateur en assurance maladie répondait à la même préoccupation.

2. *Sur le plan économique*, le débat a montré que la question essentielle était moins le choix entre cotisation et impôt que la question « Qui paie et avec quel effet ? ».

Il existe, en effet, plus de différence entre l'impôt sur le revenu et la taxe sur la valeur ajoutée qu'entre la contribution sociale généralisée et les cotisations.

Jean-Luc Tavernier, Directeur Général de l'INSEE a également souligné l'intérêt des financements dédiés. Ils ont l'avantage, d'une part, d'être visibles et de tendre à limiter une dépense dynamique. C'est dans cet esprit qu'a été mise en place la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS) pour contenir la dette. Ils permettent également de garantir l'équilibre du financement de la sécurité sociale en lui assurant des recettes sécurisées. Enfin, ils ont l'avantage d'intéresser les acteurs eux-mêmes de la protection sociale à l'équilibre du système, par exemple les fumeurs, par les taxes sur le tabac, à la limitation de sa consommation.

3. *C'est sur le plan juridique* que la distinction entre cotisation et impôt est à la fois la plus importante et la plus lourde de conséquences.

Le Conseil Constitutionnel juge de manière constante que « les cotisations sociales versées au régime obligatoire 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 » et que « ces cotisations ouvrent vocation à des droits aux prestations et avantages servis par ces régimes » (Décisions n°93-325 DC du 13 août 1993; n° 2012-659 DC du 13 décembre 2012).

Les cotisations se caractérisent ainsi par l'existence d'une contrepartie. En revanche un prélèvement obligatoire est qualifié d'impôt dès lors qu'il est sans lien avec l'ouverture d'un droit à prestation.





Pour reprendre la formule du rapporteur public Emmanuel Glaser dans ses conclusions sur l'arrêt *Martin* du Conseil d'État, « *Ce n'est ni l'objet de prélèvement, ni son affectation à un organisme social qui détermine la nature d'une cotisation sociale, mais le lien étroit qui existe entre l'obligation de cotiser et le droit aux prestations* » .

Les conséquences juridiques de la distinction impôt – cotisations sont très importantes sur deux plans :

1- Sur le plan de la compétence :

- Le législateur doit fixer les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature ;
- En revanche, il ne fixe que les principes fondamentaux de la sécurité sociale, ce qui explique que le taux des cotisations relève du pouvoir réglementaire.

2- Sur le plan de l'inclusion, ou non, dans le plafond d'imposition des ménages

- Pour les impositions de toute nature, le Conseil estime qu'il « convient, pour apprécier le respect du principe d'égalité devant les charges publiques, de prendre en compte l'ensemble de ces impositions portant sur le même revenu et acquittées par le même contribuable » et que celles - ci ne doivent pas dépasser un certain niveau – que le Conseil d'État a estimé à un taux marginal d'imposition des deux tiers – sous peine de présenter un caractère confiscatoire et d'être censurées à ce titre (Décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012).

- Le Conseil a exclu les cotisations sociales en 2012 de l'ensemble des prélèvements obligatoires pris en compte pour apprécier le caractère confiscatoire de l'impôt, en raison de leur caractère proportionnel aux revenus.

C'est parce qu'il a exclu, en raison de leur caractère proportionnel les cotisations sociales de l'appréciation du caractère confiscatoire des prélèvements obligatoires que le Conseil a refusé d'admettre la moindre progressivité des cotisations salariales – même limitée à des salaires compris entre 1 et 1,3 SMIC – et censuré la mesure qui figurait dans la LFSS ratificative pour 2014 :

*« Considérant que le législateur a, aux fins d'augmenter le pouvoir d'achat des salariés dont la rémunération est modeste, institué une réduction dégressive des cotisations salariales de sécurité sociale des salariés dont la rémunération « équivalent temps plein » est comprise entre 1 et 1,3 salaire minimum de croissance ; que, dans le même temps, il a maintenu inchangés, pour tous les salariés, l'assiette de ces cotisations ainsi que les prestations et avantages auxquels ces cotisations ouvrent droit ; qu'ainsi, un même régime de sécurité sociale continuerait, en application des dispositions contestées, à financer, pour l'ensemble de ses assurés, les mêmes prestations malgré l'absence de versement, par près d'un tiers de ceux-ci, de la totalité des cotisations salariales ouvrant droit aux prestations servies par ce régime ; que, dès lors, le législateur a institué une différence de traitement, qui ne repose pas sur une différence de situation entre les assurés d'un même régime de sécurité sociale, sans rapport avec l'objet des cotisations salariales de sécurité sociale ; qu'il résulte de ce qui précède que les dispositions de l'article 1<sup>er</sup> de la loi déferée, qui méconnaissent le principe d'égalité, doivent être déclarées contraires à la Constitution »* (Décision n° 2014-698 DC du 6 août 2014).





La décision du 6 août a ainsi transformé un critère de définition des cotisations - le lien entre cotisations et prestations - incontestable en une règle de fond très rigide : la stricte proportionnalité des cotisations salariales aux revenus.

La mise en place d'une certaine progressivité au sein d'un même régime aurait très bien pu être considérée comme une mise en œuvre du principe de solidarité entre l'ensemble des membres affiliés à ce régime sans que cette forme de solidarité remette en cause la nature de la cotisation dès lors qu'était maintenue l'existence d'un lien suffisant entre la cotisation acquittée et le bénéfice des droits qui résultent de l'affiliation à ce régime.

Combinée avec la décision de 2000 sur la CSG, la décision du 6 août prive le Gouvernement de toute marge de manœuvre pour financer la protection sociale:

- En 2000 le Conseil a interdit toute dégressivité de la CSG parce que c'est une imposition (Décision n° 2000-441 DC du 28 décembre 2000);
- En 2014, le Conseil interdit toute dégressivité des cotisations salariales parce que ce sont des cotisations sociales.

Cette double jurisprudence réduit de façon excessive la marge de manœuvre du Gouvernement et du législateur face au défi très difficile du financement de la protection sociale et au problème majeur de l'incitation au travail, contraignant le Gouvernement à utiliser exclusivement l'outil fiscal souvent mal adapté:

- Ainsi, à la suite de la censure de 2000, le Gouvernement a instauré la Prime Pour l'Emploi (PPE) qui a coûté des milliards, dont tous les spécialistes de l'emploi sont d'accord pour dire qu'elle a été inefficace et que le Gouvernement vient de supprimer ;

- A la suite de la censure de 2014, le Gouvernement a pris la décision de supprimer la première tranche de l'impôt sur le revenu, faisant ainsi passer le nombre de contribuables assujettis à cet impôt de 48,5 % en 2014 à 46 %, ce qui représente un peu moins de 17 millions de foyers imposables sur environ 36,5 millions – mesure qui paraît également très contestable au regard de la situation de nos finances publiques et du consentement à l'impôt dans notre société.

C'est la raison pour laquelle dans la lettre de saisine qu'il a adressée au Haut Conseil du financement de la protection sociale le 21 octobre 2014, le Premier ministre a demandé au Haut Conseil de réaliser une « analyse des modalités par lesquelles les capacités contributives des assurés pourraient être davantage prises en compte dans la détermination des prélèvements sociaux », eu égard « aux contraintes imposées par la jurisprudence constitutionnelle relative aux impositions de toutes natures et aux cotisations sociales ».

Pour redonner des marges de manœuvre au Gouvernement et au législateur, le Haut Conseil envisage dans son rapport deux voies très différentes:

- « *La première voie consisterait à promouvoir une redéfinition de la notion de cotisation en s'appuyant sur la décision du Conseil d'État de 1990 relative à la contribution sur les primes d'assurance automobile et sur la jurisprudence communautaire.*



Seraient alors considérées comme des cotisations la CSG, les prélèvements de solidarité sur les revenus du patrimoine et des placements et la CRDS, et y seraient assujetties les personnes qui ont un droit à des prestations sociales versées par des régimes français de sécurité sociale, même si ces personnes ne sont pas résidentes fiscales en France.

Le caractère d'impositions de toutes natures de ces prélèvements serait remis en cause, au profit de leur inclusion dans une notion élargie de cotisation constituée des prélèvements finançant la protection sociale, qui privilégierait la référence à l'affiliation à un régime de sécurité sociale par rapport à celle « d'ouverture de droits ».

Ceci permettrait de s'adapter au cas de branches tendant vers l'universalité des droits (famille, maladie), et dans lesquels, en tout état de cause, les droits ne sont plus subordonnés à l'acquittement d'une cotisation.

Ces innovations juridiques ne s'exposent pas moins à un risque de censure par le Conseil constitutionnel en cas de mise en œuvre d'un véhicule législatif, qui doit être évalué pour le cas échéant prévoir une modification de la Constitution.

Par ailleurs, elle ne garantit pas la possibilité de rendre progressif le barème des cotisations sociales, car quand bien même le Conseil constitutionnel validerait cette évolution juridique, celles-ci devraient néanmoins rester essentiellement proportionnelles au revenu.

- La deuxième voie, qui répondrait en particulier à cette question, consisterait à aller dans le sens d'une progressivité accrue de la CSG, sur la base de critères tenant compte, dans la lignée de la jurisprudence constitutionnelle, de la capacité contributive des ménages.

Cette évolution, jusqu'ici jugée problématique, serait facilitée par le rapprochement des règles de perception de l'impôt sur le revenu avec celles de la CSG ; en effet, le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu, dont la mise en œuvre a été annoncée par le Gouvernement à l'horizon 2018, pourrait nécessiter la communication aux employeurs d'une information sur l'ensemble des revenus du foyer fiscal du salarié, notamment *via* le revenu fiscal de référence.

L'institution d'un barème progressif de la CSG, ainsi facilitée, n'impliquerait pas en tant que telle une éventuelle fusion avec l'impôt sur le revenu, dans la mesure où les deux barèmes pourraient demeurer fortement différenciés, et où l'affectation de la CSG aux régimes de protection sociale ne serait pas remise en cause.»

On le voit, les 4<sup>e</sup> *Entretiens du Conseil d'État en droit social* ont ouvert un vaste chantier de réflexion et d'action qui est loin d'être clos !



## Abréviations et acronymes

ACOSS	Agence centrale des organismes de sécurité sociale
AEEH	Allocation d'éducation de l'enfant handicapé
AGIRC	Association générale des institutions de retraite des cadres
AME	Aide médicale d'État
ARRCO	Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés
CADES	Caisse d'amortissement de la dette sociale
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CMU	Couverture maladie universelle
CRDS	Contribution pour le remboursement de la dette sociale
CSA	Contribution de solidarité pour l'autonomie
CSG	Contribution sociale généralisée
C3S	Contribution sociale de solidarité des sociétés
FSV	Fonds de solidarité vieillesse
IRPP	Impôt sur le revenu des personnes physiques
ITAF	Impôts et taxes affectés
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
LOLFSS	Loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale
ONDAM	Objectif national de dépenses de l'assurance maladie
PCH	Prestation de compensation du handicap
PIB	Produit intérieur brut
PLF(R)	Projet de loi de finances (rectificatif)
PPE	Prime pour l'emploi
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
URSSAF	Unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales





# Programme du colloque

---

## 9h30 – Séance d’ouverture

**Jean-Marc Sauvé**, vice-président du Conseil d’État

## 10h00 - 11h30 – Table ronde 1 : Impôt et cotisation : historique et évolutions

### *Exposé d’ouverture*

**Rolande Ruellan**, présidente honoraire de chambre de la Cour des comptes, présidente du comité d’histoire 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

**Intervenants :** **Gilles Carrez**, député du Val-de-Marne, président de la commission des finances, de l’économie générale et du contrôle budgétaire

**Dominique Lefèbvre**, député du Val d’Oise, vice-président de la commission des finances, de l’économie générale et du contrôle budgétaire

**Rolande Ruellan**, présidente honoraire de chambre de la Cour des comptes, présidente du comité d’histoire de la sécurité sociale

## 11h30 - 13h00 – 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 Sciences Po Paris

**Intervenants :** **Stéphane Austry**, avocat associé au CMS Bureau Francis Lefèbvre  
**Denis Piveteau**, conseiller d’État, ancien président de la 1<sup>e</sup> 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





**14h00 - 15h30 – Table ronde n°3 : 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 Sciences Po Paris  
**Henri Sterdyniak**, directeur du département « économie de la mondialisation » de l'OFCE  
**Jean-Luc Tavernier**, directeur général de l'INSEE

**15h30 -17h00 – Débat : Impôt et cotisation : quels choix, quelles perspectives ?**

**Modérateur :** **Jean-Louis Rey**, directeur de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss)

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

**17h00 - 17h30 – Séance de clôture**

**Jean Pisani-Ferry**, commissaire général de France Stratégie





# Séance d'ouverture

---

**Jean-Marc Sauvé**

*vice-président du Conseil d'État*

Diplômé de Sciences Po 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.

---

Je suis heureux d'ouvrir aujourd'hui cette 4<sup>e</sup> édition des *Entretiens du Conseil d'État en droit social* : ce cycle de conférences constitue en effet un lieu privilégié de dialogue entre les juristes, les économistes, les responsables politiques, les partenaires sociaux et l'Université sur l'état et les perspectives d'évolution des différentes branches du *droit social*, notamment les droits du travail, de la sécurité sociale et de la santé. Comme les précédentes éditions, consacrées au rôle des partenaires sociaux dans l'élaboration des réformes des relations du travail, puis à la fraude sociale et enfin à la décentralisation des politiques sociales, le présent colloque s'inscrit dans l'actualité de réformes structurantes mais il fait également fond sur l'aboutissement de recherches mettant au jour les mutations profondes des enjeux juridiques, économiques et fiscaux d'une politique sociale.

*« La sécurité sociale est la garantie donnée à chacun qu'en toutes circonstances, il disposera des moyens nécessaires pour assurer sa subsistance et celle de sa famille dans des conditions décentes. (...) [Elle] appelle l'aménagement d'une vaste organisation nationale d'entraide obligatoire qui ne peut atteindre sa pleine efficacité que si elle présente un caractère de très grande généralité à la fois quant aux personnes qu'elle englobe et quant aux risques qu'elle couvre. »<sup>1</sup>.*

<sup>1</sup> Exposé des motifs de l'ordonnance n° 45-2250 du 4 octobre 1945 portant organisation de la sécurité sociale : « *La sécurité sociale est la garantie donnée à chacun qu'en toutes circonstances il disposera*

C'est par ces motifs porteurs de l'esprit du programme du Conseil national de la Résistance<sup>2</sup> et concrétisant pour partie les orientations du « plan Laroque »<sup>3</sup>, que l'ordonnance du 4 octobre 1945 portant organisation de la sécurité sociale a tracé les perspectives d'évolution de notre modèle de protection sociale. Une composante *beveridgienne*<sup>4</sup> de solidarité nationale s'est en effet progressivement ajoutée au traditionnel pilier *bismarckien* d'assurances professionnelles. Cette transformation s'est accompagnée d'une augmentation structurelle des dépenses de protection sociale ainsi que d'une refonte de leurs modes de financement. Si les cotisations sociales représentent la première source de recettes, les ressources fiscales affectées à la sécurité sociale ont connu une progression récente et très dynamique, qui a profondément modifié non seulement le financement de la protection sociale, mais aussi le mode d'élaboration des règles relatives à ces prélèvements ainsi que leurs normes de référence.

La relative mixité du mode actuel de financement de la protection sociale soulève la question de son efficacité économique et fiscale, au regard des avantages comparatifs des systèmes contributif ou de solidarité. Elle pose également des questions juridiques centrales quant au périmètre des « impositions de toutes natures » au sens de l'article 34 de la Constitution et, partant, des règles constitutionnelles régissant le paramétrage des dispositifs de financement et l'exercice par les pouvoirs publics de leurs compétences.

Le présent colloque nous invite ainsi à examiner comment s'est opérée la diversification du mode de financement de la protection sociale en France (I), avant d'envisager ses conséquences juridiques et économiques ainsi que ses perspectives d'évolution (II).

## **I. L'augmentation rapide de la part des ressources fiscales (A) participe d'une hybridation de notre système de protection sociale (B).**

**A.** La France avec l'Allemagne, les pays du Benelux et l'Autriche sont traditionnellement classés<sup>5</sup> dans la catégorie des pays où le financement de la protection sociale est principalement assuré par un système d'assurances professionnelles, dans lequel

*des moyens nécessaires pour assurer sa subsistance et celle de sa famille dans des conditions décentes. Trouvant sa justification dans un souci élémentaire de justice sociale, elle répond à la préoccupation de débarrasser les travailleurs de l'incertitude du lendemain, de cette incertitude constante qui crée chez eux un sentiment d'infériorité et qui est la base réelle et profonde de la distinction des classes entre les possédants sûrs d'eux-mêmes et de leur avenir et les travailleurs sur qui pèse, à tout moment, la menace de la misère. (...) Envisagée sous cet angle, la sécurité sociale appelle l'aménagement d'une vaste organisation nationale d'entraide obligatoire qui ne peut atteindre sa pleine efficacité que si elle présente un caractère de très grande généralité à la fois quant aux personnes qu'elle englobe et quant aux risques qu'elle couvre. Le but final à atteindre est la réalisation d'un plan qui couvre l'ensemble de la population du pays contre l'ensemble des facteurs d'insécurité ; un tel résultat ne s'obtiendra qu'au prix de longues années d'efforts persévérants, mais ce qu'il est possible de faire aujourd'hui, c'est d'organiser le cadre dans lequel se réalisera progressivement ce plan. »*

2 Lequel prévoyait « sur le plan social », « un plan complet de sécurité sociale, visant à assurer à tous les citoyens des moyens d'existence, dans tous les cas où ils sont incapables de se le procurer par le travail, avec gestion appartenant aux représentants des intéressés et de l'État. »

3 Pierre Laroque, « Le plan français de sécurité sociale », *Rev. fr. trav.*, 1946, p. 9.

4 William Beveridge, *Social Insurance and Allied Services*, 20 novembre 1942.

5 V. Jean-Jacques Dupeyroux, Michel Borgetto et Robert Lafore, *Droit de la sécurité sociale*, 17<sup>e</sup> éd., Dalloz, 2011, pp.50-51.



les cotisations sociales sont assises sur les revenus d'activité et servent à financer, proportionnellement à leur montant, des prestations sociales (1). Pour autant, les ressources fiscales, restées longtemps marginales, ont connu une forte progression à partir des années 2000 (2).

1. Comme l'a relevé la Cour des comptes<sup>6</sup>, le financement de la protection sociale repose en France sur trois piliers inégaux. Les cotisations sociales, versées par les salariés et les employeurs, représentent près de 64 % des recettes. Les autres ressources proviennent, à hauteur de 16 %, des recettes de la contribution sociale généralisée (CSG), instituée par la loi de finances pour 1991<sup>7</sup> et, à hauteur de 12 %, des autres impôts et taxes affectés à la sécurité sociale (ITAF)

2. Ce mode de financement est le résultat d'une progression rapide de la part des ressources fiscales depuis les années 2000.

En premier lieu, la CSG s'est substituée dès sa création à une partie des cotisations sociales familiales, avant que cette substitution ne soit également engagée en 1997 et 1998 dans la branche « maladie ». En outre, dès 1993, son taux a été relevé et, depuis 1997, son assiette a été élargie : elle est aujourd'hui assise sur les revenus d'activité et de remplacement, les revenus du patrimoine, les produits de placement et les gains et mises de jeux. Dans ces conditions, le produit de la CSG, qui s'élevait en 2013 à près de 90,5 milliards d'euros, est, depuis 1998, supérieur à celui de l'impôt sur le revenu et il a, depuis 1999, progressé plus rapidement que le PIB<sup>8</sup>.

En second lieu, les ITAF ne représentaient avant 2000 que 2,5 % des ressources du régime général et servaient essentiellement au financement des régimes des travailleurs non salariés, agricoles et non agricoles. Désormais, les ITAF, qui rassemblent près d'une cinquantaine d'impôts et de taxes différents, contribuent à hauteur de 12 % au financement de la protection sociale, en particulier dans les branches maladie (14,7 %) et famille (15 %) <sup>9</sup>. La taxe sur les salaires, les droits de consommation sur les tabacs et la TVA sur certains produits (tabacs, alcools, produits pharmaceutiques) représentent à eux seuls 61 % de ces recettes fiscales affectées.

**B.** La première table ronde de ce colloque, qui sera introduite par Mme la présidente Ruellan et modérée par M. Dominique Libault, directeur de l'École nationale supérieure de la sécurité sociale, analysera les causes de ce recours croissant à l'impôt (1) ainsi que son impact sur notre modèle de protection sociale (2).

1. Deux facteurs ont principalement contribué à l'augmentation rapide de la part des ressources fiscales dans le financement de la protection sociale. Elle a d'abord résulté d'une croissance structurelle et dynamique des dépenses de protection

6 Cour des comptes, *La sécurité sociale, rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, septembre 2012, chapitre V « Le financement de la sécurité sociale par l'impôt », p. 138.

7 Art. 127 à 135 de la loi n°90-1168 du 29 décembre 1990 de finances pour 1991, devenus art. L. 136-1 à 136-8 du code de la sécurité sociale.

8 Cour des comptes, *La sécurité sociale, rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, septembre 2013, chapitre IV « L'apport de la contribution sociale généralisée au financement de la sécurité sociale », p. 117.

9 Chiffres 2011, voir, Cour des comptes, *La sécurité sociale, rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, septembre 2012, chapitre V « Le financement de la sécurité sociale par l'impôt », p. 146.





sociale, qui se rapprochent désormais de la barre des 35 % du PIB<sup>10</sup>. Elle a ensuite été la conséquence d'une compensation des pertes de recettes générées par les allègements successifs des cotisations sociales sur les bas salaires. Enfin, elle a bénéficié de la réduction progressive des niches sociales<sup>11</sup>.

2. Cette hybridation partielle mais réelle des modes de financement impose dès lors une réflexion sur l'orientation beveridgienne de notre modèle de protection sociale.

Évoquer des *modèles* bismarckien et beveridgien, c'est en réalité faire référence, en dehors des quelques cas parfaitement homogènes – notamment les exemples scandinaves –, à un dégradé de solutions mixtes de financement. Le rapport Beveridge lui-même prévoyait que le financement d'un régime universel serait assuré, d'une part, par une « *assurance nationale* » qui, « *en échange de cotisations elles-mêmes forfaitaires, garantirait des prestations forfaitaires de base* » et, d'autre part, un « *service national de santé* », « *financé par l'impôt et [assurant] gratuitement des soins médicaux à toute la population* »<sup>12</sup>.

**II. C'est dans cette perspective historique et dans ce cadre conceptuel, que doivent être appréhendés les enjeux juridiques (A) et économiques (B) que soulève la fiscalisation des ressources de la protection sociale.**

**A.** La deuxième table ronde, modérée par M. Rémi Pellet, professeur à l'université Paris V Descartes et à Sciences Po Paris, reviendra sur les critères juridiques au regard desquels sont distingués impôts et cotisations (1) et montrera les contraintes qui en résultent quant à la répartition des compétences et au paramétrage des dispositifs de financement (2).

1. Depuis sa décision du 13 août 1993<sup>13</sup>, le Conseil constitutionnel juge de manière constante<sup>14</sup> que « *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* ». Les cotisations se caractérisent ainsi par l'existence d'une contrepartie. En revanche, une participation financière ou un prélèvement obligatoire est qualifié d'impôt, dès lors qu'il est sans lien avec l'ouverture d'un droit à prestation<sup>15</sup>. À l'aune de ces critères et alors même que son produit contribue au financement de la protection sociale, la CSG a ainsi été qualifiée d'« *imposition de toutes natures* » au sens de l'article 34 de la Constitution. Elle a en effet, selon le Conseil constitutionnel,

10 Drees, Compte de la protection sociale, in *Point d'étape sur les évolutions du financement de la protection sociale*, Haut Conseil du financement de la protection sociale, mars 2014.

11 V. Cour des comptes, *La sécurité sociale, rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, septembre 2012, chapitre V « Le financement de la sécurité sociale par l'impôt », p. 145.

12 V. Jean-Jacques Dupeyroux, Michel Borgetto et Robert Lafore, *Droit de la sécurité sociale*, 17<sup>e</sup> éd., Dalloz, 2011, pp.34-35

13 CC n° 93-325 DC du 13 août 1993, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France*, cons. 119.

14 CC n° 2012-659 DC du 13 décembre 2012, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2013*, cons. 12.

15 V., par ex. : CE, 16 février 2001, *Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNEDIC)*, n° 208609.



pour finalité « *la mise en œuvre du principe de solidarité nationale* »<sup>16</sup>. Comme l'a précisé Emmanuel Glaser dans ses conclusions sur l'arrêt *Martin*, « *ce n'est ni l'objet du prélèvement, ni son affectation à un organisme social qui détermine la nature d'une cotisation sociale, mais le lien étroit qui existe entre l'obligation de cotiser et le droit aux prestations* »<sup>17</sup>.

Cette grille d'analyse ne correspond toutefois pas exactement à celle utilisée, dans son domaine de compétence, par la Cour de justice de l'Union européenne, dès lors que les critères nationaux ne sont pas nécessairement pertinents pour l'analyse des cas qui lui sont soumis. À ce titre, si la Cour de justice a jugé, par deux arrêts du 15 février 2000<sup>18</sup>, que la CSG et la Contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS) entrent dans le champ d'application du règlement relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs frontaliers<sup>19</sup>, elle s'est contentée par là de qualifier ces deux impôts de « prélèvement » au sens de ce règlement. Par conséquent, il existe bien une notion d'impôt « *au sens des dispositions constitutionnelles et législatives nationales* »<sup>20</sup>, distincte de celle retenue par le droit de l'Union européenne. Même si le régime d'assujettissement à ces impositions a été clarifié<sup>21</sup> à la suite de ces arrêts, il demeure complexe et peut être source de confusion.

2. Une fois retenue, la qualification d'impôt ou de cotisation emporte l'application d'un régime spécifique. Deux enjeux juridiques peuvent à cet égard être identifiés.

a- Cette qualification détermine tout d'abord l'autorité compétente pour créer ou modifier un prélèvement obligatoire. En application de l'article 34 de la Constitution, le législateur « *fixe les règles concernant (...) l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures* », alors que sa compétence se limite, dans le domaine du droit de la sécurité sociale, c'est-à-dire en matière de cotisations sociales, à la détermination des « principes fondamentaux », ce qui ouvre le champ, en cette matière, au pouvoir réglementaire, sans pour autant dépouiller de toute compétence le législateur, notamment à l'occasion du vote des lois de financement de la sécurité sociale, ainsi que M. Jean-Louis Rey le rappellera.

À cette question de l'autorité compétente pour instituer les prélèvements, s'ajoute celle du « partage » des dispositions fiscales afférentes au financement de la protection sociale entre les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale : chacune de ces lois dispose d'un monopole pour certaines dispositions<sup>22</sup>, ce qui implique un délicat travail de répartition des règles relatives au financement de la protection sociale entre les deux catégories de lois financières. Ces lois

16 CC n° 90-285 DC du 28 décembre 1990, cons. 29.

17 Emmanuel Glaser, concl. sur CE 7 janvier 2004, *Martin*, n°237395, BDCF 2004, n°50, avril.

18 CJCE 15 février 2000, *Commission contre France*, aff. 169/98 et 34/98.

19 Règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés et à leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté.

20 CE 7 janvier 2004, *Martin*, n° 237395 ; CE 4 mai 2011, *Ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État c/ Cousin*, n° 330551 ; Cass. Soc. N°11-10762 du 31 mai 2012.

21 V. l'art. L. 136-1 du code de la sécurité sociale, modifié par l'ordonnance n°2001-377 du 2 mai 2001.

22 V. en ce qui concerne les lois de finances : le III de l'art. 34 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances ; en ce qui concerne les lois de financement de la sécurité sociale : le I de l'art. LO 111-3 du code de la sécurité sociale et le IV du même article.





sont aussi étroitement interdépendantes, car elles traitent de questions souvent connexes à l'occasion de deux débats menés en parallèle et elles exposent par conséquent à des risques de contradiction, ce qui implique un travail attentif de coordination entre elles. Ce problème de répartition et d'articulation entre les lois financières a été rendu plus aigu encore par la décision politique d'insérer le plus souvent en loi de finances des dispositions fiscale relevant du champ de la compétence facultative des lois de financement de la sécurité sociale. Par conséquent, plus les baisses de cotisation sont compensées par des recettes fiscales, plus les recettes de la protection sociale se fiscalisent et plus la *tuyauterie* entre les deux lois financières se sophistique et se complexifie au point de créer des risques de malfaçons ou d'incohérences entre ces deux textes.

b- De la qualification d'impôt ou de cotisation, dépendent ensuite les marges de manœuvre dont dispose l'autorité compétente pour créer ou modifier les dispositifs de financement de la protection sociale. En effet, cette qualification conditionne l'application des règles de déductibilité de l'impôt sur le revenu, les cotisations étant exclues de l'assiette de cet impôt, alors qu'en principe la CSG n'est pas déductible<sup>23</sup>.

Elle permet en outre d'apprécier si ce prélèvement doit être inclus ou non dans le plafond d'imposition pour les ménages<sup>24</sup>. Plus largement, lorsqu'un prélèvement obligatoire est qualifié d'impôt au sens de l'article 34, trouvent à s'appliquer des contraintes particulières relatives au respect du principe d'égalité devant les charges publiques. La célèbre décision du Conseil constitutionnel du 19 décembre 2000<sup>25</sup> a ainsi montré qu'un mécanisme de réduction dégressive de la CSG et de la CRDS, impositions de toutes natures au sens de l'article 34 de la Constitution, créait une rupture caractérisée de l'égalité entre les contribuables, dès lors que la mesure en cause ne tenait 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. C'est l'échec de cette mesure pertinente en termes d'incitation au travail qui a conduit à instaurer un crédit d'impôt, la prime pour l'emploi, dont la correction juridique n'a d'égale que la faible pertinence économique et sociale. Ainsi, en matière fiscale, l'appréciation des facultés contributives tend à s'effectuer au regard d'une assiette large comprenant l'ensemble des revenus et charges du foyer fiscal, alors que, s'il s'agit d'une cotisation sociale, cette appréciation se limite à son assiette, qui est en principe constituée des seuls revenus d'activité.

---

23 La CSG est déductible à hauteur de 5,1 points pour les revenus d'activité et ceux du capital ; elle l'est à hauteur de 4,2 points pour les revenus de remplacement ; voir sur ce point, Cour des comptes, *La sécurité sociale, rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, septembre 2013, chapitre IV « L'apport de la contribution sociale généralisée au financement de la sécurité sociale », p. 133 : « Si, historiquement, la CSG a été conçue comme non déductible, les évolutions ultérieures ont ainsi conduit à créer une part déductible qui, pour la CSG stricto sensu, est aujourd'hui majoritaire en taux comme en assiette. Toutefois, si on élargit l'analyse aux déclinaisons de la CSG, la situation est moins tranchée. Pour les revenus du capital, qui concernent davantage les contribuables imposables à l'impôt sur le revenu que les revenus d'activité, la non déductibilité a même une place nettement prépondérante ».

24 CC n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012. *Loi de finances pour 2013*.

25 CC n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2001*, Cons. 9.



En outre, l'augmentation des impôts dont le produit est affecté à la protection sociale ne peut pas conduire, sans être contraire à la Constitution, à un niveau d'imposition faisant peser sur les contribuables une charge excessive au regard de leurs facultés contributives, ce qui contreviendrait à l'article 13 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen. Usant de la méthode dite du « *mille-feuilles* »<sup>26</sup>, le Conseil constitutionnel a ainsi censuré<sup>27</sup> la création d'une tranche marginale d'imposition à 45 % des retraites dites « *chapeaux* », en tenant compte de l'ensemble des impositions variées pesant sur ces rentes, y compris celles servant au financement de la protection sociale.

**B.** À ces enjeux juridiques, s'ajoutent des questions économiques connexes relatives à la clarté et à l'accessibilité de ces modes de financement (1) et à leur impact sur le pouvoir d'achat des salariés et l'attractivité du territoire national (2). La troisième table ronde, modérée par Mme Mireille Elbaum, inspectrice générale des affaires sociales et présidente du Haut Conseil du financement de la protection sociale, examinera ces questions.

1. L'augmentation rapide de la part des ressources fiscales souffre d'une certaine instabilité et d'un manque de clarté. Comme l'a relevé la Cour des comptes<sup>28</sup>, l'application de la règle de compensation, instituée par la loi du 25 juillet 1994 - dite « *loi Veil* » -, peut conduire à des ajustements fréquents et, par suite, déstabilisants, lorsque se succèdent des allègements de cotisations sociales et des affectations de recettes fiscales en contrepartie. Bien plus, la multiplicité des ITAF et parfois l'absence de lien évident avec la prise en charge d'un risque social déterminé contribuent au caractère insuffisamment compréhensible du système de financement de la protection sociale.

2. Si ce système doit être rendu plus clair et plus accessible, sa progressivité peut également faire l'objet d'avancées nouvelles, dans le respect du principe constitutionnel d'égalité. C'est dans cette perspective que s'inscrit le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014 en proposant des éléments de progressivité des cotisations salariales, afin de créer un encouragement fort au travail par la réduction de l'écart entre le salaire brut figurant sur la fiche de paye et le salaire net effectivement perçu par les salariés rémunérés au SMIC ou à un niveau proche du SMIC. Dans la ligne des décisions du

26 Olivier Fouquet, « L'impôt confiscatoire est progressif », *FR Lefèbvre*, 3/2013.

27 CC n°2012-662 DC du 29 décembre 2012, *Loi de finances pour 2013*, cons. 19 : « *Considérant que, d'autre part, le taux marginal maximal d'imposition pesant sur les rentes versées dans le cadre des régimes de retraite à prestations définies est porté, par suite de la modification prévue par l'article 3 et après prise en compte de la déductibilité d'une fraction de la contribution sociale généralisée ainsi que d'une fraction de la contribution prévue par l'article L. 137-11-1 du code de la sécurité sociale de l'assiette de l'impôt sur le revenu, à 75,04 % pour les rentes perçues en 2012 et à 75,34 % pour les rentes perçues à compter de 2013 ; que ce nouveau niveau d'imposition fait peser sur les contribuables une charge excessive au regard de leurs facultés contributives ; qu'il est contraire au principe d'égalité devant les charges publiques* ».

28 Cour des comptes, *La sécurité sociale, rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, septembre 2012, chapitre V « Le financement de la sécurité sociale par l'impôt », p. 153.





Conseil constitutionnel du 13 août 1993<sup>29</sup> et du 13 décembre 2012<sup>30</sup>, il apparaît que les cotisations sociales n'ont jamais été strictement proportionnelles du fait de l'existence d'un minimum contributif, d'une part, et d'un plafonnement<sup>31</sup>, d'autre part. Et, comme l'a montré la décision de 2012, l'élargissement de l'assiette d'une cotisation sociale à l'ensemble des revenus ne change pas la nature de ce prélèvement, ni ses normes de référence : il demeure une cotisation sociale. De même, l'instauration d'éléments de progressivité des cotisations sociales ne les transforme pas en impôt et ne semble pas interdire d'en moduler le montant en fonction de critères objectifs et rationnels en lien avec l'objectif poursuivi, par exemple le renforcement du pouvoir d'achat et l'incitation à l'activité. C'est la raison pour laquelle le dispositif proposé en loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014 a été paramétré en fonction de critères tenant au niveau de rémunération, aux conditions d'emploi et au régime de sécurité sociale auquel le salarié appartient.

Ce qui est en cause avec les mécanismes de progressivité des cotisations sociales qui sont envisagés, c'est ainsi une part de la stratégie de maîtrise du coût du travail et donc de compétitivité, mais aussi de développement du pouvoir d'achat des salariés.

À la lumière de ces enjeux juridiques et économiques et, notamment, d'éléments de comparaison internationale, pourront être appréhendées des perspectives d'évolution et recherchées des pistes d'amélioration. L'ensemble des intervenants œuvreront en ce sens et, en particulier, ceux du débat qui suivra la troisième table ronde, modéré par M. Jean-Louis Rey, directeur de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale. Je ne doute pas qu'en choisissant d'ancrer ces réflexions prospectives dans un traitement approfondi des problèmes économiques, sociaux, juridiques et financiers auxquels nous devons faire face, et en s'efforçant de conduire une réflexion théorique sur les principes fondateurs de notre modèle de protection sociale, ce colloque apporte une contribution originale et utile à ce vaste chantier. J'en remercie très chaleureusement les actifs promoteurs, la section sociale et la section du rapport et des études du Conseil d'État et leurs présidents respectifs, M. Olivier Dutheillet de Lamothe et Mme Maryvonne de Saint Pulgent et leurs équipes.

29 CC n°93-325 DC du 13 août 1993, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France*.

30 CC n°2012-659 DC du 13 décembre 2012, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2013* ; comme le rappelle le commentaire au *Cahiers*, « Actuellement, les travailleurs indépendants voient leurs cotisations maladie plafonnées à la part des revenus inférieurs à cinq fois le plafond de la sécurité sociale (181 860 euros en 2012). Ce plafond engendre un caractère dégressif des prélèvements sociaux sur ces travailleurs indépendants, alors que le plafonnement des cotisations maladie a été supprimé dans le régime général en 1984 » ; la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 procède à un déplafonnement des cotisations des travailleurs indépendants, selon un dispositif partiellement censuré par le Conseil constitutionnel (seul les dispositions des paragraphes I à III de l'article 11 de cette loi ont été jugées conformes à la Constitution, voir cons. 7 à 16).

31 Comme le relèvent Jean-Jacques Dupeyroux et Xavier Prétot, « *L'évolution du droit de la sécurité sociale s'est traduite par un déplafonnement progressif des cotisations : assurance maladie (des mesures de déplafonnement partiel dès 1967 avant un déplafonnement intégral en 1984), accidents du travail (1990) et prestations familiales (1989 et 1990). Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1991, le plafond ne subsiste plus que pour les cotisations de l'assurance vieillesse, en raison des incidences du plafond sur le financement des régimes complémentaires de retraite* », voir Jean-Jacques Dupeyroux et Xavier Prétot, *Droit de la sécurité sociale*, 12<sup>e</sup> édition, Dalloz, 2008, p. 72.



# Première table ronde

## Impôt et cotisation : historique et évolutions

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.

## Sommaire

Présentation des intervenants .....	23
Introduction de la table ronde .....	25
Actes .....	32
Témoignages et échanges avec les participants .....	47







# Présentation des intervenants

---

## Exposé d'ouverture

### **Rolande Ruellan**

*Présidente honoraire de chambre de la Cour des comptes,  
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<sup>e</sup> chambre. Après sa création en 1997, elle choisit la 6<sup>e</sup> 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<sup>e</sup> 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 Sciences Po 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<sup>e</sup> 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 Lefèbvre**

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

Dominique Lefèbvre 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 10<sup>e</sup> 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.



# Introduction de la table ronde

**Rolande Ruellan**

*Présidente honoraire de chambre de la Cour des comptes,  
présidente du Comité d'histoire de la sécurité sociale*

Pour introduire cette table ronde, on m'a demandé d'évoquer l'histoire du financement de la protection sociale. Je vous parlerai d'ailleurs essentiellement de celle du financement de la sécurité sociale, car c'est là que se situent les évolutions les plus fortes. Comme je ne suis pas historienne, j'ai relu les manuels édités par le Comité d'histoire de la sécurité sociale<sup>32</sup>, pour vous donner quelques références historiques.

Le financement de la sécurité sociale a longtemps été exclusivement assuré par des cotisations, même si quelques ressources d'origine budgétaire ou fiscale existaient déjà. En effet, si l'on arrêta l'histoire aux années 1970, il y aurait peu de chose à dire : le financement était assuré presque exclusivement par des cotisations. Selon les historiens, on peut faire remonter le principe de la cotisation très loin dans le temps, jusqu'à un fonds de secours contre les accidents des tailleurs de pierres de la Basse-Égypte vers 1400 avant Jésus-Christ. Cela ne s'appelait alors pas cotisation, et le mot semble-t-il n'est apparu qu'au XVI<sup>e</sup> siècle en Europe du Nord. Quel que soit le terme utilisé, le principe de toutes les solutions de mutualisation des risques était bien que les intéressés désireux de se protéger contribuaient à cette protection et en retiraient ainsi des droits et une protection.

Au XIX<sup>e</sup> siècle, se développent en dehors de l'État des « sociétés de secours mutuel »<sup>33</sup>. On sait qu'à l'époque elles ne voulaient pas de l'intervention de l'État, lequel n'avait d'ailleurs aucune envie de contribuer et se méfiait de ces regroupements. Ces sociétés constituent vraiment le noyau, le creuset de notre système de protection sociale. Quand l'État a commencé à se préoccuper de protection sociale, c'est tout naturellement qu'il s'est inscrit dans cette méthode de financement par cotisation. C'est le cas des premières lois organisant la protection sociale en France.

Ainsi, la loi sur les retraites ouvrières et paysannes de 1910 (ROP)<sup>34</sup> prévoit le financement par des cotisations forfaitaires qui étaient d'ailleurs d'un niveau si modeste qu'elles n'apportaient qu'une médiocre protection, ce qui n'incitait pas à cotiser.

32 A. Barjot (dir.), *La sécurité sociale, son histoire à travers les textes*, t.3 (1945-1981), France Comité d'histoire de la sécurité sociale, 1993 ; M. Laroque (dir.), *La sécurité sociale, son histoire à travers les textes*, t.6, (1981-2005), France Comité d'histoire de la sécurité sociale, 2005 ; M. Laroque (dir.), *Contribution à l'histoire financière de la sécurité sociale*, France Comité d'histoire de la sécurité sociale, La documentation Française, 2000.

33 Du début du XIX<sup>e</sup> siècle à 1945, ce terme désigne les associations de prévoyance qui, en échange d'une modeste cotisation, assuraient à leurs membres des prestations en cas de maladie.

34 Loi du 5 avril 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes.





Jean Jaurès, dont on parle beaucoup et encore aujourd'hui à propos de l'anniversaire de la Grande Guerre, défendait alors l'idée d'une assurance obligatoire financée par un triple versement : un versement national par l'impôt, un versement patronal et un versement ouvrier. Il s'élevait contre certains de ses amis politiques en leur disant que ce n'était pas un impôt sur les pauvres, sur les salariés, sur les ouvriers ; que ce n'était pas un vol puisqu'ils récupéraient leur mise sous la forme de prestations. Il faut tout de même dire que la loi ROP organisant une retraite par capitalisation, aucune prestation ne pouvait être servie avant plusieurs années. Il a donc fallu que l'État intervienne pour verser de petites rentes sous forme d'allocations d'État, sous condition, néanmoins, que les bénéficiaires cotisent.

Toutefois, à la même période, en Grande-Bretagne, ce n'est pas la même démarche qui est suivie. La loi Le Chapelier<sup>35</sup> n'existant pas, les sociétés charitables et les sociétés mutualistes (*friendly societies*) connaissaient un fort développement. Ainsi pouvait-on compter en Grande-Bretagne un sociétaire pour neuf habitants, tandis qu'en France il y en avait un pour cent quarante-quatre habitants, l'État n'ayant pas encouragé le développement de ces formules de mutualisation. Cela n'empêcha pas néanmoins la Grande-Bretagne de créer un système national de santé en 1911 largement financé par l'impôt. On voit donc que l'origine de la protection sociale qui est la même (la forme mutualiste), n'a pas produit les mêmes effets dans ces deux pays.

Quant à la création des assurances sociales en France en 1928-1930<sup>36</sup>, elle s'est d'abord inspirée du modèle allemand, puis elle s'est inscrite naturellement dans la continuité de la loi ROP. La lecture du projet élaboré par Georges Cahen-Salvador, membre du Conseil d'État, directeur des ROP au ministère en 1920, montre que le financement par une double cotisation patronale et salariale s'est imposé naturellement. Il distinguait d'ailleurs lui-même trois types de solidarités : la solidarité nationale qui implique l'intervention de l'État au profit des plus pauvres pour garantir un minimum d'existence, la solidarité professionnelle entre patron et salariés, enfin la solidarité sociale qui n'était pas extrêmement distincte de la solidarité nationale ou de la solidarité professionnelle puisqu'il s'agit, dans tous les cas, d'établir une solidarité entre malades et bien-portants, entre personnes âgées et jeunes, etc. Selon lui, la solidarité professionnelle justifiait bien une double participation de l'assuré et du patron, alors que l'État devait quant à lui se limiter à apporter un appui matériel aux plus démunis et à assurer le respect des obligations fixées par la loi. La cotisation sera d'abord proportionnelle, puis elle redeviendra forfaitaire, enfin le décret-loi de 1935 la rendra de nouveau proportionnelle, sous plafond – plafond qui n'était d'ailleurs pas le même que le plafond d'assujettissement –. Il y avait donc déjà un effet dégressif de la cotisation.

35 La loi Le Chapelier, promulguée en France le 14 juin 1791, est une loi proscrivant les organisations ouvrières, notamment les corporations des métiers, mais également les rassemblements paysans et ouvriers ainsi que le compagnonnage. Cette loi suit de très près le décret d'Allarde des 2 et 17 mars 1791, tant dans ses objectifs que par leur proximité historique. Elle interdit de fait les grèves et la constitution des syndicats au cours du siècle suivant, mais aussi certaines formes d'entreprises non lucratives comme les mutuelles.

36 Les lois du 5 avril 1928 et du 30 avril 1930 instituent pour les salariés titulaires d'un contrat de travail une assurance pour les risques maladie, maternité, invalidité, vieillesse et décès, et la loi du 30 avril 1928 un régime spécial pour les agriculteurs.





Le début du XX<sup>e</sup> siècle est résolument libéral, il n'est donc pas question que l'État intervienne. D'ailleurs, ni les syndicats, ni les patrons, ni l'État lui-même ne demandent que l'impôt intervienne d'avantage. Mais après 1930, les retraites fonctionnent toujours en capitalisation, ce qui obligera l'État à intervenir pour garantir un minimum de ressources aux personnes âgées. Ce cas montre bien qu'il est difficile que l'État n'intervienne pas du tout. Néanmoins, le terme assurance, qui est retenu dans assurance sociale, montre bien que si l'adhésion devient obligatoire, le travailleur n'acquiert des droits à prestation qu'en contrepartie d'un versement appelé cotisation et qui n'entre ni ne sort du budget de l'État.

En 1945, la volonté de couvrir toute la population en réunissant les risques qui étaient déjà couverts, mais par des organismes différents et par des lois différentes, n'a rien changé sur le plan du financement : la sécurité sociale en 1945 sera financée également par des cotisations qui seront plafonnées. Si ce plafond nous a par la suite choqués, du fait du caractère dégressif qu'il donnait au financement de la protection sociale, à l'époque, l'idée était qu'il fallait laisser une place aux protections complémentaires. Ce sont les arbitrages qui ont été faits avec la mutualité et les protections complémentaires des cadres qui existaient déjà. D'autre part, l'idée assez forte également, qui a présidé au plan français de sécurité sociale de 1945, était qu'il ne fallait pas déresponsabiliser les personnes : il fallait leur laisser une marge d'autonomie pour organiser leur protection. La création du ticket modérateur en assurance maladie relevait aussi de cet objectif.

Comme l'a rappelé le président Sauvé, le *plan Beveridge*<sup>37</sup> prévoyait une place importante pour l'impôt dans le financement de la sécurité sociale. Mais en France (et quand on dit que le système français est inspiré du plan Beveridge, ce n'est pas du tout exact), il n'y avait pas de partisans, à l'époque, d'un cofinancement par le budget de l'État. Si le parti communiste en 1943 aurait voulu que l'État intervienne davantage, sinon exclusivement, il est revenu rapidement sur cette position en considérant qu'il était de l'intérêt des syndicats que les ouvriers paient une cotisation car, d'une part, cela leur ouvrirait la gestion du système et que, d'autre part, la cotisation patronale était une participation du capital au financement de la protection sociale.

Le plan français de sécurité sociale de 1945 opta donc pour le financement du régime général exclusivement par cotisation. Dans les années 1950, les solutions aux difficultés financières que connaissait déjà le régime général, sa branche maladie essentiellement, seront discutées au Parlement. Il est d'ailleurs très intéressant de consulter les travaux parlementaires de l'époque : Il n'était toujours pas question de faire contribuer l'État du fait de la situation difficile des finances publiques et de la saturation du système fiscal.

Les quelques financements budgétaires et fiscaux qui existaient alors ne concernaient pas le régime général et consistaient en des subventions à des régimes spéciaux ou des taxes affectées à des régimes autonomes. Ainsi, dès 1970, on voit apparaître la contribution sociale de solidarité sur les sociétés (C3S)<sup>38</sup> destinée

37 William Beveridge, *Social Insurance and Allied Services*, 20 novembre 1942.

38 Loi n° 70-13 du 3 janvier 1970 portant création d'une contribution sociale de solidarité au profit de certains régimes de protection sociale des travailleurs non-salariés.





à financer les régimes de non-salariés qui perdaient des cotisants au profit du régime général. Elle a été qualifiée d'« *imposition de toute nature* » par le Conseil constitutionnel<sup>39</sup>. La Cour de justice de l'Union européenne (des communautés européennes à l'époque) avait, pour sa part, rejeté la qualification de taxe sur le chiffre d'affaires<sup>40</sup>.

Progressivement, on s'orientera vers un dépassement du lien entre activité professionnelle et assurance. La sécurité sociale, financée selon le principe de l'assurance, ne pouvait convenir qu'aux personnes assurées, c'est-à-dire celles qui avaient un emploi ou celles qui étaient ayants-droit d'un cotisant (d'un assuré). Pour toutes les autres (les personnes qui n'avaient pas pu cotiser pour des raisons de santé, de handicap, ou de chômage prolongé, etc.), l'État a dû intervenir pour créer des dispositifs de secours, de subsistance. Ainsi vit-on que la sécurité sociale française, fondée sur l'assurance et la cotisation, ne pouvait pas couvrir toute la population.

Puis, dans les années 1970, l'État a par ailleurs développé l'affiliation au régime général, pour l'assurance maladie et les prestations familiales, de personnes qui n'avaient pas de lien avec l'activité professionnelle. Il a également étendu au maximum la notion d'ayant-droit. Finalement, dans les branches maladie et famille, le système tendait à couvrir toute la population, alors que le financement des cotisations provenait toujours des seules cotisations des salariés et des entreprises. D'où la querelle des charges indues soulevée pendant des années par les partenaires sociaux accusant ces charges d'être responsables des déficits de la sécurité sociale.

Ces dépenses de solidarité, d'une part, et la généralisation des prestations, d'autre part, devaient nécessairement déboucher sur une réflexion portant sur le financement et donc, éventuellement, sur une budgétisation ou une fiscalisation partielle. Toutefois, quand dans les années 1980 des réflexions se sont engagées sur cette budgétisation partielle, les partenaires sociaux ont protesté contre le risque d'étatisation. Même la perspective de faire contribuer les revenus du capital au financement de la sécurité sociale ne suffisait pas à lever leurs réticences. Il n'était donc pas encore question de créer une *tuyauterie* entre le régime général et le budget de l'État, et ce n'était souhaité finalement par personne.

La deuxième partie de mon propos insiste sur le fait qu'une diversification des sources de financement a tout de même eu lieu à partir des années 1980.

Pendant des décennies, l'équilibre de la sécurité sociale est assuré par des hausses de cotisations, voire des réductions de prestations, des actions sur les dépenses. Mais à partir des années 1980, une réflexion s'engage sur le choix des recettes au regard d'objectifs nouveaux. On dépasse alors le seul problème du rendement pour s'intéresser à d'autres objectifs tels que l'équité et la neutralité au regard de l'emploi. Ces principes avaient déjà conduit au dé plafonnement de la cotisation dans toutes les branches sauf la branche retraite (en raison du plafonnement correspondant de la pension et de la nécessité de sauvegarder le financement

39 Décision n° 91-302 du DC du 30 décembre 1991, *Loi de finances pour 1992*.

40 V. en ce sens l'arrêt de la cour d'appel d'Angers, Ch. Soc., du 9 décembre 2008, n° d'inscription au répertoire général : 08/00278.



des retraites complémentaires), déplaçonnement achevé en 1991. L'autre sujet de réflexion était l'adéquation entre le champ des prestations et le mode de financement.

Dès 1978, au moment de la généralisation des prestations familiales<sup>41</sup>, le Conseil d'État avait estimé en examinant le projet de loi qu'il faudrait revoir le mode de financement ; les cotisations prélevées sur la base du salaire n'étant plus adaptées à une branche qui couvrait désormais juridiquement l'ensemble de la population en application du principe de résidence.

On aurait pu faire financer les prestations familiales par le budget de l'État, solution retenue dans beaucoup de pays. Mais, en France, les études en montraient le risque puisqu'il aurait fallu que les employeurs majorent le salaire direct du montant de la cotisation qu'ils n'auraient plus eu à payer. À défaut, les assurés contribuables seraient pénalisés et les entreprises avantagées (c'est un sujet que l'on retrouvera également avec la CSG). À l'époque, la crainte était de ne pas pouvoir contrôler l'effectivité de cette restitution.

La deuxième approche consistait, pour des raisons de rendement et d'équité, à élargir l'assiette du prélèvement quel qu'il soit, plutôt que d'en augmenter les taux. C'est d'ailleurs toujours un objectif affirmé, mais qui est mal réalisé du fait notamment de l'ampleur des niches fiscales et des niches sociales qui existent encore malgré leur diminution ces dernières années. On n'a pas réussi à avoir des taux faibles sur des assiettes larges.

L'élargissement de l'assiette a été envisagé sous plusieurs angles, parfois mis en œuvre. Le premier angle consiste en l'extension de l'assiette des cotisations patronales à d'autres éléments de la valeur ajoutée. Toutefois, plusieurs rapports des années 1982 et 1983 ont jugé cette piste beaucoup trop dangereuse sur le plan macro-économique, incertaine et déséquilibrante sur le plan micro-économique et difficile à contrôler en termes de rendement. On a quand même dans cette période créé, sur des assiettes spécifiques, des taxes affectées à la sécurité sociale : ainsi des taxes sur le tabac, l'alcool, produits qui comportent un risque pour la santé ou sur la publicité pharmaceutique<sup>42</sup> qui a un impact sur les dépenses d'assurance maladie. De même, en 1983 est créé un prélèvement provisoire de 1 % dit « 1 % *Delors* »<sup>43</sup> sur tous les revenus imposables au titre de l'impôt sur le revenu. C'était la première fois que l'on finançait la sécurité sociale par un prélèvement progressif et assis sur tous les revenus (y compris de capitaux) mais payé seulement par la moitié des Français. Par contre, la troisième piste, l'élargissement de l'assiette des cotisations à d'autres revenus (de remplacement, du patrimoine etc.), qui était prôné dès les travaux préparatoires au IX<sup>e</sup> Plan<sup>44</sup> ne sera pas retenue avant sept ans, c'est-à-dire qu'il faudra attendre sept ans avant la création de la CSG.

41 Loi n°78-2 du 2 janvier 1978 relative à la généralisation de la sécurité sociale.

42 Loi du 19 janvier 1983 portant diverses mesures relatives à la sécurité sociale.

43 Contribution de solidarité de 1 % des revenus des personnes physiques imposables à l'impôt sur le revenu, applicable du 1<sup>er</sup> novembre 1982 au 31 décembre 1984.

44 1984-1988.



Nous n'allons pas détailler les arguments en faveur de la CSG, vous les connaissez : élargissement de l'assiette (on aura l'occasion d'y revenir), contribution qui pèse sur les ménages et pas sur les entreprises (dans le droit fil de ce que l'on faisait déjà depuis plus de dix ans), possibilité de la substituer ou de l'ajouter à des cotisations, et affectation directe à la sécurité sociale, ce qui était une garantie alors qu'un financement par les impôts généraux aurait transité par le budget de l'État et aurait mis à mal l'autonomie de financement de la sécurité sociale. En 1991, cette CSG est créée pour la branche famille. On l'étend ensuite aux retraites au profit du Fonds de solidarité vieillesse (FSV). En 1997 et 1998 la totalité des cotisations personnelles d'assurance maladie est transformée en CSG. Plus récemment, une part de CSG a été affectée au financement de l'allocation personnalisée d'autonomie et, dans des conditions que la Cour des comptes a beaucoup critiquées, on lui fait financer aussi la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) – alors que la Contribution à la réduction de la dette sociale (CRDS) est sa ressource normale –.

En France, la création de la CSG ne pouvait pas être simple à cause du lien très profond entre cotisation, activité professionnelle et gestion par les partenaires sociaux, et de la méfiance qui subsistait encore à l'égard de l'État (qui subsiste peut-être toujours d'ailleurs). Il a donc fallu chercher des justifications théoriques. D'où ce montage d'une distinction entre dépenses de solidarité et dépenses d'assurance : dépenses de solidarité nationale d'un côté (des prestations qui n'ont plus de lien, notamment en matière de retraite, avec l'effort contributif et qui sont accordées en plus sous condition de ressources, relèvent plutôt de l'impôt) ; que l'on distingue des prestations qui répondent plutôt au principe d'assurance (mâtiné de solidarité professionnelle, car le principe d'assurance n'est jamais pur en matière de sécurité sociale quelle que soit la branche). On commençait donc à établir cette distinction entre des prestations relevant plutôt de la solidarité nationale – qui ont été qualifiées de prestations non contributives de type mixte pour les distinguer des prestations d'assistance – et des prestations qui étaient davantage liées au principe d'assurance.

Deuxième source d'élargissement : l'affectation d'impôts et de taxes pour compenser la réduction des cotisations patronales. Depuis la fin des années 1970, il n'y a plus eu d'augmentation des cotisations patronales de sécurité sociale, sauf dans l'assurance chômage et dans les régimes complémentaires de retraite. De ce fait, l'arrêt de l'augmentation des cotisations patronales de sécurité sociale n'a pas été perçu par les agents économiques.

D'autres actions ont également eu lieu : au nom de la politique de l'emploi, les cotisations patronales ont été réduites sur les bas salaires – je vous passe ici la série interminable de textes qui, depuis les années 1990, ont organisé ces réductions au nom de différents objectifs – pour encourager l'emploi dans certains territoires, pour encourager certains types d'activité ou certaines populations, pour favoriser le temps partiel, pour encourager ou répondre à la réduction du temps de travail, etc. Pour compenser ces réductions de recettes de cotisations, compensation imposée, comme l'a rappelé le président Sauvé, par la loi de 1994<sup>45</sup>, différentes ressources fiscales ou subventions budgétaires ont été affectées au régime général.

45 Loi n° 94-637 du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale (dite « loi Veil »).





Mais ce qu'une loi fait, une autre peut le défaire : il y a eu des exceptions à ce principe de compensation. Les compensations ont été réalisées par l'affectation de toutes sortes d'impôts : soit on les créait à cette fin, soit on les détournait de leur localisation pour les affecter à telle ou telle branche. Une imagination débordante a présidé au financement de la sécurité sociale.

Par ailleurs, pendant les années 1980, et à nouveau pendant les années 1990, est revenu le débat sur l'élargissement de l'assiette des cotisations patronales aux autres éléments de valeur ajoutée. C'est le « *rapport Malinvaud* » de 1998<sup>46</sup> qui a enterré, semble-t-il définitivement, cette question pour les mêmes raisons que dans les années 1980, à savoir : incertitudes sur le rendement, effets macroéconomiques incontrôlables, etc. Il prônait par contre la réduction des cotisations sur les bas salaires. Dès lors, l'affectation aux régimes ou fonds de financement d'un nombre croissant de taxes a été jugée suffisante pour répondre à la revendication afin de réduire les charges sociales patronales sur les salaires. On aura certainement l'occasion de dire à quel point le système est devenu de ce fait (mais je vous livre là mes propres réactions) totalement illisible, même si en 2001, quand le Conseil constitutionnel a été saisi sur le motif que le principe constitutionnel d'intelligibilité et de lisibilité de la loi n'était plus respecté, il n'a pas retenu ce moyen<sup>47</sup>.

Il s'agit en effet d'un système compliqué que l'on est bien en peine de présenter sans avoir des notes, un système qui ne présente pas non plus une grande cohérence, on aura l'occasion d'y revenir : il n'y a pas d'harmonie totale entre le mode de financement et le champs des prestations. On est resté au milieu du gué et on a bricolé au fil du temps, en fonction d'*a priori* politiques ou en fonction de la nécessité de combler des déficits.

---

46 Rapport d'Edmond Malinvaud, *Les cotisations sociales à la charge des employeurs : analyse économique*, remis au Premier ministre le 16 juillet 1998.

47 Décision n° 2001-453 DC du 18 décembre 2001, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2002*.





# Actes – Impôt et cotisation : historique et évolutions

---

**Dominique Libault**

*Directeur de l'École nationale supérieure de la sécurité sociale,  
vice-président du Haut Conseil du financement de la protection sociale*

**Modérateur de la table ronde**

Je vous remercie pour ce rappel précieux du fait même de la complexité de cette évolution historique. Mon rôle sera modeste puisque j'anime une table ronde qui accueille des représentants, des parlementaires, et je pense que l'intérêt est de les laisser s'exprimer sur les enjeux qu'ils voient aujourd'hui à ce débat.

Je voudrais simplement, avant de leur donner la parole, préciser que ce rappel historique montre bien qu'au débat impôt-cotisation, s'agrègent de nombreuses données qui portent, peut-être quelquefois de façon excessive, la question de la diversification des ressources de la sécurité sociale, elle-même portée par le sujet de la généralisation de la sécurité sociale ; l'idée de retrouver une adéquation entre le mode de financement et les prestataires ; l'idée qu'il n'y a aucune raison de laisser concentrer le financement sur les seuls revenus du travail à partir du moment où l'ensemble de la nation bénéficie soit des prestations familiales soit de la couverture maladie. Comme l'a dit Mme Ruellan, la diversification portée par des raisons économiques et la nécessité d'allègement du coût du travail forment un premier sujet.

Un deuxième sujet peut être trouvé dans la nature de la relation entre la ressource et les prestations. Mme Ruellan a également fort bien rappelé son origine historique : Jean Jaurès défendant ardemment la cotisation comme porteuse de droits inaliénables du fait des contreparties qu'elle génère, contreparties également évoquées par le président Sauvé. Nature de la relation donc, avec cette notion d'affectation, de lisibilité aussi, de la cotisation qui est sa spécificité par rapport à l'impôt non affecté.

Enfin, troisième enjeu, les questions de pilotage, voire de régulation, parce que l'on sait tous aussi que ces questions de ressources de la sécurité sociale sont de plus en plus au cœur des débats de finances publiques : étant donné l'importance des montants qui sont ceux aujourd'hui de la sécurité sociale (qui, je le rappelle dépassent largement de nos jours ceux du budget de l'État), la France a la nécessité, vu sa situation financière et économique, vu sa relation avec l'Europe, de maîtriser ses finances publiques. Ce débat impôt-cotisation a-t-il un rapport avec les questions de pilotage, notamment sur l'intervention du Parlement et la façon dont il doit intervenir sur ce sujet ?

Voilà les enjeux qui me semblent portés par ce sujet. Dans le rappel historique ressort le moment important de la CSG, avec cette ambiguïté fondatrice : nous créons un impôt et nous allons vers un système plutôt *beveridgien* (priviliégiant





une logique où les prestations sont versées à tous, sans condition de contributivité préalable) et vers une déconnexion des prestations vis-à-vis du financement. De ce côté, on peut se demander si l'évolution est achevée et si on ne doit pas la poursuivre, lorsque l'on voit par exemple que dans une même branche, comme celle de la maladie, la contribution des salariés est appelée *impôt* et celle des employeurs est appelée *cotisation*. Est-ce très logique ?

À l'inverse, une autre lecture de la CSG est possible : ne faut-il pas voir son institution comme la vraie alternative à la budgétisation de la sécurité sociale ? Avec la CSG, n'a-t-on pas entendu préserver une identité de la sécurité sociale, de son pilotage, de ses recettes au sein de l'État, au moment même où était reconnu le rôle majeur de pilotage joué par l'État avec les lois de financement de la sécurité sociale ?

Je laisse maintenant la parole à M. Gilles Carrez, président de la Commission des finances de l'Assemblée nationale, pour qu'il nous présente sa vision des enjeux ; nous entendrons ensuite Dominique Lefèbvre qui, outre son rôle actuel de parlementaire, fut un acteur très présent dans la création de la CSG en 1990 en tant que membre du cabinet de Claude Évin puis de Michel Rocard.

---

### Gilles Carrez

*Député du Val-de-Marne, président de la commission des finances*

Je vais partir de l'actualité à l'Assemblée nationale, puisque hier nous avons achevé la première lecture du collectif budgétaire et la semaine prochaine nous nous engageons dans quelque chose d'assez nouveau : une loi de financement rectificative concernant la sécurité sociale (PLFRSS<sup>48</sup>). Vous avez noté, à partir de la description d'une infinie complexité que vient de faire Mme Ruellan, un enchevêtrement de recettes (impôts, CSG, cotisations) sur lequel M. Sauvé a également insisté.

Dans ce contexte, je voudrais vous proposer de modifier l'examen au Parlement de ces textes et fusionner au moins la partie recettes.

Pourquoi une telle proposition ? Si je prends ce qui se passe actuellement entre le collectif de cette semaine et la loi de financement de la semaine prochaine, sont concernés : les cotisations patronales, les cotisations salariales, la Contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S), l'impôt sur les sociétés, l'impôt sur le revenu et un peu la CSG, soit au total 35 milliards d'euros – presque 2 points de produit intérieur brut (PIB).

Concrètement, les deux textes sont examinés séparément par deux commissions différentes : la commission des finances pour le budget de l'État et la commission des affaires sociales pour le budget de la sécurité sociale. Nous avons la chance d'avoir Dominique Lefèbvre parmi nous, qui est non seulement le conciliateur au sein du groupe majoritaire (tâche au demeurant très difficile mais c'est un autre sujet), mais également le conciliateur, en tant que rapporteur spécial sur les comptes sociaux, entre le budget de l'État et le budget de la sécurité sociale. C'est donc un député « *hybride* » (pour reprendre l'expression de M. Sauvé). Mais

48 Projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014.





cette hybridation n'est pas suffisante car elle ne permet pas d'avoir une vision consolidée, ni une approche macroéconomique, alors que je le disais c'est presque de deux points de PIB dont il s'agit avec des interactions très fortes.

On trouve tout de même quelques raccords. Par exemple, on trouve le même article liminaire qui consolide l'ensemble dans le collectif et dans la loi de finance rectificative. D'ailleurs, ils sont actuellement en divergence parce qu'une modification de l'article liminaire du côté de l'État a été votée et j'attends avec impatience ce qui va se passer la semaine prochaine sur l'autre texte.

Ce qui frappe surtout, c'est que l'on continue de fabriquer une « tuyauterie » d'une complexité effroyable ; sur ce point je prends deux exemples récents.

Le premier date de la fin de l'année 2013, quand on a abaissé le plafond du quotient familial pour obtenir un peu plus de recettes d'impôt sur le revenu. Comme il n'est pas question pour le moment de *brancher un tuyau* de l'impôt sur le revenu sur les comptes sociaux, on utilise le vecteur de la TVA pour affecter le supplément de recettes d'impôt sur le revenu aux comptes sociaux (en effet, il existe déjà un tuyau qui part de la TVA, première recette du budget de l'État<sup>49</sup>, vers les comptes sociaux). Dominique Lefèbvre aura un sujet à traiter car, dans la loi de financement rectificative, est évoquée la suppression de la C3S alors même qu'elle finance notamment le régime social des indépendants. Comment faire alors pour la compensation ? Il semble qu'elle soit renvoyée à plus tard, c'est-à-dire aux lois de finances et de financement de la sécurité sociale de 2015. Ce que j'observe depuis des années, c'est que face au principe de compensation (Mme Ruellan l'a rappelé) toutes les baisses de cotisations sociales patronales liées à la politique d'abaissement du coût du travail peu qualifié ont été compensées par des transferts de recettes de nature fiscale. Cela porte sur des montants colossaux ; ainsi la « *réduction Fillon* » porte sur un peu plus de 20 milliards d'euros (soit 1 point de PIB). Heureusement, le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) fonctionne en interne, en vase clos fiscal si je puis dire : 20 milliards également en régime de croisière.

Depuis plus de vingt ans, malgré la mise en place de la CSG, compte tenu de la dynamique de certaines dépenses sociales (la vieillesse, la maladie), il a fallu organiser, du fait aussi des allègements des cotisations sociales patronales, des transferts et des réaffectations de recettes énormes à partir du budget de l'État. Il est surprenant que tout cela se soit fait au coup par coup, sans vision globale ni stratégie ! D'ailleurs, le concept le plus élaboré sur ce sujet est celui du « *panier de recettes* » que l'on affecte année après année au budget de la sécurité sociale.

Ce qui m'a également surpris ces dernières années, c'est le fait que des erreurs d'appréciation sont parfois commises, et je me demande si ce ne sont pas des erreurs presque techniques – M. Sauvé parlait de malfaçons – tant elles sont dépourvues de toute logique.

---

49 Dans la LFI 2013, les recettes fiscales nettes du budget général de l'État s'élèvent à 298,6 milliards d'euros dont 141,2 milliards issues de la TVA, loin devant l'IRPP (71,9 Mds) et l'IS (59,5 Mds). Source : site Internet [www.vie-publique.fr](http://www.vie-publique.fr).





Je prends pour le démontrer quelques exemples. Lors de la réforme des plus values immobilières en 2003-2004, j'étais rapporteur général, et je me souviens que j'ai été le seul à dire que si l'on supprimait l'assiette fiscale, avec une exonération au terme d'une durée de détention de 15 ans, il n'y avait aucune raison de supprimer la partie prélèvements sociaux. En vain, car la suppression a été effective et ce sans compensation. Ainsi, nous avons un système où, d'un côté, pour les plus-values immobilières au terme d'une certaine durée de détention, le social disparaît au même titre que le fiscal, alors que, pour les plus-values mobilières, par exemple, il y a exonération totale du fiscal en cas de départ en retraite pour les petites et moyennes entreprises (PME), alors que l'on conserve, quelle que soit la durée de détention, les 15,5 points de cotisation sociale.

Même dans les débats généraux cette déconnexion conduit à des erreurs d'analyse, comme par exemple affirmer que la fiscalité du capital est beaucoup plus favorable que celle du travail, ce qui est inexact car il faut raisonner de manière consolidée. Il n'y a pas d'un côté le barème de l'impôt sur le revenu *versus* le prélèvement forfaitaire à l'impôt sur le revenu. Il y a également les prélèvements sociaux : 8 % d'un côté, et 15,5 % de l'autre. Tant que l'on ne raisonnera pas de façon consolidée et unifiée, on restera dans un système enchevêtré, complexe et incohérent.

Cette situation est d'autant plus paradoxale qu'au mois d'avril 2014 nous avons travaillé au Parlement en consolidé en examinant le programme de stabilité, qui est consolidé puisque l'on y trouve l'ensemble des recettes comme l'ensemble des dépenses – au passage, la question se pose aussi pour les collectivités locales –. Nous allons aborder le débat d'orientation budgétaire de manière également unifiée. La réforme constitutionnelle de 2008<sup>50</sup> a introduit les lois de programmation pluriannuelles que l'on vote de façon consolidée, recettes et dépenses ensembles. J'observe que depuis 2007, un ministre unifie les comptes publics sous son autorité, et le Conseil constitutionnel raisonne en consolidé : pour apprécier le niveau au-delà duquel les prélèvements sont confiscatoires il ajoute le fiscal, le social, et même les impôts locaux, s'agissant de certaines plus-values immobilières.

Enfin, je constate que la séparation des deux textes est récente : elle date de 1996 avec la mise en place des lois de financement de la sécurité sociale<sup>51</sup>. De nombreux rapports ont proposé l'unification – le premier d'entre eux a été remis par Alain Lambert et Didier Migaud en 2006<sup>52</sup>. Philippe Marini (rapporteur général à l'époque) et moi-même l'avions proposée mais la proposition n'a pas abouti.

Pour terminer, quelques exemples de questions précises que le président Sauvé et Mme Ruellan ont l'un et l'autre abordées, concernant *l'hybridation* entre la CSG, l'impôt sur le revenu et, aujourd'hui, les cotisations salariales.

50 Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République.

51 La loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) est une catégorie de loi créée par la loi constitutionnelle n° 96-138 du 22 février 1996 permettant au Parlement de voter chaque année une loi de financement de la sécurité sociale (JO du 23 février 1996), précisée dans ses modalités d'application par la loi organique n° 96-646 du 22 juillet 1996 relative aux lois de financement de la sécurité sociale (JO du 23 juillet 1996).

52 *La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances. À l'épreuve de la pratique, insuffler une nouvelle dynamique à la réforme*, La documentation Française, novembre 2006.



Je souhaiterais faire une remarque au sujet de la CSG : il est extraordinaire de penser que ce prélèvement, qui n'existait pas en 1990, a largement dépassé en montant l'impôt sur le revenu en à peine vingt ans (90 milliards d'euros pour la CSG contre environ 70 milliards pour l'IRPP).

Nous nous livrons à de véritables contorsions en raison des questions de déductibilité ou de non déductibilité. Par exemple lorsque nous avons été conduits à augmenter, sous l'ancienne majorité, les prélèvements sociaux sur le patrimoine, deux options se présentaient : augmenter la CSG ou créer des prélèvements *ad hoc*. L'option des *prélèvements sociaux spécifiques* a été choisie par crainte, si l'on s'engageait dans une augmentation de CSG, de voir se poser le problème de la déductibilité au moins partielle, et d'essuyer une perte du côté de l'impôt sur le revenu. C'est une des raisons pour lesquelles on a additionné : une fois 0,3 ; une fois 1, et une fois 2 (c'était en février 2012), pour arriver à 15,5.

D'autre part, se trouve dans la loi de financement rectificative en discussion à l'Assemblée nationale une disposition qui appelle des interrogations : l'introduction de la dégressivité sur les cotisations salariales. J'en garde un souvenir très précis car, avec mon collègue Michel Bouvard<sup>53</sup>, nous avons en décembre 2000 participé à la rédaction du recours sur la dégressivité de la CSG auprès du Conseil constitutionnel. Je peux le dire : à l'époque nous n'y croyions pas. Certes, nous avons mis en évidence le fait qu'il y avait d'autres revenus à prendre en compte et que la disposition n'était pas *familialisée*, mais la décision a été pour nous une victoire inespérée<sup>54</sup>. Nous étions alors dans l'opposition, il ne nous restait plus grand chose à faire sauf à rédiger un recours auprès du Conseil constitutionnel !

Maintenant, je me tourne vers Dominique Lefèbre : cotisations salariales, dégressivité, etc. Sur le fond je trouve la mesure très intéressante car elle accroît le pouvoir d'achat lié au travail. Je ne le cache pas et n'ai aucune envie de signer

53 Ancien député de la Savoie.

54 Décision n° 200-437 DC, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2001* : « SUR L'ARTICLE 3 : 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 créées, 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 ».





un éventuel recours auprès du Conseil constitutionnel. Mais d'un point de vue strictement juridique, je m'interroge. Dans nos débats parlementaires, toutes sortes de questions se posent, par exemple « *Quid des prélèvements sociaux sur les plus-values immobilières ou les revenus fonciers réalisés en France par des non-résidents fiscaux français et notamment des expatriés ?* ». Que faire, que va-t-il se passer, comment le droit va-t-il évoluer ? Nous sommes au cœur de ces questions d'articulation entre financement de la protection sociale et impôt, droits universels et prestations en contrepartie.

Pour revenir à ma proposition : il me semble que l'on devrait le plus rapidement possible unifier la discussion des premières parties (c'est-à-dire les parties recettes), parce que le système est tellement enchevêtré, tellement hybridé et parce qu'il s'agit de montants tellement importants que l'on ne peut plus faire autrement. Autre réflexion : je suis persuadé que la hausse énorme des prélèvements obligatoires que l'on semble regretter aujourd'hui a été favorisée par une approche compartimentée. On n'additionne jamais. Heureusement le Conseil constitutionnel a procédé à ces additions et montré que dans beaucoup de cas on atteint un taux de prélèvements de 70 ou 75 % par sédimentation d'impôts !

En définitive, je plaide pour une approche des recettes conjointe, où l'on discute de l'ensemble. Après l'approbation du volet recettes, on voterait deux soldes : l'un pour le budget de l'État, l'autre pour les comptes sociaux ; avec l'espoir que l'un des deux soldes, celui des comptes sociaux, devienne un jour nul.

À partir de là, les discussions peuvent reprendre séparément sur les *crédits État* et sur les *dépenses sociales*, parce que ces éléments ne sont pas de même nature. L'essentiel des crédits, du côté de l'État, sont des crédits limitatifs avec des engagements juridiques et des paiements qui coïncident, alors que du côté des comptes sociaux, ce sont des engagements généraux (par exemple pour les retraites) qu'il faut honorer. On a donc forcément des dépenses évaluatives, des dépenses de guichet en quelque sorte. Ce n'est cependant pas aussi simple : par exemple, on retrouve des deux côtés, en dépense, les allocations logement ; et on retrouve du côté de l'État des crédits évaluatifs de protection sociale avec, par exemple, l'aide médicale d'État ou l'allocation aux adultes handicapés. Je pense compte tenu de l'histoire, de la sensibilité des partenaires sociaux, etc., qu'il faudrait conserver, en tous cas dans un premier temps, la discussion séparée s'agissant des *dépenses comptes sociaux* et des *dépenses de l'État*. Voilà la proposition que je fais en espérant qu'elle sera reçue avec intérêt.

---

**Dominique Libault**

*Directeur de l'École nationale supérieure de la sécurité sociale,  
vice-président du Haut Conseil du financement de la protection sociale*

Sans vouloir trahir vos propos, je crois pouvoir dire que ce qui vous importe beaucoup plus, finalement, que la qualification juridique impôt-cotisation, en tant que président de la commission des finances, c'est l'appréhension globale des recettes État-sécurité sociale.





Vous avez à plusieurs reprises fait appel à Dominique Lefèbvre. Nous allons lui donner la parole, à la fois pour répondre aux propos du président Carrez, mais aussi pour revenir sur le sujet impôt-cotisation, en particulier sur les suites de la CSG et les évolutions que vous voyez dans cette plus grande cohérence unanimement souhaitée, pour une plus grande lisibilité du financement de la protection sociale.

---

## **Dominique Lefèbvre**

*Député du Val d'Oise, vice-président de la commission des finances*

Un mot sur l'intérêt de cette journée dont on a rappelé l'actualité : à la fin de la semaine prochaine, ce sont plus de neuf milliards d'euros de financement de la sécurité sociale qui auront changé de nature, car les allègements prévus, qu'ils soient sur les cotisations patronales ou salariales, devront être compensés dans des conditions encore inconnues, par transfert budgétaire ou par affectation d'impôt.

L'intérêt de cette journée est de permettre aux uns et aux autres de sortir de leurs cadres respectifs de pensée. Nous avons certes besoin d'un questionnement juridique. Dans un État de droit, bien évidemment, le droit s'impose à tous mais il éclaire aussi sur la manière de poser des questions politiques comme sur celle de les trancher. Le droit n'est pas non plus une fin en soi, il doit s'adapter et il est capable de grandes adaptations. Dominique Libault l'a rappelé, j'ai été chargé en 1990 avec un éminent membre du Conseil d'État, Philippe Wahl, de mettre en œuvre la CSG. À nouveau en charge de ces sujets en 2014, je constate qu'un très bon rapport rédigé par les administrations financières et sociales, mais que manifestement personne n'avait lu avant les élections présidentielles – et même après à en juger par la manière dont on parle de ce sujet –, remis en février 2012 au Parlement sur les questions notamment juridiques posées par une éventuelle fusion entre l'impôt sur le revenu et la CSG, montre que le droit doit évoluer et qu'il évolue.

Les contorsions – je me permets de l'exprimer ainsi – des raisonnements juridiques du Conseil constitutionnel pour s'adapter à l'évolution de la CSG, conduisent ainsi à décliner le principe de l'égalité devant l'impôt de manière différente pour l'impôt sur le revenu et pour la CSG qualifiée d'*imposition de toute nature* mais dont le montant est supérieur, comme cela a été rappelé, à celui de l'impôt sur le revenu. Il est primordial que cet échange se poursuive et je reste persuadé qu'il faut que le droit s'adapte. En même temps cette adaptation soulève énormément de questions juridiques.

Deuxième observation liminaire : il est impossible de parler du mode de financement de la protection sociale sans parler de la dépense.

L'histoire a montré qu'il y avait une corrélation entre les questions juridiques et politiques, entre les modes de financement et la dépense. La logique assurantielle crée un lien entre la nature de la recette et la dépense qui repose sur la notion de contrepartie. Or la tendance de fond depuis 1945 est celle du passage d'une logique assurantielle à une logique universelle qui remet en question les fondements juridiques du financement de la dépense sociale. J'ajoute que ce mouvement a été de pair avec la croissance des dépenses sociales sur un plan





global et macroéconomique. Dit plus simplement, tant qu'on ne trouvera pas de solution à la maîtrise des dépenses sociales, la question du financement se posera toujours de la même manière avec la recherche de rendements plus importants et de nouvelles sources de financement qui remettent en cause les principes juridiques fondateurs et notamment le lien entre cotisations et droits. Je rappellerai qu'il existe un exemple historique qui illustre cette problématique, à savoir la position de Pierre Bérégovoy et Michel Charasse qui étaient hostiles à la création de la CSG. Pour l'anecdote, je rappelle la convocation du ministre des finances<sup>55</sup> par le Président de la République un mercredi matin à 9h30 à la veille du conseil des ministres qui a adopté le projet de loi, puisque la CSG a été créée par loi de finances et que Pierre Bérégovoy ne voulait absolument pas la présenter, étant resté sur sa posture de ministre des Affaires sociales en 1983<sup>56</sup>. Pierre Bérégovoy estimait en effet que la CSG allait constituer un outil de financement puissant et que, puisque tel était le cas, on ne parviendrait jamais à mettre en place les mécanismes de maîtrise de la dépense. Je rappelle d'ailleurs qu'au début des années 1980, les mécanismes de maîtrise de la dépense envisagés (c'est une option qui reste toujours en discussion) consistaient à séparer le contributif et le non contributif. Le non contributif aurait été géré par l'État, avec des contraintes budgétaires et, pour le contributif, les partenaires sociaux auraient été mis face à leurs responsabilités. Ils auraient ajusté les dépenses et les recettes, ce qu'ils font d'ailleurs en partie sur les régimes complémentaires.

Cela a été rappelé, on ne peut pas aborder ce sujet sans parler des enjeux macroéconomiques. De ce point de vue, Gilles Carrez a raison de poser la question de l'articulation entre projet de loi de finances et projet de loi de financement de la sécurité sociale. Un problème politique est posé par le fait de devoir discuter séparément de deux textes qui sont parfaitement complémentaires et cohérents, et de risquer *l'accident industriel* si l'un est adopté et l'autre pas (sachant que même si ce sont les mêmes 577 parlementaires qui en discutent, la division du travail en commission et la manière d'entrer dans les sujets pose problème). Je ne sais pas s'il y a une réponse et je pense que le plan Juppé de 1996, qui a instauré les lois de financement de la sécurité sociale, a constitué une bonne avancée pour les enjeux de gouvernance autonome des finances de la protection sociale. Mais il est vrai qu'il faut pouvoir suivre une logique macroéconomique d'ensemble.

Il faut également rappeler qu'on finance des politiques publiques et qu'il existe, derrière, des enjeux sociétaux importants de cohésion sociale (où l'assurance maladie pèse beaucoup) et, surtout, de solidarité et de redistribution.

Les préliminaires posés et parce que je crois que beaucoup des choix politiques qui sont faits et des questions juridiques liées en dépendent, il est important d'en revenir aux fondements historiques de la sécurité sociale, même si je ne suis pas certain qu'aujourd'hui un débat sur les mérites respectifs d'un système beveridgien et d'un système bismarckien, qui ont été conçus à une autre époque,

55 Pierre Bérégovoy était alors ministre d'État, ministre de l'Économie, des finances et du budget, fonctions occupées de mai 1988 à avril 1992.

56 En 1983, un premier projet de contribution sociale avait été mis en échec par M. Bérégovoy, alors ministre des affaires sociales.





ait un quelconque intérêt. C'est aussi peu pertinent qu'un débat qui opposerait aujourd'hui l'offre et la demande en matière de politique économique. Ceci dit, c'est l'histoire et c'est un point de départ.

Les assurances sociales ont été généralisées en 1945 avec un objectif d'unification en un seul régime, pour aboutir finalement à une pléiade de régimes, ce qui suscite encore des débats : hier l'opposition a encore présenté des amendements intéressants sur les régimes spéciaux. On a toujours eu cette logique d'unification ; puis la réalité s'impose, qui n'est pas seulement une réalité de droits, de devoirs, de corporatismes, de manière dont les uns et les autres tiennent à leurs droits acquis ou n'ont pas envie de payer pour les autres (c'est ce que l'on voit sur le régime des indépendants dont a parlé Gilles Carrez) ; c'est aussi la réalité d'une société qu'il faut prendre en compte avec sa diversité.

On part d'un système assurantiel qui est un grand progrès. Le problème c'est qu'il s'agit d'une avancée sociale que l'on finance sur les revenus du travail, alors que l'évolution historique depuis 1945 est une progressive universalisation des droits : c'est totalement fait sur la politique familiale ; c'est en grande partie fait sur l'assurance maladie. Des enjeux politiques entourent le droit à l'assurance maladie qui devrait être ouvert à tous, parce que l'absence de droit à l'assurance maladie entraîne l'impossibilité de se soigner, ce qui pose des problèmes individuels mais aussi des problèmes sanitaires collectifs, d'où le débat permanent avec nos collègues de l'opposition sur l'aide médicale d'État (AME) par exemple.

Par-delà, les prestations s'universalisent. La seule branche qui reste à l'écart de cette tendance, et encore pas complètement, est la branche vieillesse ; une part des régimes de retraite est aujourd'hui financée par l'impôt, mais il s'agit de la seule branche où les droits sont fonction du niveau de cotisation que l'on a payé sur ce double étage. De l'autre côté existe le système de solidarité financé par le fond de solidarité vieillesse.

De plus, du fait de l'évolution de la structure des revenus en France, une part importante des revenus échappe au financement de politiques qui sont d'intérêt public. Nous avons des déficits à combler, ce qui est la mauvaise raison d'élargir l'assiette, la bonne raison étant de rester sur un principe de base qui a été le fondement de la CSG et qui est simple : un euro est un euro, quelle que soit son origine ; cet euro doit contribuer aux charges publiques de manière équitable. C'était d'ailleurs la meilleure manière d'avoir un impôt à assiette large et à faible taux, mais aussi la meilleure manière de lutter contre ce qui est dénoncé en permanence : les dépenses fiscales (ou *niches fiscales*). Pour avoir tenu des réunions d'arbitrage à l'époque de la création de la CSG, je me souviens notamment d'une question avec le Quai d'Orsay sur les primes d'expatriation qui n'étaient soi-disant pas des revenus mais des compensations ; nous avons eu le même problème avec les cotisations sur les retraites, des organisations syndicales disant ne pas comprendre pourquoi des cotisations seraient payées sur un revenu différé.

De nombreuses références sous-tendent donc le débat actuel. À l'origine de la CSG, le système était assez simple. Premièrement, on souhaitait que tous les revenus soient mis à contribution parce que la protection sociale bénéficiait à





tout le monde. C'était un objectif à la fois de rendement, mais aussi de justice et d'équité. Deuxièmement, on voulait revenir sur quelque chose qui ne semblait gêner personne : le caractère dégressif des cotisations sociales. La jurisprudence du Conseil constitutionnel sur la « CSG 2000 »<sup>57</sup>, qui est parfaitement respectable et tout à fait intéressante de ce point de vue-là, ne permet pas d'organiser la progressivité de la CSG en faisant des taux plus bas, au motif que l'on ne prend pas en compte les situations familiales. Or avec les cotisations sociales déductibles, on organise une dégressivité du prélèvement qui ne se fait pas sur des bases familiales sans que cela ne gêne personne.

Un mot là-dessus parce qu'il y a, d'un côté, le raisonnement juridique et, de l'autre, la réalité pratique. Je prends cette question de la déductibilité de la CSG ou de la non-déductibilité, puisque c'est ce qui distingue l'impôt et la cotisation. Les organisations syndicales disaient ne pas comprendre pourquoi payer « *un impôt sur l'impôt* ». Or vous ne déduisez pas de votre revenu imposable la taxe d'habitation, la taxe foncière ou la TVA que vous avez payée. On ne voit donc pas pourquoi vous déduiriez votre cotisation sociale. Personnellement j'ai toujours contesté cette approche.

Pour le reste, vous avez deux solutions pour analyser la déductibilité de la CSG. Soit vous organisez *de facto* la dégressivité de la cotisation sociale, puisque comme tout cela fonctionne à un taux marginal, plus vous avez un revenu élevé, plus vous êtes certain de vous faire rembourser par une moindre imposition sur le revenu une partie de votre CSG, donc vous en payez proportionnellement moins. Soit c'est une dépense fiscale : 10 milliards d'euros estimés, dont 5 milliards bénéficient au dernier décile de revenus et, ensuite, tout le monde est touché. Si aujourd'hui (nous verrons ce que nous ferons dans la remise à plat du bas de barème) on ne revient pas sur la déductibilité c'est parce que, tel que le système fonctionne globalement, une suppression de la déductibilité de la CSG, qui en masse budgétaire profite à plus de 50 % aux 10 % de foyers fiscaux les plus aisés de France, ferait entrer en bas de barème de nombreuses personnes dans l'impôt ; comme on vient de le voir sur d'autres mesures de réintégration dans le revenu fiscal que l'on a prises, par exemple les majorations de 10 % des pensions.

L'autre contrainte politique, deuxième vecteur derrière la CSG, est l'allègement des charges sociales, notamment sur les bas salaires. L'enjeu est simple : quand vous ne pouvez pas augmenter le SMIC brut parce que vous détruisez de l'emploi (ce point peut être débattu, mais il existe), et que vous voulez en plus augmenter le pouvoir d'achat net, ce qui vous reste est ce qui est entre les deux, ou alors une machine devenue totalement ingouvernable et incompréhensible, qui disperse l'effort et qui est illisible pour nos concitoyens : la prime pour l'emploi (PPE). Cette prime est l'enfant naturel d'une décision du Conseil constitutionnel et d'une norme d'évolution de la dépense en valeur, puisqu'à l'époque Christian Sautter<sup>58</sup> avait le choix entre une allocation ou un crédit d'impôt. Pour des histoires de normes telles

57 Décision n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2001*.

58 Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie.





qu'elles étaient conçues à l'époque, on a instauré un crédit d'impôt pour aboutir à une formule, que je vous invite à voir dans les annexes de notre rapport sur la fiscalité des ménages, absolument incompréhensible par qui que ce soit.

Il est vrai qu'après l'affaire de la CSG en 1990, un nouveau tabou est brisé ; pour un certain nombre d'organisations syndicales, la cotisation salariale est un salaire différé auquel il ne faut pas toucher. *De facto*, pour être efficace aujourd'hui il faut redonner du pouvoir d'achat, ce qui constitue un enjeu macroéconomique, et sortir de cette équation selon laquelle la protection sociale est essentiellement financée sur les revenus du travail, alors qu'on a en France un problème de coût du travail.

Enfin, dernier point, sur l'évolution en longue période des ressources de la protection de la sécurité sociale : les recettes de poche. Deux logiques existent. Premièrement, il faut combler les trous et, deuxièmement, il y a aussi des externalités qui pèsent sur le système de protection sociale.

Puisqu'on est dans un système assurantiel (on le fait d'ailleurs bien sur les cotisations d'assurance maladie et sur les cotisations d'accidents du travail / maladies professionnelles qui est la branche la plus vertueuse du système), il y a une cotisation minimale pour tout le monde, puis les entreprises paient en fonction de l'exposition au risque. Je veux ainsi dire qu'avec tout ce que l'on a transféré du type fiscalité tabac, alcool, etc., on ne peut pas avoir d'un côté des personnes qui génèrent de la dépense publique et de l'autre une absence de ressources légitimes ; il s'agit de faire payer ceux qui provoquent cette dépense publique. Cela peut s'avérer vertueux parce que pouvant agir positivement sur les comportements. Une fois que vous avez brossé ce tableau, il est vrai que vous revenez avec les questions juridiques (impôt, cotisation : « *comment les piloter ?* ») ; il y a en outre des sujets qui renvoient à des références historiques (par exemple la CSG) qui figent un peu les choses (avec également des enjeux internationaux).

Pour ma part, j'invite vraiment à la clarification de ces questions juridiques parce que cette évolution, à un moment, obligera à simplifier ce système. Je pense que l'on peut vivre avec, d'un côté, un impôt sur le revenu qui obéit à une jurisprudence, à des logiques de progressivité (qui prend en compte l'ensemble des revenus, les charges, la famille, etc.) et, de l'autre côté, parce que c'est simple, un impôt cédulaire<sup>59</sup> nommé CSG. C'est pour cela que je vois beaucoup de raisons d'être totalement hostile à la fusion entre l'impôt sur le revenu et la CSG ; fusion qu'on aurait sans doute pu envisager au moment où, avec Philippe Wahl, on l'a conçue en 1990 compte tenu des défauts majeurs de l'impôt sur le revenu, mais qui aujourd'hui dans le contexte de crise économique semble trop compliqué à réaliser. Malgré tout, je pense que l'on peut quand même continuer à fonctionner et atteindre nos objectifs avec, d'un côté, un impôt cédulaire et, de l'autre, un impôt sur le revenu, tout en gardant un reliquat de cotisations sociales.

---

59 L'impôt cédulaire est un impôt qui taxe différemment chaque catégorie de revenu en fonction de son origine. En France, l'impôt cédulaire sur les revenus a été créé le 31 juillet 1917. Il vient en complément de l'impôt progressif sur le revenu appliqué dès 1916.



---

**Dominique Libault**

*Directeur de l'École nationale supérieure de la sécurité sociale,  
vice-président du Haut Conseil du financement de la protection sociale*

Je propose à Mme Ruellan de faire peut-être quelques commentaires rapides par rapport à ces interventions avant de poser d'éventuelles questions aux parlementaires présents à cette table ronde.

---

**Rolande Ruellan**

*Présidente honoraire de la chambre de la Cour des comptes,  
présidente du comité d'histoire de la sécurité sociale*

Entre le début de l'intervention de M. Carrez et la fin de l'intervention de M. Lefèbvre, on se retrouve aux antipodes : on a commencé par promouvoir la fusion des débats sur la loi de financement de la sécurité sociale et sur la loi de finances, avant de considérer qu'on ne peut pas fusionner impôt sur le revenu et CSG. De fait, les deux solutions ne sont pas forcément liées. Mais l'une peut facilement conduire à l'autre. S'agit-il de fusionner la partie recettes dans une seule loi ? Ce que vous proposiez, c'était de débattre de l'ensemble des recettes en commençant par la fameuse discussion sur l'orientation budgétaire qui permet d'aborder l'ensemble des questions de prélèvements et de s'assurer des évolutions concordantes. Évidemment, ce débat n'entre pas dans les détails de la cuisine ou de l'alchimie qui préside, d'un côté, au financement du budget de l'État et, de l'autre, au financement de la sécurité sociale.

La conclusion de Dominique Lefèbvre évoquait la non opportunité, voire l'impossibilité de fusionner l'impôt sur le revenu et la CSG. Je suis farouchement pour le maintien d'une loi de financement de la sécurité sociale qui comporte un volet recettes et un volet dépenses, sinon on ne comprend pas très bien ce que deviendrait une loi de financement qui n'aurait plus que des dépenses.

Ainsi, je ne pense pas que la fusion des débats ou la fusion des parties sur les recettes soit la réponse opportune à un système que l'on a laissé se développer de façon extraordinairement complexe. Cela ne résoudrait pas les problèmes qu'à juste titre les uns et les autres ont soulevés, à savoir l'extrême mobilité, l'extrême diversité et le changement chaque année des affectations de ressources. Les recettes fiscales qui sont affectées à la sécurité sociale le sont directement. Bien sûr c'est la loi de finances qui en autorise le recouvrement mais elles ne transitent pas par le budget de l'État. Et il faut se rappeler que cela a été fait exprès pour que la norme de dépense n'inclue pas les versements à la sécurité sociale. C'est ce qui explique que l'on a transformé des subventions accordées (et qui à ce titre sortent du budget de l'État) en impôts qui ne transitent pas par le budget de l'État.

La question importante à se poser est celle des objectifs. On a voulu faire remplir par le financement de la protection sociale de très nombreux objectifs qui sont parfois assez éloignés de sa finalité première. À cet égard, on peut s'interroger sur l'opportunité de faire du financement de la sécurité sociale un système progressif. Le Conseil constitutionnel ne l'a pas admis pour la CSG. J'en ai tiré comme conclusion





qu'il considérait que la CSG était assez fortement semblable à une cotisation. Alors je m'interroge sur l'opportunité d'un projet rendant la cotisation salariale en partie progressive. L'allègement en résultant se produirait essentiellement sur la cotisation retraite puisqu'il n'y a plus de cotisation salariale en maladie. Ainsi, on rendrait progressif le financement de la seule branche vraiment assurantielle, laquelle comporte déjà des éléments de solidarité importants sur le versant prestation.

Trop d'objectifs, pas toujours en cohérence ont été poursuivis à travers le financement de la sécurité sociale. Ajouter encore l'objectif de redistribution verticale des revenus, est-ce bien raisonnable ? En revanche, prélever des taxes sur des produits qui génèrent des dépenses de santé reste justifié, dès lors qu'ils sont affectés à la branche maladie.

Au-delà d'une remise en cohérence des financements, quelle autre évolution souhaiter ? On est aujourd'hui dans un débat juridique : impôts-cotisations, impôts-CSG *versus* cotisations. Il n'est pas sûr qu'une fois écartée la fusion CSG-impôts sur le revenu, la distinction entre CSG et cotisations reste pertinente.

Depuis un certain nombre d'années, la CSG est inscrite dans le code de la sécurité sociale ; elle est donc bien un financement affecté à la sécurité sociale. À l'époque de sa création, il suffisait de peu pour qu'elle soit qualifiée de cotisation. D'ailleurs à l'origine de la conception du projet, elle s'appelait cotisation ; puis il est apparu que l'on ne pouvait pas qualifier de cotisation un prélèvement sur la totalité des revenus. Telle était la position du Conseil d'État et du ministère des Finances, lequel était d'ailleurs hostile à cette création.

De toute façon, le recouvrement est partagé entre les administrations fiscale et sociale. Ce partage, qui obéit à la compétence de chacune d'elle, peut parfaitement s'appliquer à un impôt ou à une cotisation ; ce n'est pas un problème. Pour ce qui concerne la déductibilité, la loi a décidé tantôt de rendre la CSG déductible, tantôt de la rendre non déductible de sorte que la loi peut tout faire sur ce plan. Ainsi le débat cotisations-CSG est peut être juridiquement très passionnant, mais il n'est pas très opérationnel. Par contre, ce qui me paraît plus important, c'est que nous ne sommes pas allés au bout des évolutions. La branche maladie (comme l'a dit Dominique Libault) continue à être curieusement financée par une cotisation patronale sur les salaires et la branche famille également. Là aussi, comment fait-on pour progresser ? On ne voit pas d'autre solution que la CSG pour mettre un peu de cohérence, mais sa création en 1991 au bénéfice à l'époque de la branche famille a été durement ressentie car, pour ne pas pénaliser les salariés et ne pas favoriser les entreprises, on a construit un système étonnant qui a abouti à créer une cotisation déplafonnée dans la branche retraite et à faire des mouvements de cotisations entre part salariale et part patronale (donc à diminuer la part salariale des cotisations retraite), à un moment où il fallait au contraire convaincre les gens de payer d'avantage pour leur retraite (ce qui s'est produit après).

En définitive, aucune solution n'a été trouvée pour développer la CSG ce qui mène à une impasse. C'est cela le vrai sujet : la branche famille et la branche maladie ne sont pas correctement financées. On a, pendant des années, considéré que le fait



de réduire les cotisations patronales et de les compenser par des taxes (impôts affectés) résolvait le problème du côté des employeurs. Mais il faut bien voir que ce sont finalement les contribuables (salariés, cotisants, etc.) qui ont payé ces allègements de cotisation patronale, par les taxes en question. Donc ce que l'on n'a pas su faire sur la CSG, a été opéré d'une façon totalement opaque à travers l'affectation d'un certain nombre d'impôts. Ce sont là les vrais problèmes, plutôt que de se passionner pour la fusion des premières parties des lois de finances ou de financement de la sécurité sociale.

---

## Dominique Lefèbvre

*Député du Val d'Oise, vice-président de la commission des finances*

Je constate que l'on a ici au moins trois ou quatre acteurs présents au moment de la création de la CSG, en 1991, puisque Jean-Marie Spaeth représentait la sécurité sociale, Rolande Ruellan était au service de la sécurité sociale, et Dominique Libault était jeune chef de bureau chargé du financement de la sécurité sociale. À l'époque nous avons déjà eu ce débat contribution-cotisation et je constate qu'il est toujours vivant vingt-cinq ans plus tard, mais je suis assez d'accord avec Rolande quand elle dit qu'il est forcément dépassé.

À l'époque les enjeux étaient différents mais assez simples : comment créer une cotisation supplémentaire ? On appelle cotisation un prélèvement sur des revenus qui n'ouvre pas en face des droits – je rappelle qu'à l'époque il fallait aller chercher les revenus financiers –. Là encore je vous livre une anecdote : il me souvient que pour Pierre Bérégovoy, taxer de 1 % de prélèvement social les intérêts financiers c'était faire partir tous les capitaux au Luxembourg (je caricature à peine). Quinze ans plus tard : on a 15,5 % de prélèvement sur les revenus financiers et cela ne semble gêner personne. Quoi qu'il en soit, cela n'a pas démonté totalement l'économie française, je ne crois pas qu'une telle mesure soit à l'origine de la crise actuelle.

On a fait le choix d'en faire un impôt, pour mieux répondre à l'objectif d'élargissement. Il était normal que la direction de la sécurité sociale ait à l'époque cette position car l'idée était qu'il fallait une affectation effectivement précise ; cela renvoyait à un problème de gouvernance et de pilotage de la protection sociale.

Deuxième observation, je suis assez d'accord avec Mme Ruellan pour dire que c'est quelque peu stupide de diminuer les cotisations salariales au niveau du SMIC sur la seule branche qui reste contributive qui est la branche vieillesse ; mais le Conseil constitutionnel n'est pas gêné par l'existence d'une CSG contributive avec le revenu, et il est vrai qu'il n'a jamais questionné le principe de déductibilité de la CSG, ce dernier s'étant d'ailleurs adapté avec le temps. Pourquoi n'a-t-on pas pu garder à l'époque une CSG non déductible qui aurait été quand même nettement plus saine qu'une CSG déductible dont je rappelle que cela fonctionne au taux marginal (plus vous avez un revenu élevé, plus vous êtes certains que la déductibilité vous aide) ? Il a fallu basculer massivement des cotisations maladie. Les conséquences en chaîne se mesurent sur l'impôt sur le revenu parce que, à la fin, tout cela se termine par des transferts qui ont conduit à dire qu'on ne sait pas transformer six ou sept points de cotisations déductibles en cotisations non déductibles. Il aurait





fallu remonter de sept points le barème de l'impôt sur le revenu. Tout cela aurait fait des gagnants et des perdants.

Ma troisième et dernière observation concerne les éléments de complexité de ces mécanismes de prélèvement-redistribution. Pour avoir longuement étudié les problèmes de bas de barème sur l'impôt sur le revenu, je dois avouer que je considère comme une chance d'avoir une direction de la sécurité sociale et une direction de la législation fiscale composées de hauts fonctionnaires à la fois compétents, imaginatifs et, surtout, loyaux envers les décideurs politiques successifs pour lesquels ils construisent des mécanismes toujours plus complexes ;

Et si cela ne fonctionne pas bien, c'est parce qu'un certain nombre de choix politiques ne sont pas assumés ! Exemple – pour taquiner M. Carrez puisque nous avons proposé dans notre rapport de supprimer justement la prime pour l'emploi (PPE) qui est l'enfant naturel de ce que j'ai dit tout à l'heure – : la logique politique aurait voulu qu'en 2008 au moment où le gouvernement Fillon met en place le RSA activité, on supprime la PPE ; or c'était politiquement compliqué car cela « *faisait des perdants* ». On l'a donc supprimée indirectement en ne la revalorisant pas ; ce qui fait rentrer tous les ans des gens dans le barème de l'impôt sur le revenu, tandis que sa valeur décroît en période d'inflation.

Lorsque la question se pose de nouveau de supprimer la PPE pour un système plus lisible, qui est celui de l'allègement des cotisations salariales, les mêmes arguments exacerbés par les contraintes du calendrier électorales sont opposés : « *il y aura forcément des perdants* ». D'un côté on dit que la PPE arrose trop largement puisqu'elle va quand même jusqu'au 7<sup>e</sup> ou 8<sup>e</sup> décile, mais de l'autre côté lorsqu'on veut la supprimer il y a des objections avançant que cela fait des perdants et il nous est demandé de « *trouver un nouveau système qui évite qu'il y ait des perdants* ».

C'est comme cela qu'à la fin on se retrouve avec un système complexe maintenu par des rustines. Ainsi, par exemple, lorsque vous avez un impôt sur le revenu qui en théorie fait payer un célibataire à partir de 6 085 euros, par la décote, le revenu fiscal de référence et le seuil de non recouvrement vous payez en réalité l'impôt comme célibataire à partir de 12 500 euros. Personne n'y comprend plus rien. Quant à revisiter la fiche de calcul de la PPE selon les niveaux de revenus et les compositions familiales, il faut être polytechnicien, et encore ! Sachant aussi que cette complexité provient surtout de la difficulté à faire des choix politiques et à savoir les assumer et, surtout, à se retrouver sur des sujets d'intérêt général au delà des clivages partisans.

---

**Gilles Carrez**

*Député du Val-de-Marne, président de la commission des finances*

Mme Ruellan vous avez dit à plusieurs reprises qu'« *une loi peut tout faire* ». C'est bien là le problème, parce qu'une loi qui peut tout faire c'est souvent une loi qui fait n'importe quoi, voilà pourquoi d'un point de vue pratique (et pragmatique) je plaide pour l'unification.





Si je poursuis ce que disait M. Lefèbvre, nous avons un système dans lequel il y a des lieux d'émission de créativité, d'inventivité extraordinairement diversifiés : la direction de la législation fiscale, la direction de la sécurité sociale qui émettent chaque fois de nouvelles « rustines », et ce travail au coup par coup et sans vision stratégique est amplifié par les modalités d'examen avec, d'un côté, une commission des affaires sociales et, de l'autre, une commission des finances et un ministre tiraillé entre tout cela (d'ailleurs je posais hier après-midi la question à Michel Sapin : « *est-ce toi qui va venir la semaine prochaine présenter la loi de financement ?* » ; il me dit « *non, c'est Marisol Touraine* »).

Dans ces conditions, comment arriver à une approche un peu cohérente ou simplifier le système avec une telle divergence dans les méthodes de travail ? Ainsi Mme Ruellan, je ne me situe pas sur un plan juridique, mais sur un simple plan pragmatique, en me demandant : comment avoir un processus d'élaboration et de décision qui nous oblige à plus de cohérence ?

## Témoignages et échanges avec les participants

### Pierre-Yves Chanu

*Je suis d'accord (au moins sur le constat) avec ce que dit le président Carrez. J'ai récemment été auditionné (Dominique Lefèbvre s'en rappelle peut-être) sur le projet de loi de finances rectificatif (PLFR), et il est vrai que c'est compliqué de donner un avis sur ce projet de loi quand on sait qu'il y a un certain nombre de dispositions qui relèvent de la loi de finances, mais qu'on ne les connaît pas, et qu'il y a un certain nombre d'autres dispositions absolument fondamentales comme par exemple la compensation de la disparition de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) qui sont renvoyées à la loi de financement pour l'exercice 2015. Après, je ne suis pas certain que la solution soit la fusion des deux, mais le problème existe.*

*J'ajoute qu'il y a quand même un problème qui pour nous, partenaires sociaux, est très important : c'est que les processus de vote des lois de finances fait que l'on est consultés sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) mais pas sur le projet de loi de finance (PLF), alors que toute une série de dispositions du PLFSS dépendent de mesures du PLF que ce soit en recettes ou en dépenses. J'avoue que je n'ai pas très bien compris, M. Carrez, ce que vous dites sur les deux soldes, c'est-à-dire que dans l'hypothèse où l'on aurait une première partie qui serait identique, comment se détermineraient ces deux soldes ? Et puis le problème de la première partie de toute loi de finance (les recettes), c'est qu'elle est très dépendante de l'autre aspect, les dépenses.*





## Gilles Carrez

*Je vais répondre en un mot. À l'issue du vote de la première partie de la loi de finances sur le volet recettes, il y a aussi le vote d'une partie d'équilibre, d'un solde. On vote l'ensemble des recettes au titre desquelles il y a une répartition des deux soldes ; à ce moment-là est fixée de facto l'enveloppe globale dans laquelle s'inscriront, d'un côté, les crédits de l'État et, de l'autre, les crédits des comptes sociaux. Cela me paraît quand même assez opérationnel.*

*Je rédige une thèse sur « La protection sociale des fonctionnaires ». J'ai deux problématiques à noter par rapport à la fusion PLF/PLFSS, notamment sur le sujet du consentement à l'impôt. Quand on vient transposer les principes du PLF au PLFSS, cela revient à ce que les recettes de la loi de financement de la sécurité sociale soient posées par des crédits limitatifs. Il faudrait alors une autorisation et des plafonds suffisamment élevés pour ne pas remettre en question le principe de contributivité de la sécurité sociale qui est que chaque assuré social a un droit de tirage social en matière de prestations (donc cela c'est pour la problématique juridique) ; mais pour tout ce qui est pratique, cela reviendrait au niveau du Parlement peut-être à ce qu'il devienne une sorte de « chambre d'enregistrement de mesures techniques », à augmenter sans cesse les plafonds donc, en somme, à ce que ce soient la direction du budget et la direction du budget de la sécurité sociale qui viennent lui dicter directement des chiffres.*

*Dans le cas déjà de la LFSS, cela est fixé par objectifs : la LFSS fixe seulement des objectifs alors que la loi de finance fixe des plafonds. Ce sont des crédits limitatifs. Ainsi à partir du moment où l'on vient tout transposer en matière de recettes, cela veut dire que l'on met des crédits limitatifs partout ; est-ce que cela crée un consentement sur les cotisations sociales ? Et que devient le Parlement : lui remet-on des projets en lui disant de les adopter dans la mesure où, de toute manière, il faut augmenter les plafonds ?*

## Dominique Libault

*Je considère que le rôle du Parlement ne serait pas fondamentalement changé par rapport aux administrations s'il y avait des recettes votées dans une seule loi : le Parlement a déjà la maîtrise des recettes avec les parties qui leur sont consacrées au sein des lois de finances et de financement de la sécurité sociale.*

*En revanche, je pense que vous avez raison de dire (dans le cas où l'on fusionnerait le tout) que c'est plutôt la question de la nature des dépenses évaluatives côté sécurité sociale, par rapport aux dépenses limitatives de l'État, qui se poserait. Dans la réflexion sur la loi de financement, c'est une des choses qui avait conduit effectivement à faire deux lois distinctes. Et pour autant (mais on sort de notre sujet) dans le contrat des finances publiques actuels, ce n'est pas parce que ce sont des dépenses limitatives qui sont concernées qu'il faut s'exonérer du fait que le respect de ces objectifs soit une contrainte très forte.*



## Gilles Carrez

*Précisément, il faut reprendre les éléments : la question crédits limitatifs-crédits évaluatifs ne me paraît pas être du tout la vraie question ; des crédits évaluatifs, on en a beaucoup dans le budget de l'État et la vraie question se situe au niveau des recettes. Si vous prenez le budget de l'État, par exemple, tout ce qui concerne les recettes est toujours évaluatif. La preuve d'ailleurs en 2013 où l'on a constaté une moins-value de 15 milliards par rapport aux prévisions de recettes.*

*On se situe donc dans de la prévision évaluative, et on a mis en place dans le budget de l'État depuis longtemps des mécanismes d'ajustement par le biais de gel des dépenses, de gel des crédits, de dégel (ce qu'on appelle la régulation budgétaire) pour s'adapter précisément non seulement à l'évolution de telle ou telle dépense évaluative (qui va dépasser la prévision), mais aussi pour s'adapter à de mauvaises surprises au fur et à mesure de l'exécution en recettes. Vous observerez que sur les comptes sociaux, la même démarche a été engagée depuis quelques années déjà avec le Comité d'alerte, par rapport à des dérapages éventuels ; donc on a exactement la même problématique des deux côtés et je ne ressens absolument pas derrière votre interrogation un quelconque risque de dessaisissement du Parlement.*

## Dominique Lefèbre

*Puisque le sujet du colloque est « quel financement » avec cette interrogation impôt-cotisation, les questions de gouvernance, de mode de pilotage et de conditions d'adoption des lois qui conduisent à cela sont effectivement importantes ; surtout à partir du moment où le tiers des ressources de la protection sociale relève d'impositions dont la perception est autorisée par la loi de finances, et peut-être même, parfois, la mesure elle-même est-elle en loi de finances, et quand il s'agit d'impôts et cotisations ou de transferts c'est pire encore.*

*On voit que cette articulation doit être améliorée. Certes, ce sont toujours les mêmes 577 députés qui votent, mais il est vrai qu'existe un problème d'organisation interne a minima à l'Assemblée nationale, sauf à basculer dans un autre monde qui serait une loi de finances de recettes et, après, des sujets de dépenses qui pourraient être découplés. Deux rendez-vous importants sont prévus : le débat d'orientation des finances publiques, et le débat qui accompagne une déclaration du Gouvernement et qui fait l'objet, ou pas, d'un vote lorsqu'au printemps on transmet le programme de stabilité à Bruxelles. Le fait est que sur le texte (cela fait d'ailleurs partie du débat politique actuel) des votes contradictoires au Parlement sont possibles : on peut dire « je suis d'accord avec cette orientation générale », puis après « je discute de tous les points de mise en œuvre ». C'est ce qui se passe actuellement puisque nos deux textes financiers mettent en place une cohérence unique.*

*Cette politique peut être contestée, mais elle a une cohérence d'ensemble avec un pacte de responsabilité et de solidarité. Il se trouve que pour le mettre en œuvre il faut que, d'un côté, on adopte une loi de finance et, de l'autre côté, on adopte une loi de financement de la sécurité sociale ; et le problème que*





soulevait M. Carrez c'est que l'on va avoir une espèce de mercato, de transfert des personnes, dans l'hémicycle (enfin pas à droite car ce sont souvent toujours les mêmes), mais chez nous certainement car ce ne sont pas toujours les mêmes qui sont de permanence ; et après la règle du jeu c'est d'être juste plus nombreux que l'opposition.

On aura deux types de députés qui débattront du même objet. Je suis pour ma part là pour les deux, pour faire la cohérence d'ensemble ! Et donc c'est vrai que ce n'est pas simple du point de vue de l'organisation des débats. Reste qu'avec un tiers du budget de la protection sociale qui dépend d'impositions de l'État qui relèvent pour partie de la loi de finance, il faut bien trouver une solution.

### **Dominique Libault**

Est-ce que pour vous (c'était un peu dans vos propos) un des enjeux, une des difficultés auxquelles on est confrontés, n'est pas d'arriver à concilier deux aspects : la lisibilité et l'idée de confiance dans une époque où nos concitoyens n'ont plus foi en leurs institutions quelles qu'elles soient ? Quid de la lisibilité que vous avez évoquée, M. le président Carrez, du côté macro (c'est-à-dire du côté de la vision globale des choses) ? Que faire en termes de recettes ? Que répondre à celui qui paye et se dit : « le prélèvement que l'on me demande à quoi sert-il ? ». C'est ce qui est à l'origine de l'idée de prélèvement affecté dans la sécurité sociale. Est-ce que vous ressentez un peu cette tension, et est-ce que vous êtes d'accord avec l'idée qu'il faudrait arriver à concilier ces deux objectifs : lisibilité macro-économique et lisibilité pour celui qui paye ?

### **Gilles Carrez**

Dominique disait tout à l'heure qu'il était, pour toutes sortes de raisons, opposé à la fusion IRPP-CSG. Je partage complètement son point de vue, après avoir été dans un premier temps plutôt pour cette fusion, mais c'est au terme d'une réflexion assez longue que je suis arrivé à la conclusion qu'il ne fallait pas la faire. Et parmi les nombreux arguments, il y en a un que je trouve très important (là aussi à partir d'une vision pragmatique) : il s'agit du côté affecté de la CSG. C'est quand même extraordinaire de penser que cette contribution qui rapporte aujourd'hui 90 milliards d'euros et qui porte maintenant sur tous les revenus (y compris les plus-values) a été acceptée sans heurts – enfin disons que je ne ressens pas chez nos concitoyens de contestation sur cette contribution à cause de son caractère affecté et que beaucoup ont maintenant identifiée aux dépenses d'assurance maladie –. De la même manière, on peut évoquer les taxes sur l'alcool et le tabac, voire la TVA médicament (même si le concept de TVA me gêne davantage) ; en n'oubliant pas que nous avons besoin pour favoriser le consentement à l'impôt d'expliquer constamment à quoi sert l'impôt.

### **Dominique Lefèbvre**

Je ne suis pas sûr de comprendre les propos de M. Carrez sur la TVA, parce que l'un des débats les plus récents sur le financement de la protection sociale a porté sur la TVA sociale.





## **Gilles Carrez**

*Mais je parle ici de la TVA médicament.*

## **Dominique Lefèbvre**

*Ce dont je n'ai pas parlé (mais là encore il y a plusieurs manières d'entrer dans le problème), c'est l'interrogation que l'on peut avoir sur les vertus de la fiscalité indirecte. Il y a là plus de vertus que l'on veut bien le dire et quelques défauts aussi ; puis, derrière, il y a le débat sur « qui doit payer ? ». C'est vrai que la TVA sociale permet de faire financer la protection sociale par les produits importés, mais à la fin c'est quand même toujours le consommateur qui paye.*

*Il y a aussi des enjeux de proportionnalité ou de progressivité de l'impôt et certains sont complexes. Il me souvient que sur ces aspects de progressivité, de dégressivité, de proportionnalité de l'impôt et de plafonnement on se posait déjà la question à la fin des années 1980. Par exemple, sur la branche assurance maladie on se disait qu'à force de prélèvements proportionnels déplafonnés et de prélèvements progressifs, à un moment où d'ailleurs les systèmes de base financent moins, nos concitoyens devaient faire appel à des régimes complémentaires fonctionnant sur des logiques différentes, pour ce que j'ai compris (mutuelles incluses tarifées en fonction des risques, alors que la vertu du système de base de l'assurance maladie et du régime général c'est qu'on ne paie pas en fonction du risque qu'on représente mais en fonction de ses revenus).*

*Une autre question se posait également : si l'on crée une cotisation progressive pour un haut revenu il va rapidement faire ses comptes et s'apercevoir que même en étant facteur de risque important il lui sera plus intéressant financièrement de prendre une assurance privée. Il y a donc dans ces enjeux de financement ce que rappelait Rolande à l'instant, à savoir des éléments de consensus et d'équilibre entre les uns et les autres qui font qu'on ne peut pas tout se permettre.*







## Deuxième table ronde

---

# La distinction entre impôts et cotisations sous le regard du juge

La deuxième 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.

## Sommaire

Présentation des intervenants .....	55
Actes.....	57
Témoignages et échanges avec les participants .....	76







# Présentation des intervenants

---

## Modérateur

### Rémi Pellet

*Professeur à l'université Paris V Descartes et à Sciences Po Paris*

Après avoir été responsable du département Trésorerie de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (1989-1991), 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 Sciences Po 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 Lefèbvre*

Diplômé de Sciences Po Paris, titulaire d'un DESS en Banque et Finance de l'université Paris I 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 I depuis 2010. En 1993 il est nommé rapporteur auprès de la section du contentieux du Conseil d'État, puis en 1996 responsable du centre de documentation fiscale du Conseil d'État. 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). À 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 Lefèbvre. 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<sup>e</sup> 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). En 2012, il est nommé président de la 1<sup>e</sup> sous-section du contentieux du Conseil d'État. 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<sup>e</sup> chambre civile de la Cour de cassation, et il a été professeur associé à l'université Panthéon-Assas Paris II 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, 2<sup>e</sup> édition 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, 3<sup>e</sup> édition 2009).



# Actes – La distinction entre impôts et cotisations sous le regard du juge

**Rémi Pellet**

*Professeur à l'université Paris V Descartes et à Sciences Po Paris*

**Modérateur de la table ronde**

Le thème de cette table ronde, la distinction entre impositions et cotisations sous le regard du juge, pose trois questions différentes : d'une part, celle des critères distinctifs des impôts et des cotisations sociales, d'autre part la question de la progressivité et de la proportionnalité de l'impôt au regard du principe d'égalité, enfin les conséquences à tirer en matière de partage des compétences entre le Parlement et le pouvoir réglementaire et en matière de détermination du régime juridique applicable aux impôts et cotisations sociales (déductibilité, plafonnement, conventions fiscales internationales, etc.). M. Prétot, conseiller à la Cour de cassation, M. Austry, avocat au barreau de Paris, et M. Piveteau, conseiller d'État, aborderont successivement ces sujets. Ces trois interventions permettront d'analyser les jurisprudences de la Cour de cassation, du Conseil d'État, du Conseil constitutionnel et de la Cour de justice de l'Union européenne.

Avant de donner la parole à ces éminents experts, je souhaiterais faire la transition entre la première table ronde et celle-ci, en évoquant *le principe juridique d'affectation des ressources financières à la sécurité sociale*. L'expérience de vingt ans d'enseignement m'a appris que les étudiants ne retenaient des cours très ennuyeux de finances publiques qu'un principe, celui de l'interdiction de l'affectation d'un impôt à une dépense publique particulière au sein du budget de l'État.

Il convient d'emblée de souligner que les cotisations sociales sont régies par un principe financier inverse : celui de l'affectation d'une cotisation particulière au financement d'une prestation particulière. Ce principe vient du droit des assurances : la sécurité sociale a été conçue comme un ensemble d'assurances du revenu professionnel contre différents risques. Les risques de perte du revenu professionnel étant principalement la vieillesse et la maladie, l'assuré social devait cotiser en proportion de son salaire pour recevoir une prestation, elle-même proportionnée à la perte de son revenu, du fait de l'incapacité de travail liée à l'âge ou à la maladie. Ce qu'il faut donc retenir, c'est que l'assurance-maladie a été conçue comme l'assurance-retraite, c'est-à-dire comme une assurance du revenu professionnel, ce qu'elle n'est plus aujourd'hui.

Pour des raisons diverses, la France a fait le choix d'importer le modèle dit bismarckien de sécurité sociale, ce qui signifiait concrètement la création de caisses de sécurité sociale par l'État, sous sa tutelle. Au passage, je crois qu'il est bon de préciser que le concept d'étatisation de la sécurité sociale est absurde, parce que la sécurité sociale a été créée par l'État, et que c'est l'État qui a toujours décidé en matière de recettes et de dépenses.





Les partenaires sociaux laissent croire qu'il y a eu un âge d'or de la sécurité sociale où ils décidaient en la matière. C'est inexact. Ces caisses, en revanche, disposent d'une certaine autonomie financière, c'est-à-dire de circuits financiers propres car le banquier historique des caisses n'est pas le Trésor public ou la Banque de France, mais la Caisse des dépôts et consignations, dont je rappelle qu'elle a été créée à la Restauration pour protéger les deniers privés en attente d'affectation. Les ressources de la sécurité sociale ont été conçues à l'origine comme des ressources privées en attente d'affectation. C'est pour cela que la Caisse des dépôts était le banquier de la sécurité sociale, et qu'elle le demeure, notamment pour l'ACOSS<sup>60</sup>. Les partenaires sociaux qui siègent dans les conseils d'administration des caisses sont très attachés au principe d'affectation des cotisations sociales aux différentes prestations, car ils y voient la garantie que l'État ne pourra pas détourner ces recettes pour financer d'autres dépenses publiques comme, par exemple, les dépenses d'armement. Aussi, lorsque les pouvoirs publics ont voulu, en 1990 (nous l'avons évoqué longuement dans la table ronde précédente), créer la CSG en substitution de cotisations sociales, les syndicats de salariés, à l'exception notable et méritoire de la CFDT, ont dénoncé une mesure qui devait avoir pour effet, selon eux, d'étatiser le financement de la sécurité sociale, au risque que cette fiscalité sociale soit détournée au profit de l'État.

Le raisonnement des partenaires sociaux reposait sur une erreur juridique : en effet, un impôt s'il ne peut pas être affecté à une dépense publique particulière au sein du budget de l'État ou au sein du budget des collectivités locales peut, en revanche, être affecté directement à d'autres personnes morales de droit public, ou même à des personnes morales de droit privé gérant un service public administratif. Ainsi, la fiscalisation n'est pas l'étatisation, au sens de budgétisation, c'est-à-dire le transfert de recettes de la sécurité sociale à l'État, car il s'agit d'une fiscalisation directement affectée aux différentes branches de la sécurité sociale. Or, le principe d'affectation de la CSG à la sécurité sociale a été précisément pris en compte par la Cour de justice de l'Union européenne pour déterminer le régime juridique qui doit s'appliquer à ce prélèvement obligatoire. La Cour a ainsi considéré qu'étant affectée à la sécurité sociale, la CSG devait se voir appliquer le règlement communautaire qui s'applique également aux cotisations sociales. La CFDT s'est alors saisie de cette jurisprudence pour expliquer qu'elle avait bien fait de défendre la substitution de la CSG à certaines cotisations sociales puisque, en fait comme en droit, la CSG n'était pas un impôt, mais une cotisation sociale. Le raisonnement est peut-être habile tactiquement, vis-à-vis des syndicats concurrents, mais il est faux juridiquement, comme les experts l'expliqueront.

D'ailleurs, il faut rappeler pour quelles raisons les cotisations sociales sont déductibles de l'assiette de l'impôt sur le revenu : tout simplement parce que les prestations sociales étaient elles-mêmes assujetties à l'impôt sur le revenu. Or aujourd'hui la plupart des prestations d'assurance maladie ne sont plus soumises à l'impôt sur le revenu pour une raison simple : 95 % des dépenses ne sont plus des remplacements de salaire – les indemnités journalières – mais des remboursements de soins qui, évidemment, ne sont pas assujettis à l'impôt sur le revenu. Il y a

60 Agence centrale des organismes de sécurité sociale. L'ACOSS gère la trésorerie de chacune des branches de la sécurité sociale et pilote le réseau des Urssaf.



donc une double exonération, à l'entrée et à la sortie. Les cotisations sociales étant déductibles de l'assiette de l'impôt sur le revenu, la CFDT, au moment où le gouvernement Jospin avait voulu créer une nouvelle CSG pour fiscaliser l'assurance maladie, a exigé que cette nouvelle CSG fût rendue déductible de l'assiette de l'impôt sur le revenu. Or la création d'une double CSG est, à mon sens – et c'est la liberté de l'universitaire que de pouvoir le dire – doublement absurde : elle crée une complexité inutile et, comme l'a rappelé Dominique Lefèbvre, la déductibilité de l'assiette de l'impôt sur le revenu ayant pour effet de réduire la progressivité de l'impôt sur le revenu, elle donne un avantage fiscal directement proportionné au revenu des personnes, ce qui est socialement injuste.

Puisqu'il est question des rapports entre CSG et impôt sur le revenu, il faut dire un mot de l'opposition, cette fois unanime – CFDT comprise –, à la fusion entre CSG et impôt sur le revenu qui a été proposée par certains économistes, dont le plus connu est Thomas Piketty. Cette fusion, un certain candidat, François Hollande, l'avait d'abord reprise puis s'en est éloigné parce que les syndicats y sont totalement opposés. Ils craignent qu'en fusionnant les deux, la sécurité sociale ne retrouve pas ses petits, c'est-à-dire qu'au moment où il faudra partager ce nouvel impôt sur le revenu, l'État en conserve la majeure partie et ne restitue pas à la sécurité sociale la part qui lui revient. Or, il me semble que ce problème pourrait être très facilement résolu en affectant à la sécurité sociale la totalité du produit de ce nouvel impôt issu de la fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG.

Le but de la réforme n'est pas d'augmenter les prélèvements, mais de mieux répartir la charge du prélèvement, en fusionnant un impôt sur le revenu qui rapporte environ 75 milliards avec une CSG qui en rapporte 93. Si l'on fusionnait les deux, la sécurité sociale recevrait 168 milliards et aurait donc des recettes supplémentaires à hauteur de 75 milliards. Que faire de ces recettes supplémentaires ? Il me semble qu'il faudrait tout simplement les donner à la sécurité sociale, comme cela les syndicats seraient satisfaits ! L'impôt sur le revenu irait à la sécurité sociale pour financer une prestation sociale de solidarité. Il y aurait une grande logique et pas de risque de détournement. Il faudrait alors retirer d'autres recettes de la sécurité sociale – les documents que le Conseil d'État nous a distribués indiquent qu'il existe plus de 70 milliards d'autres recettes fiscales – ou alors mettre à la charge de la sécurité sociale des dépenses sociales qui, aujourd'hui, sont financées par les départements de façon – disons – absurde, à savoir les 40 milliards de dépenses d'aides sociales qui devraient être prises en charge par la solidarité nationale.

Dernière remarque : le législateur a créé une sorte de CSG supplémentaire sous forme de contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS). La CRDS, c'est de la CSG avec une assiette légèrement plus large. D'ailleurs on a complété, quelques années plus tard, le financement de la CADES par un bout de CSG et donc, en réalité, le financement de la CADES est une forme de fiscalisation *ex-post* des dépenses de la sécurité sociale, quand la CSG est une fiscalisation *ex-ante*. Simplement, la CADES pose à mon avis de très gros problèmes dès lors qu'on ne lui transfère pas seulement des excès de dépenses de l'assurance-maladie, comme c'était le cas au départ, mais aussi des excès de dépenses de l'assurance-vieillesse. L'assurance-vieillesse est une assurance jusqu'à présent contributive, il me paraît absurde de la faire financer *ex-post* par une contribution de solidarité nationale.





---

## Xavier Prétot

*Conseiller en service extraordinaire à la Cour de cassation*

Traiter de la distinction de l'impôt et de la cotisation d'un point de vue juridique au regard des questions du financement de la sécurité sociale, c'est illustrer au plus haut degré le principe de la relativité des notions juridiques. Permettez-moi de citer deux arrêts récents de la Cour de cassation. Le premier, rendu par la chambre sociale le 31 mai 2012, concerne le problème du calcul d'une indemnité d'expatriation dans lequel la chambre sociale de la Cour de cassation répond (il s'agit d'un arrêt de rejet) à propos de l'incidence de la CSG : « *mais attendu que si la contribution sociale généralisée entre dans la catégorie des impositions de toute nature à l'article 34 de la Constitution, il appartient dès lors au législateur de fixer les taux, l'assiette 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 CE 148/71 du 14 juin 1971* »<sup>61</sup>. Le second arrêt, rendu en juillet 2013<sup>62</sup> par la deuxième chambre civile de la Cour de cassation, se rapporte à un conflit assez obscur entre un syndicat à vocation multiple qui, prétendant bénéficier d'une exonération de cotisation employeur pour le financement de certaines activités de travailleurs à domicile, a soutenu sans succès, d'une part, que cette exonération aurait pu revêtir le caractère d'une aide d'État au sens du TFUE et, d'autre part, qu'elle introduisait une discrimination au sens de la Convention européenne des droits de l'homme. Ces deux arrêts illustrent le fait que la qualification des différents prélèvements dont le produit concourt au financement de la sécurité sociale est, en réalité, extrêmement relatif, et qu'en particulier lorsque l'on sollicite les décisions prises par la Cour de justice de l'Union européenne et, le cas échéant, par la CEDH ou les décisions prises par les juridictions françaises au visa de ces textes, il convient de relever que ces juridictions ne procèdent pas par une qualification générale, mais s'interrogent simplement sur la compatibilité ou la qualification d'un prélèvement au regard d'un texte déterminé qu'il leur appartient d'appliquer.

Si l'on revient au droit « *franco-français* », on rentre dans la distinction de la cotisation et de l'impôt.

1) S'agissant de la *cotisation*, on dispose aujourd'hui d'une définition à peu près opératoire issue d'une décision du Conseil constitutionnel du 13 août 1993<sup>63</sup> qui définit la cotisation de sécurité sociale par le lien entre l'obligation à cotiser et le droit aux prestations. Ce lien n'est toutefois pas définitivement constitué puisqu'il appartient au législateur et au pouvoir réglementaire de l'aménager et, d'ailleurs, la décision de 1993 validait en l'espèce des dispositions législatives intéressant le statut des étrangers qui, disons les choses clairement, pouvaient remettre en cause le cas échéant la capacité d'un étranger qui avait travaillé en France et acquis des droits de pension, à les faire valoir le jour venu et à en obtenir liquidation. Apparemment, le critère est opératoire. Je serais tenté de dire qu'il l'aurait été il

61 Cass., soc., 31 mai 2012, n° 11-10.762.

62 Cass., 2<sup>e</sup> civ., 11 juillet 2013, n° 12-20.528.

63 CC, décision n° 93-325 DC du 13 août 1993.





y a cinquante ans. Aujourd'hui, c'est moins évident compte tenu de l'évolution de notre système de sécurité sociale, et l'observation vaut pour ce que la notion inclut et pour ce qu'elle n'inclut pas.

En ce qu'elle inclut, tout d'abord, reprenons les quatre branches.

Sur *l'assurance-vieillesse*, la définition est claire : notre système d'assurance-vieillesse demeure très largement contributif, *a fortiori* depuis la loi de 1993, puisque dorénavant les régimes ne financent sur leurs fonds (leurs cotisations) que les droits qui correspondent à une période cotisée, les éléments non cotisés pris en compte dans le calcul des cotisations faisant l'objet d'une compensation par le Fonds de solidarité vieillesse (FSV).

En *assurance-maladie*, la définition devient déjà beaucoup plus aléatoire parce que, s'il subsiste des conditions de cotisation pour ouvrir des droits, ces cotisations sont à peine plus que symboliques. Je rappelle qu'avec 60 heures ou assimilées de travail au cours d'un mois, on ouvre le droit aux prestations en nature de l'assurance-maladie pour une année. On peut également citer la Couverture maladie universelle (CMU) qui permet aux personnes non couvertes à quelque titre que ce soit par un régime obligatoire d'assurance maladie de bénéficier, sous réserve de remplir certaines conditions, de la sécurité sociale pour leurs dépenses de santé.

S'agissant de la branche *accidents du travail et maladies professionnelles*, la logique du lien entre l'obligation à cotiser et le droit à prestations est également difficile à appliquer dans la mesure où le mécanisme infernal de la tarification du risque-accident de travail tend davantage, même si c'est de moins en moins vrai dans la réalité, à faire reposer l'obligation à cotiser de l'employeur sur l'assomption du risque qui lui appartient.

Quant à la branche *famille*, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1978<sup>64</sup>, le droit aux prestations familiales a été déconnecté de toute condition d'activité et de cotisation, ce qui fait que l'on peut dire que depuis bientôt quarante ans, les cotisations famille sont probablement devenues, sans que l'on s'en soit trop préoccupé, des impositions de toute nature.

Il convient aussi de réfléchir sur ce que la notion n'inclut pas. Je citerai deux cas. En premier lieu : les contributions à l'assurance-chômage, dont on ne parle jamais et que l'on a tendance à oublier car elles sont hors sécurité sociale et hors loi de financement de la sécurité sociale. Ne rentrent-elles pas, elles aussi, dans le champ de la notion de cotisation sociale ? N'oublions pas que le régime de l'assurance-chômage est aujourd'hui un régime quasi-légal : ses bases sont dans la loi. Certes le contenu est fixé par convention, mais celle-ci n'est exécutoire que pour autant que la puissance publique l'agrée, car si la convention n'est pas agréée, ou s'il n'y a pas de convention, le Gouvernement reprend la main et use du pouvoir réglementaire. J'ajoute que, depuis la loi du 13 février 2008<sup>65</sup> qui a créé Pôle emploi, nous assistons à un basculement du financement de l'assurance-chômage du côté de la sécurité sociale : les contributions répondent notamment à l'ensemble des règles d'assiette,

64 Entrée en application de la loi 12 juillet 1977 rendant universelle la branche famille de la sécurité sociale.

65 Loi n° 2008-126 du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi.





de paiement, de contrôle, de redressement des cotisations de sécurité sociale ; le recouvrement relève de l'Urssaf, et le contentieux relève du contentieux général de la sécurité sociale. Nous assistons là à un parfait mimétisme avec le droit des cotisations de sécurité sociale.

Le second exemple concerne le problème des cotisations dues au titre des régimes complémentaires de retraite, qui relèvent de la catégorie des cotisations légalement obligatoires. Plusieurs textes le signalent, que ce soit l'article L. 242-1 du code de la sécurité sociale pour permettre une exonération, ou les textes sur la Cour des comptes qui précisent la compétence de celle-ci. On pourrait s'interroger à bon droit sur la qualification de ces cotisations, ce qui aurait un certain nombre de conséquences d'ordre juridique. Je signale d'ailleurs que les régimes AGIRC et ARRCO<sup>66</sup> sont entrés de fort longue date dans le champ du règlement de coordination de la sécurité sociale, ce qui veut dire que la jurisprudence de la CJUE caractérisant comme cotisation sociale au sens de l'article 13 du règlement communautaire<sup>67</sup> la cotisation affectée exclusivement au financement de la sécurité sociale, inclut, sans aucun doute, les cotisations de type AGIRC et ARRCO.

2) En ce qui concerne l'*impôt*, il s'agit d'une notion qui, en droit, est précisée de manière assez périphérique. On en connaît les définitions académiques. Laissons de côté celle de G. Jèze<sup>68</sup> très largement marquée par les principes du droit budgétaire et notamment le principe de non-affectation de la ressource publique que Rémi Pellet rappelait à l'instant. Plus récemment, on a eu des définitions plus opératoires : je pense notamment à celle que retient le Conseil des prélèvements obligatoires qui a d'ailleurs été rappelée dans le dossier qui nous a été remis à l'entrée de ce colloque<sup>69</sup>. Mais si l'on regarde la question du point de vue juridique, l'indétermination est nettement plus perceptible.

Si l'on recherche une notion qui revête un tant soit peu un caractère de principe, on trouve dans notre droit la notion d'*imposition de toutes natures*. Or qu'est-ce qu'une imposition de toutes natures ? Dans la Constitution, l'article 34 l'évoque pour en faire l'un des chefs de compétence du législateur dans le cadre de l'aménagement du pouvoir normatif entre le Parlement et le gouvernement<sup>70</sup>. On la retrouve dans l'article 3 de la loi organique relative aux lois de finances de l'État, la LOLF<sup>71</sup> de 2001, mais dans des conditions qui sont un peu particulières. En premier lieu, l'article 3 définit la nomenclature de ce qu'il appelle « *les ressources budgétaires de l'État* » ; si l'on prend le texte au sens étroit du terme, il ne s'appliquerait pas à la sécurité sociale.

66 Association générale des institutions de retraite complémentaire des cadres et Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés.

67 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.

68 Pour Gaston Jèze, professeur de droit public à Paris dans les années 1920 à 1940, l'impôt se définit comme « *une prestation pécuniaire, requise des particuliers par voie d'autorité, à titre définitif et sans contrepartie, en vue de la couverture des charges publiques* ».

69 « *L'impôt est un prélèvement public, à destination des administrations publiques, et non volontaire, qui ne donne lieu à aucune contrepartie immédiate* », p. 28.

70 « *La loi fixe les règles concernant : (...) l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures (...)* ».

71 Loi organique n° 2001-392 relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001.





En second lieu, cet article énumère tout un ensemble de recettes de l'État. On y trouve les rémunérations pour services rendus, les fonds de concours, les dons et legs, les produits domaniaux, les remboursements de prêts, etc. Et la première ligne, qui est la plus importante, se borne à énoncer, sans donner de définition « *des impositions de toutes natures* »<sup>72</sup>. Que va-t-on ranger sous cette formule ? Si l'on se réfère aux décisions de jurisprudence sur le sujet, on constatera qu'en réalité revêt le caractère d'une imposition de toutes natures, en droit français des finances publiques et en droit constitutionnel en particulier, tout prélèvement obligatoire affecté à une personne publique, mais aussi à une personne privée chargée d'une mission de service public, qui ne rentre pas dans les catégories autres : cotisations sociales, redevances, produits domaniaux, dons et legs, etc. Jean-Pierre Camby avait évoqué la notion de catégorie sans critère dans un article au début des années 1990<sup>73</sup> : en réalité, la notion d'imposition de toutes natures est moins une catégorie sans critère qu'une catégorie fourre-tout. Un certain nombre de prélèvements opérés au profit de la sécurité sociale ont été qualifiés ainsi : CSG, CRDS, C3S<sup>74</sup>, droits de plaidoirie, etc. En définitive, si l'on essaie d'analyser le contenu de ces décisions, c'est essentiellement parce que l'on retient la qualification d'imposition que l'obligation au paiement de ces diverses contributions n'ouvre, par elle-même, aucun droit à une prestation même si leur produit contribue au financement de celle-ci.

On voit bien que le débat entre cotisations sociales et impôts du point de vue du financement de la sécurité sociale, sous le regard du juge, est un débat très compliqué parce que les notions sont, à tout le moins, faiblement opératoires ou très confuses. Je crois que le débat est biaisé pour au moins deux raisons.

Le premier point est que ce débat est d'abord tronqué par l'objet des décisions de jurisprudence qui s'attachent à qualifier ou non tel ou tel prélèvement. Quand on fait le compte de toutes les décisions qui ont été rendues au cours des trente dernières années, on constate assez largement que le débat se ramène essentiellement autour de la question de savoir si on est dans le domaine étendu de la compétence du législateur – et dans ce cas c'est une imposition de toute nature –, ou dans un domaine de compétence un peu moindre – et alors il s'agit d'une cotisation –, en sachant d'ailleurs que la différence entre les deux (réserve faite du taux des cotisations qui procède normalement du domaine réglementaire) est quand même plus de l'ordre de la nuance. Reste aussi que le prélèvement des impositions de toutes natures doit être autorisé annuellement par la loi de finances. Or, il suffit de regarder chaque année l'article 1<sup>er</sup> de la loi de finances pour constater que le législateur, avec une prudence qui l'honore, se borne à autoriser pour l'année à venir le prélèvement de l'ensemble des impôts, taxes, contributions et autres prélèvements en se gardant bien de donner la moindre liste ou la moindre précision quant au contenu. De fait, aujourd'hui, le principe de *l'autorisation* – grand principe né de la Révolution française – continue à fonctionner mais, avouons-le, de manière bien symbolique.

72 « *Les ressources budgétaires de l'État comprennent : 1° des impositions de toutes natures (...)* »

73 Jean-Pierre CAMBY, « Les impositions de toutes natures : une catégorie sans critères ? », *A.J.D.A.*, 1991. n° 5. pp. 339-350.

74 Contribution sociale de solidarité des sociétés.





Le deuxième point important est que la question est également quelque peu biaisée par le fait que si l'on a bien inscrit le fonctionnement financier de la sécurité sociale dans une loi de financement<sup>75</sup>, celle-ci n'a pas acquis complètement son régime de croisière. On continue à avoir un mélange, au sens premier du terme, entre les deux instruments assorti d'une sorte de préemption de la loi de finances sur la loi de financement de la sécurité sociale. Je ne crois pas que ce soit une bonne formule. Quelles sont les solutions ?

Je pense que le critère devrait résulter des lois organiques : on peut imaginer que la loi organique sur les lois de financement de la sécurité sociale définisse clairement les recettes dont elle se borne à affirmer chaque année qu'elles font l'objet de « *prévisions par catégories* ». De ce point de vue, il serait souhaitable, peut-être, de revenir au critère qui a été plusieurs fois proposé par la doctrine, notamment dans les années 1970 et 1980, qui consiste à faire de la cotisation de sécurité sociale tout prélèvement qui concourt au financement de la sécurité sociale, peu importe son assiette ou son mode de recouvrement. Et dans une seconde étape, il serait bon – j'en reviens à l'idée précédente – de procéder à une clarification de la loi de finances de l'État, d'une part, et de la loi de financement de la sécurité sociale, d'autre part, de manière à en finir avec le mélange des genres.

Je vous remercie de votre attention pour cette intervention forcément un peu brève, qui peut-être survolait des questions sur lesquelles il aurait été nécessaire de s'appesantir davantage.

---

**Rémi Pellet**

*Professeur à l'université Paris V Descartes et à Sciences Po Paris*  
**Modérateur de la table ronde**

Merci beaucoup. Je vais demander à maître Austry de bien vouloir être aussi bref, afin qu'on puisse lui poser des questions.

---

**Stéphane Austry**

*Avocat associé au CMS Bureau Francis Lefèbvre*

Je vais évoquer l'application des principes de progressivité et de proportionnalité par rapport aux facultés contributives aux cotisations sociales. C'est une question qui est importante et qui se rattache au principe d'égalité devant les charges publiques dans le domaine des cotisations sociales.

C'est une question cruciale parce que le principe d'égalité devant les charges publiques, contrairement au principe d'égalité devant la loi, ne se borne pas à censurer ce qu'on appelle les distinctions excessives, c'est-à-dire les différences de traitement de situations identiques par le législateur. Il va également censurer ce qu'il est convenu d'appeler les assimilations excessives, et ceci s'explique par le lien qui est opéré par l'article 13 de la Déclaration de 1789 avec les facultés contributives de chacun<sup>76</sup>. Cette conception du principe d'égalité devant les

<sup>75</sup> Loi constitutionnelle n°96-138 instituant les lois de financement de la sécurité sociale.

<sup>76</sup> « Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution





charges publiques conduit à ce que le législateur, même lorsqu'il traite de manière identique des situations différentes, ce qui normalement n'est pas critiquable au regard du principe d'égalité, doit veiller à ce que les mesures qu'il décide ne conduisent pas à entraîner ce que le Conseil constitutionnel appelle une « *rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques* ». Il faut bien comprendre que c'est cette particularité du principe d'égalité devant les charges publiques qui a conduit le Conseil constitutionnel à développer cette jurisprudence sur les notions de progressivité de l'impôt et de proportionnalité par rapport aux facultés contributives de chacun. Certes, un impôt qui n'est pas progressif n'a aucune raison, en tant que tel, d'être critiquable au regard du principe d'égalité. Mais c'est parce qu'un impôt qui n'est pas progressif ne va pas prendre correctement en compte les facultés contributives de chacun que le Conseil constitutionnel va estimer qu'il est contraire au principe d'égalité devant les charges publiques. De la même manière, un impôt qui ne respecterait pas le principe de proportionnalité par rapport aux facultés contributives n'introduirait pas nécessairement une différence de traitement. Mais, en revanche, cet impôt méconnaîtrait le respect des facultés contributives qui sont garanties par l'article 13 de la Déclaration de 1789.

Par conséquent, la question qui se pose quand on projette cette grille de lecture aux cotisations sociales est double. Elle conduit, d'une part, à s'interroger pour savoir si le principe d'égalité devant les charges publiques est applicable aux cotisations sociales et, d'autre part, si les principes de progressivité et de proportionnalité, qui sont les corollaires de ce principe d'égalité devant les charges publiques sont ou pas applicables aux cotisations sociales. On va voir que la petite difficulté dans cette problématique consiste à arriver à des réponses qui ne sont peut-être pas complètement cohérentes par rapport aux deux questions.

Première question, donc : est-ce que le principe d'égalité devant les charges publiques est applicable aux cotisations sociales ? Ce qu'il faut bien avoir en tête pour répondre à cette question, c'est que le champ du principe d'égalité devant les charges publiques ne se limite pas à la matière fiscale. Il est admis, depuis longtemps, que le principe d'égalité devant les charges publiques s'applique également pour les dépenses publiques et même à des sujétions de toutes natures qui sont mises en place par le législateur. Mais il reste tout de même quelques hypothèses où ce n'est pas le cas : on en trouve quelques unes dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel où il a été considéré que le principe d'égalité devant les charges publiques n'était pas applicable.

Je vais vous donner deux exemples : le premier concerne les règles relatives à la participation des salariés dans l'entreprise. Dans une décision de 2013<sup>77</sup>, le Conseil constitutionnel a estimé que ces règles ne relevaient pas de la notion de charges publiques et donc que le principe d'égalité devant les charges publiques était inopérant pour les critiquer. On peut les critiquer au regard du principe d'égalité devant la loi, mais pas au regard du principe d'égalité devant les charges publiques. Deuxième exemple dans une décision rendue en 2012

---

*commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés ».*

77 CC, décision n° 2013-336 QPC du 1<sup>er</sup> août 2013.





par le Conseil constitutionnel<sup>78</sup> pour une notion qui se rapproche davantage de celle de notre sujet, qui est celle des *cotisations volontaires obligatoires* (CVO). Voilà une notion assez particulière puisque ces prélèvements sont obligatoires et que leur principe est fixé par la loi. Il s'agit de cotisations déterminées par des organisations interprofessionnelles, notamment dans le domaine agricole, et qui vont être versées par leurs membres afin de couvrir des dépenses qui vont leur bénéficier par la suite. En 2012, le Conseil constitutionnel décide – même si la décision n'est pas très explicite sur ce point – que ce ne sont pas des impôts, sans doute car il y a une contrepartie à ce prélèvement, les personnes concernées pouvant bénéficier des dépenses engagées par l'organisation interprofessionnelle. Le Conseil constitutionnel semble donc juger que le principe d'égalité devant les charges publiques ne peut pas être utilement invoqué et, qu'en conséquence, on ne peut pas s'en prévaloir pour s'exonérer des cotisations volontaires obligatoires.

Si on considère cette branche de la jurisprudence, on peut se demander si, finalement, compte tenu du caractère contributif des cotisations sociales – puisque pour définir les cotisations sociales on s'appuie précisément sur le fait qu'elles ouvrent des droits à prestations avec cette forme de contrepartie qui les distingue de l'impôt –, on ne serait pas dans une situation assez proche de celle des cotisations volontaires obligatoires. Le Conseil constitutionnel répond par la négative : le principe d'égalité devant les charges publiques est applicable aux cotisations sociales, même si les choses ont mis un peu de temps à se clarifier sur ce point.

On a eu quelques éclairages en ce sens jusque dans les années 2010, mais il y a souvent eu des décisions qui n'ont pas été interprétées de manière correcte. Je vais prendre un exemple : il s'agit notamment de la décision n° 85-200 DC du 16 janvier 1986 concernant la contribution de solidarité, qui avait pour objet de décourager les possibilités de cumul entre pensions de retraite d'un régime obligatoire et revenus d'activité. Cette contribution avait été, dans la décision de 1986, jugée au regard du principe d'égalité devant les charges publiques ; et d'ailleurs c'est une décision très importante parce que c'est la première à faire application de la notion de caractère confiscatoire de l'impôt. Une partie de la doctrine a, pendant longtemps, interprété cette partie de la décision comme portant sur les cotisations sociales, ce qui n'est pas le cas car la contribution de solidarité n'ouvrait pas droit aux prestations et présentait donc un caractère clairement fiscal.

Il y a des décisions, en revanche, qui sont plus pertinentes : il y en a une de 1997<sup>79</sup> qui est intervenue lors de l'opération de basculement des cotisations sociales sur la CSG. Là aussi, il y avait eu une critique portée par les parlementaires requérants devant le Conseil constitutionnel, qui affirmaient que cela portait atteinte au principe d'égalité devant les charges publiques parce qu'on ne savait pas comment, ensuite, les taux des cotisations sociales allaient être diminués – vous vous souvenez qu'il y avait, dans l'opération de basculement, une compensation entre la CSG et la fixation des taux de cotisations sociales –. Dans cette affaire, la réponse du Conseil constitutionnel est quelque peu ambiguë puisqu'il juge qu'il appartient au pouvoir réglementaire de respecter le principe d'égalité devant les

78 CC, décision n° 2011-221 DC QPC du 17 février 2012.

79 CC, décision n° 97-393 DC du 30 décembre 1997.



charges publiques lorsqu'il va fixer le taux des cotisations d'assurance maladie. Cela semble bien cependant indiquer que le principe d'égalité devant les charges publiques est applicable aux cotisations sociales, ce qui sera d'ailleurs confirmé en 2000 par une loi portant sur le mode de fixation de l'assiette des cotisations sociales des exploitants agricoles.

Depuis 2010, on dispose de décisions plus claires, notamment une décision de 2012 sur le déplaçonnement des cotisations sociales pour les travailleurs indépendants<sup>80</sup> ; mais en réalité elle n'est pas si claire en ce qui concerne le champ d'application du principe d'égalité devant les charges publiques. Pourquoi ? Parce que précisément le grief des requérants était fondé sur le principe d'égalité devant les charges publiques et le Conseil constitutionnel va faire droit, non pas à ce grief-là, mais à un autre grief tiré de l'atteinte au *principe d'égalité devant la loi*. Le Conseil constitutionnel fait droit à l'argumentation des requérants, mais pas sur le terrain qu'ils avaient choisi. Je ne suis pas sûr que ce soit la décision la plus pertinente.

En revanche, il existe une décision QPC de 2010<sup>81</sup> particulièrement intéressante car jugeant expressément – c'est d'ailleurs comme cela que sa solution est reportée dans les tables du Conseil constitutionnel – que le principe d'égalité devant les charges publiques s'applique aux cotisations sociales payées par les membres des professions libérales – s'agissant d'une affaire portée par le Conseil national des barreaux devant le Conseil constitutionnel lors du débat sur l'extension du champ d'application des cotisations sociales aux dividendes versés à certaines professions libérales –. Il existe, depuis 2013, dans les tables du Conseil constitutionnel, une rubrique intitulée « Principe d'égalité devant les charges publiques », avec une partie sur l'application du principe d'égalité devant les charges publiques aux impositions de toutes natures et une autre partie appelée « Application du principe d'égalité devant les charges publiques à d'autres cas de figure » ; et, toujours depuis 2013, cette rubrique « autres » comporte une nouvelle sous-rubrique intitulée « Cotisations sociales »<sup>82</sup>. Il est intéressant de constater qu'il n'y avait pas de sous-rubrique « cotisations sociales » jusqu'en 2013, mais seulement quelques arrêts sur les cotisations sociales insérés dans la rubrique « droit social ». Il est donc maintenant parfaitement clair que le principe d'égalité devant les charges publiques est bien applicable en matière de cotisations sociales.

Deuxième interrogation : est-ce que cela veut dire, nécessairement, que les principes de progressivité et de proportionnalité aux facultés contributives sont également applicables aux cotisations sociales ? C'est là où la jurisprudence devient un peu plus subtile.

Comme vous le savez, le principe de progressivité se trouve affirmé, de manière assez indirecte d'ailleurs, dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel dans les décisions qui portent sur la CSG, en 1990 et 1993 notamment ; puisqu'en 1990<sup>83</sup> le Conseil constitutionnel va juger en substance que la CSG est conforme au principe d'égalité devant les charges publiques en relevant, par un motif qui a l'air

80 Décision n° 2012-659 DC du 13 décembre 2012.

81 Décision n° 2010-24 QPC du 6 août 2010.

82 Tables du Conseil constitutionnel pour 2013 : [http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank\\_mm/tables\\_analytiques/tables\\_2013.pdf](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/tables_analytiques/tables_2013.pdf)

83 Décision n° 90-285 DC du 28 décembre 1990.





superfétatoire mais qui est très important, que la CSG instituée en 1990 n'est pas déductible de l'impôt sur le revenu. Et puis en 1993, au moment où l'on introduit la déductibilité partielle de la CSG lors de l'un de ses nombreux relèvements<sup>84</sup>, le Conseil constitutionnel juge que cela ne porte pas atteinte au principe de progressivité de l'impôt, qui est donc clairement réaffirmé. Dans les deux cas, le Conseil constitutionnel affirme ce principe de progressivité de l'impôt, qui conduit à appliquer l'exigence de proportionnalité aux facultés contributives de la CSG : tel est le sens de la décision de 2000 dans laquelle le Conseil constitutionnel va estimer que la réduction de CSG n'est pas conforme à l'article 13 de la Déclaration de 1789 dès lors qu'elle ne prend pas en considération, notamment, les charges de famille.

Le caractère confiscatoire du prélèvement est un principe, là aussi, assez ancien. J'ai cité la décision de 1986, source de cette exigence, qui est réaffirmée de manière évidemment beaucoup plus spectaculaire par le Conseil constitutionnel dans sa décision pour la loi de finances pour 2013<sup>85</sup>, dans laquelle il censure un certain nombre de dispositions législatives en prenant appui sur l'exigence selon laquelle l'impôt ne doit pas présenter un « *caractère confiscatoire* ». Le Conseil d'État résume dans son avis du 21 mars 2013<sup>86</sup> les exigences de cette jurisprudence en indiquant qu'un *taux marginal d'imposition des deux tiers*, quelle que soit la source des revenus, doit être regardé comme le seuil au-delà duquel une mesure fiscale risque d'être censurée par le juge constitutionnel comme étant confiscatoire.

Qu'est-ce qui s'opposerait à ce que ces principes de progressivité et de proportionnalité soient transposés aux cotisations sociales ? *A priori* rien puisqu'ils découlent du principe d'égalité devant les charges publiques et, qu'à partir du moment où l'on considère que ces principes sont applicables aux cotisations sociales, ils devraient trouver application y compris dans cette dimension d'appréciation de la progressivité ou de la proportionnalité par rapport aux facultés contributives. À mon avis, toutefois, ce n'est pas la position du Conseil constitutionnel. On en trouve des indices assez flagrants dans la jurisprudence. Par exemple sur le principe de progressivité : si celui-ci était applicable aux cotisations sociales, cela se saurait ! Comme l'a rappelé Dominique Lefèbre, les cotisations sociales sont proportionnelles. Elles étaient même dégressives par rapport au revenu puisqu'elles ont été longtemps plafonnées (et le sont toujours dans certains cas). Si les principes applicables en matière fiscale avaient dû leur être transposés, on peut penser qu'il y a bien longtemps qu'on aurait jugé qu'il y avait un petit problème avec les cotisations sociales au regard de l'exigence de progressivité qui résulte de l'article 13 de la Déclaration de 1789.

Il semble donc bien, implicitement – puisqu'il ne semble pas exister de décision de justice qui se prononce explicitement sur ce point –, qu'on a considéré depuis longtemps que le principe de progressivité ne s'appliquait pas aux cotisations sociales.

Qu'en est-il de la question du caractère confiscatoire ? Là aussi, la jurisprudence du Conseil constitutionnel limite très clairement, me semble-t-il, l'appréciation du caractère confiscatoire d'un impôt aux seuls prélèvements fiscaux. Cela résulte

84 Décision n° 93-330 DC du 29 décembre 1993.

85 CC, décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012.

86 CE, Ass., avis du 21 mars 2013, n° 38740.





notamment de la décision de fin 2012 puisque le Conseil constitutionnel a été amené à préciser deux choses dans cette décision. La première, c'est qu'une imposition qui est à la charge de l'employeur mais qui ne s'impute pas sur le revenu, n'a pas à être prise en compte pour le caractère confiscatoire du prélèvement. Il l'a jugé pour le prélèvement prévu par l'article L. 137-11 du code de la sécurité sociale auquel sont assujetties les primes versées au titre des retraites chapeaux qui sont supportées par l'employeur. En revanche, le Conseil constitutionnel précise qu'il faut prendre en compte « *l'ensemble des impositions* », dès lors qu'elles portent sur le même revenu et sont acquittées par le même contribuable.

Il résulte de tout ceci que les cotisations sociales, qui ne sont pas des impositions de toutes natures, ne sont pas prises en considération alors même, et c'est paradoxal, qu'il s'agit d'un prélèvement sur le revenu qui est bien acquitté par les salariés s'agissant des cotisations sociales salariées. Pour le coup, c'est bien un prélèvement qui s'impute sur le revenu des salariés. Pour prendre l'exemple d'un impôt affecté au financement de la sécurité sociale, le Conseil constitutionnel en conclut que la contribution sur les retraites chapeaux de l'article L. 137-11-1 du code de la sécurité sociale, étant une imposition de toutes natures, est bien dans le champ d'application de la jurisprudence sur le caractère confiscatoire de l'impôt, et que le législateur ne peut pas fixer un taux pour cette contribution qui conduirait à introduire un prélèvement excessif par rapport aux facultés contributives.

Pourquoi donc, alors même que le principe d'égalité devant les charges publiques est applicable, les principes de progressivité et de proportionnalité ne le sont pas ? On peut trouver plusieurs justifications.

La première serait de dire que l'objet de ce que finance le prélèvement explique cette distinction : on voit bien, finalement, que c'est ce critère sur l'objectif de solidarité nationale qui a justifié le fait, notamment, que la CSG soit regardée comme une imposition de toutes natures. C'est évidemment un peu compliqué de suivre ce raisonnement aujourd'hui, puisque les dépenses de sécurité sociale sont aussi bien financées par des cotisations sociales que par la CSG.

C'est pourquoi, à mon avis, la raison déterminante se trouve du côté du critère distinctif : *l'objet des cotisations sociales est d'ouvrir un droit aux prestations*. C'est en ce sens que les cotisations se distinguent des impôts. Il n'est donc pas pertinent de les confronter aux facultés contributives des contribuables puisqu'elles présentent par elles-mêmes un caractère contributif dès lors qu'elles financent des prestations dont bénéficient directement les contribuables. Non seulement n'ont-elles pas à être proportionnées aux facultés contributives, ce qui explique qu'elles ne soient pas progressives, mais on peut même se demander si le Conseil constitutionnel ne pourrait pas aller jusqu'à juger que les cotisations sociales doivent, compte tenu de cet objet qui est d'ouvrir un droit à prestations, être nécessairement proportionnelles. Ce n'est pas complètement évident, attendu que dans la mesure de dé plafonnement des cotisations sociales, qui a fait l'objet de la décision de 2012, le Conseil constitutionnel avait estimé que le dé plafonnement n'était pas, en lui-même, de nature à remettre en cause la nature de prélèvement social desdites cotisations, mais on voit mal quel autre motif pourrait justifier la non application des principes de progressivité et de proportionnalité aux facultés contributives.





En conclusion, ce qui frappe c'est qu'il existe quand même un petit miroitement dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Comment pourrait-on le traduire ? Selon moi, le principe d'égalité devant les charges publiques est applicable aux cotisations sociales en dépit de ce qu'elles ouvrent droit à des prestations et donc en dépit de cette notion de contrepartie qui intervient dans la définition des cotisations sociales ; mais parce qu'elles ouvrent droit à des prestations et qu'il y a cette notion de contrepartie, les principes de progressivité et de proportionnalité aux facultés contributives ne sont pas applicables aux cotisations sociales.

Comme on le sait, le Conseil constitutionnel aura sans doute l'occasion de clarifier tout cela puisqu'il va se prononcer sur la loi de financement rectificative de la sécurité sociale qui institue une réduction des cotisations sociales salariales. Si l'on suit le raisonnement que je viens d'évoquer, la transposition de la jurisprudence de 2000 à cette hypothèse-là ne paraît pas fondée, puisqu'il n'y a pas ici nécessité d'apprécier la conformité du prélèvement aux facultés contributives ; mais on pourrait se demander si, à cette occasion, le Conseil constitutionnel ne serait tout de même pas amené à s'interroger sur les limites du caractère proportionnel des cotisations sociales par rapport aux revenus qu'elles viennent frapper.

---

**Rémi Pellet**

*Professeur à l'université Paris V Descartes et à Sciences Po Paris  
Modérateur de la table ronde*

Je pense à un argument supplémentaire mais je le garde pour moi, pour ne pas prendre sur le temps de parole de M. Piveteau.

---

**Denis Piveteau**

*Conseiller d'État,  
ancien président de la 1<sup>e</sup> sous-section de la section du contentieux*

Je souhaite me placer dans une logique dynamique en tenant compte de tout ce qui a été dit précédemment, mais en centrant davantage mon intervention sur la jurisprudence administrative du Conseil d'État.

En premier lieu, j'insisterai sur le fait que, malheureusement peut-être – permettez moi cette liberté de parole même si je suis conseiller d'État et que je parle au Conseil d'État –, le critère de distinction entre cotisations sociales et impôts est aujourd'hui très ancré. À partir de 1990, date à laquelle, à l'occasion d'un arrêt d'Assemblée<sup>87</sup>, le commissaire du gouvernement Patrick Hubert, dans ses conclusions, indiquait encore le flou des critères jusque là applicables, il est sorti de la gangue du faisceau de critères pour se consolider progressivement.

Je crois pouvoir dire, de manière peut-être un peu rapide, que c'est essentiellement avec le souci de s'inscrire dans le sillage de la jurisprudence de 1993 du Conseil constitutionnel qu'il est sorti de son flou, et qu'il s'est progressivement exprimé de manière très nette dans plusieurs arrêts. Ces arrêts reprennent en effet l'idée qu'une cotisation sociale est un prélèvement obligatoire pour lequel on peut opérer un lien entre l'obligation de le payer et la vocation aux prestations ou avantages

<sup>87</sup> CE, Ass., *Union des sociétés d'assurance du secteur privé et autres*, req. n° 72 641-72 642.





qu'on peut tirer d'un régime de sécurité sociale. On peut affirmer que ce critère qui opère le lien entre, peut-être pas le versement effectif d'une cotisation (en ce sens, ce n'est pas strictement un critère assurantiel), mais au moins l'existence d'une créance à honorer à l'égard d'un régime de sécurité sociale (créance qui, le cas échéant, sera honorée par un tiers, comme l'employeur) et le fait qu'on a vocation à bénéficier des prestations ou avantages de ce régime de sécurité sociale est aujourd'hui extrêmement solidement ancré en jurisprudence administrative.

Le Conseil d'État a eu l'occasion de l'appliquer, non seulement, par discipline jurisprudentielle, à des prélèvements obligatoires que le Conseil constitutionnel avait lui-même déjà qualifiés d'*impositions*, mais aussi dans certaines situations dans lesquelles il était le premier à se poser la question. Tel a été le cas, notamment, de la cotisation sociale de solidarité, très proche de la C3S, qui est une cotisation qui pèse sur les ressources des praticiens et auxiliaires médicaux créée au moment où ceux-ci quittaient le régime des indépendants, et pour lesquels était opérée une forme de compensation inter-régime de prélèvements destinée à assurer pour le régime des indépendants la compensation des recettes qu'ils perdaient. Dans un arrêt *CANAM* de 1999<sup>88</sup>, le Conseil d'État a fait application de ce principe et a donc très logiquement considéré qu'un prélèvement, qui était pourtant l'héritier direct d'une cotisation de sécurité sociale, qui venait abonder un régime de sécurité sociale et qui était dans une logique de compensation interbranches, était malgré tout une imposition, tout simplement parce que les cotisants n'en tiraient aucun droit particulier en tant que bénéficiaires d'un régime de protection sociale.

Le point sur lequel je voudrais attirer l'attention est que la frontière entre impôts et cotisations a évidemment des conséquences très nettes en termes d'étendue du pouvoir législatif et du pouvoir réglementaire. Il ne faut pas sous-estimer ce que la netteté de ce critère peut avoir comme conséquences par rapport à l'état du droit positif aujourd'hui. Autrement dit, puisque le législateur peut seul fixer l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions et que, s'agissant du taux, il doit au moins en fixer la fourchette ou un plafond, les taux de cotisations qui seraient aujourd'hui fixés par voie réglementaire sans habilitation législative suffisante – habilitation dont on pourrait, d'ailleurs, examiner la constitutionnalité – sont, du coup, forcément fragiles. Xavier Prétot a balayé rapidement les grands risques de protection sociale et leur potentielle fragilité au regard de ce critère : je voudrais insister pour dire qu'aujourd'hui les allocations familiales, dont le taux est fixé par décret simple, me paraissent particulièrement exposées à ce risque. Pour le dire clairement : la compétence du pouvoir réglementaire à fixer les taux de cotisations patronales d'allocations familiales par voie de décret simple, adossée à des dispositions législatives assez complètes sur l'assiette et ses éléments, mais totalement silencieuses sur les taux, est très douteuse.

Ces cotisations ressemblent d'ailleurs beaucoup, de ce point de vue, à une contribution qui a été créée ultérieurement, la Contribution de solidarité pour l'autonomie (CSA)<sup>89</sup>. Il s'agit aussi d'une contribution qui est versée par l'employeur

<sup>88</sup> CE, Sect., 6 octobre 1999, *Caisse nationale d'assurance maladie des professions indépendantes*, req. n° 200241.

<sup>89</sup> La contribution de solidarité pour l'autonomie (CSA) est une cotisation sociale créée le 30 juin 2004, qui participe au financement de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA). Sa création a entraîné l'augmentation du plafond de la durée légale annuelle de travail au titre de la





sur l'ensemble des salaires et qui aboutit, par des mécanismes complexes, à permettre le versement d'une Prestation de compensation du handicap (PCH) dont la proximité avec l'Allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH), qui est une prestation familiale, est (sous l'angle d'analyse qui est le nôtre aujourd'hui) extrêmement troublante. Car même si ce ne sont pas les mêmes organismes qui la versent, les conditions d'accès à cette prestation familiale, l'AEEH d'une part, la PCH d'autre part, sont extrêmement voisines. Or, s'agissant des premières, on considère aujourd'hui que les cotisations sociales patronales familles sont des cotisations et peuvent, du coup, voir leur taux compétemment fixé par décret simple, alors que le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de dire que la CSA était une imposition dont le taux, ou en tous cas son cadrage précis, ne peut être fixé que par la loi.

Un deuxième point sur lequel je voudrais compléter ou au moins apporter des éléments de réponse aux sujets évoqués précédemment, notamment par Stéphane Austry, sur le principe d'égalité devant les charges publiques et les effets qu'il a sur la proportionnalité aux facultés contributives et sur la progressivité, c'est le fait que ce critère qui est aujourd'hui celui du Conseil d'État et du Conseil constitutionnel, permet de qualifier une cotisation sociale en ceci qu'elle présente une contrepartie de prestation. C'est un élément important que ce donnant-donnant, le fait qu'il existe un lien entre les sommes qui ont été versées et les droits qu'on peut en tirer, notamment dans l'appréciation jurisprudentielle du principe d'égalité, qui conduit à orienter le périmètre sur lequel se fera l'appréciation de ce principe lorsqu'il faut y confronter des cotisations. L'égalité doit être vérifiée à l'intérieur des régimes, entre participants au même régime, puisqu'elle doit logiquement concerner ceux qui seront bénéficiaires des cotisations qu'ils ont versées.

Mais je voudrais essayer d'aller au-delà du seul constat que le critère de la cotisation repose sur un donnant-donnant. Cela n'épuise pas le sujet car je crois qu'il ne faut pas perdre de vue que ces cotisations ont aussi pour finalité de couvrir des droits constitutionnellement reconnus, comme les droits « sociaux ». Je veux parler là de la jurisprudence qui s'est dégagée sur les fondements des dixième<sup>90</sup> et onzième<sup>91</sup> alinéas du Préambule de 1946 (souvent d'ailleurs des deux combinés), qui servent aujourd'hui au Conseil constitutionnel à donner une assise à la protection sociale en général et, à la suite d'un certain nombre de décisions, à tous les droits fondateurs des grandes branches du régime général de la sécurité sociale.

Le Conseil constitutionnel a pu sur de tels fondements constitutionnaliser aussi bien les accidents du travail que la solidarité en faveur des travailleurs âgés, c'est-à-dire les retraites, la solidarité en faveur de la famille et le droit à la protection en faveur de la santé. C'est le fameux alinéa 11 du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 qui précise que « *la nation garantit à tous, notamment l'enfant, la mère, les vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs* ».

journée de solidarité envers les personnes âgées.

90 « *La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement* ».

91 « *Elle garantit à tous, notamment à l'enfant, la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence* ».



Dès lors, je crois que les principes de proportionnalité et de progressivité ne doivent pas s'apprécier simplement en termes financier et de charge brute ou nette dans le revenu, mais en termes d'accès financier effectif aux droits. Autrement dit, est-ce que le prélèvement, et même au-delà du prélèvement, tout ce qui est consacré aux droits, laissent à la personne ou au foyer suffisamment de revenus disponibles pour que l'accès aux droits soit réel ? C'est une approche qui n'est pas forcément la logique de la faculté contributive mais de la *faculté économique résiduelle* : qu'est-ce qu'il reste de revenu disponible une fois qu'on y a consacré tout ce qui est nécessaire pour se garantir contre les différents risques sociaux qui sont constitutionnellement reconnus ? Sachant qu'au sujet du droit à la protection de la santé, le Conseil constitutionnel puis le Conseil d'État ont été amenés à préciser les conditions concrètes, c'est-à-dire financières, qui permettaient de considérer qu'un tel droit était garanti.

En 2007, une réserve d'interprétation du Conseil constitutionnel<sup>92</sup> à propos de ce que l'on a appelé, à tort, les franchises dans les remboursements médicaux, a posé le principe qu'un reste à charge excessif après remboursement par l'assurance maladie pouvait remettre en cause les exigences du onzième alinéa du Préambule de 1946. Venant greffer son contrôle concret sur les dispositions réglementaires qui découlaient des lois examinées par le Conseil constitutionnel, et en appliquant un mode de raisonnement fixé par un arrêt d'Assemblée de la même année 2007<sup>93</sup> qui portait sur ce que l'on appelait le reste à vivre dans les maisons de retraite, le Conseil d'État a fixé, dans un arrêt *FNATH* de 2009<sup>94</sup> et d'autres arrêts moins importants par la suite<sup>95</sup>, le mode d'emploi du calcul des sommes à prendre en compte. Il s'agit dès lors d'un calcul très concret qui consiste à tenir compte de tous les remboursements du régime obligatoire, des régimes complémentaires et de tous les débours, c'est-à-dire, implicitement mais nécessairement : les impôts et cotisations sociales ayant servi à financer l'assurance-maladie et même d'éventuelles primes d'assurance santé. Autrement dit, c'est un solde complet dans lequel l'additivité<sup>96</sup> est totale et la comparaison se fait au regard du revenu disponible ; l'objectif étant dans cette approche de proportionnalité – puisqu'on a affaire à des prélèvements obligatoires importants avec une finalité de protection sociale et de couverture d'un risque constitutionnel – de s'assurer, en cumulant dépenses publiques de toutes natures et dépenses privées inévitables, que le cumul laisse suffisamment de moyens d'existence pour affirmer que le droit est équitablement garanti.

C'est cette additivité-là qui est aujourd'hui clairement contrôlée dans toutes les décisions que je viens de citer, pour lesquelles la classification des prélèvements obligatoires sur le plan du droit ne va nullement empêcher, pour juger du principe

92 CC, décision n° 2007-558 DC.

93 CE, Sect., 14 décembre 2007, *Département de la Charente-Maritime*, req. n° 286891.

94 CE, Sect., 6 mai 2009, *Association FNATH, association des accidentés de la vie*, req. n° 312462.

95 Notamment CE, Sect., 26 juillet 2011, *Association FNATH, association des accidentés de la vie*, req. n° 337065, 337066, 337067 et CE, Sect., 2 décembre 2011, *Association FNATH, association des accidentés de la vie*, req. n° 347497.

96 Propriété des valeurs d'une grandeur susceptibles d'addition et de soustraction (de telles grandeurs sont dites mesurables).





d'accessibilité financière, donc de proportionnalité, donc d'égalité au regard de l'accès au droit, de procéder à une addition entre des cotisations sociales et des impositions de toutes natures.

Dans ce contexte, qui est au fond celui qui paraît le plus déterminant pour l'avenir de notre protection sociale, (les autres questions liées à l'article 34 de la Constitution restant bien entendu réservées), la distinction entre les deux notions de cotisation et de contribution pourrait ainsi être très largement neutralisée.

---

**Rémi Pellet**

*Professeur à l'université Paris V Descartes et à Sciences Po Paris*

**Modérateur de la table ronde**

Je souhaiterais ajouter une remarque juridique à l'attention de Dominique Lefèbvre. Il me semble que l'on peut tenter de défendre juridiquement votre réforme, qui est absurde économiquement. Si j'ai bien compris, l'objectif est de créer une progressivité sur des cotisations retraite qui vont servir à financer des prestations qui, elles-mêmes, sont proportionnées au revenu.

On peut alors évoquer la décision du Conseil constitutionnel sur la CSG de 1990. Souvenons-nous : au départ, les branches de la sécurité sociale sont plafonnées, la cotisation est plafonnée et la prestation est plafonnée. Il y a donc une logique, celle qu'a rappelée Mme Ruellan tout à l'heure : on plafonnait pour laisser un espace aux complémentaires. Qu'est-ce qui s'est passé pour certaines branches ? La branche vieillesse est restée plafonnée, la branche maladie a été déplafonnée. En 1990, qu'a fait le Gouvernement Rocard ? Il a diminué la cotisation famille, déplafonnée, patronale, pour la remplacer par une CSG, laquelle est payée par les salariés.

On a compensé l'opération en diminuant la cotisation vieillesse plafonnée des salariés et, pour éviter que la branche vieillesse ne perde de l'argent, on a augmenté les cotisations patronales retraite. Mais cette cotisation était plafonnée, au départ, puisque l'on a un système de cotisations plafonnées pour financer des prestations plafonnées. Du coup, qu'a fait le Gouvernement ? Il a créé une cotisation retraite déplafonnée et, quand on regarde maintenant un bulletin de paie, il y a une cotisation retraite plafonnée pour financer des prestations plafonnées et, à côté, une cotisation retraite déplafonnée. À quoi sert-elle ? À financer une prestation elle-même plafonnée. À l'époque, le Conseil constitutionnel n'a rien dit. Or cette réforme à quoi aboutit-elle ? À créer un prélèvement redistributif. On paie une cotisation déplafonnée – donc sur la totalité des revenus – et ainsi les cadres paient sur la totalité de leurs revenus, pour bénéficier d'une prestation qui, elle, est plafonnée. Qui y perd ? Les cadres. Qui y gagne ? Les non-cadres. On a donc un mécanisme redistributif dans un système qui est normalement contributif.

À quoi aboutit la mesure prévue aujourd'hui par le Gouvernement ? À créer finalement un système assez proche puisque l'on a un système de cotisations dégressives ; il y aurait donc des salariés qui ne paieraient pas mais cela leur ouvrirait néanmoins des droits progressifs<sup>97</sup>.

<sup>97</sup> Cf. Rémi Pellet, « Les assurances sociales sont-elles solubles dans la fiscalité ? Mise en perspective historique de la décision du Conseil constitutionnel n° 2014-698 DC du 6 août 2014 » ; journal du droit de la santé et de l'assurance maladie n° 1, 2015, pp. 9-24.





---

## Dominique Lefèvre

*Député du Val d'Oise, vice-président de la commission des finances*

Je me permets de réagir à votre intervention parce que, précisément, il n'y a ni exonération ni suppression de cotisations dans le projet du Gouvernement<sup>98</sup>. Il y a toujours une cotisation. Cette cotisation est dégressive entre 1 et 1,3 SMIC, puis on retrouve ensuite le taux normal.

Je voudrais rebondir sur l'idée, à mon avis convergente, qui ressort des deux dernières interventions, celles de Stéphane Austry et de Denis Piveteau. Il me semble qu'il est logique que le Conseil constitutionnel applique le principe d'égalité devant les charges publiques à la fois aux impositions et aux cotisations, puisque ce sont des prélèvements. Mais il est aussi logique qu'il l'applique de manière différente aux impositions et aux cotisations. Les impositions n'ont aucun lien avec une contrepartie, c'est une contribution à la solidarité nationale en matière sociale, donc il est assez logique de prendre en compte l'ensemble des facultés contributives : c'est l'esprit de la décision de 2000. Il me semble que ce qui explique les critères différents d'appréciation du principe d'égalité pour les cotisations, c'est au fond une notion qui est sous-jacente dans les deux démonstrations, la notion de mutualisation du risque. Parce qu'en réalité, je crois que c'est une erreur de dire que la cotisation renvoie à un régime assurantiel : ce n'est pas du tout le cas !

En fait, la sécurité sociale est l'inverse des assurances privées. Les assurances privées sont des cotisations qui raisonnent en fonction du risque individuel : c'est-à-dire que si vous êtes riche et bien portant, vous ne payez rien, et si vous êtes pauvre et mal portant, vous payez beaucoup. La sécurité sociale fonctionne avec une logique inverse : c'est la mutualisation du risque. Cette mutualisation a été faite dans le système Laroque<sup>99</sup> sur un système de proportionnalité stricte, parce que la solidarité de la sécurité sociale et des ordonnances de 1945 consiste à voir les bien portants payer pour les malades, les jeunes payer pour les personnes âgées et les célibataires payer pour les chargés de famille, quel que soit leur niveau de revenu.

Il me semble que, dans la compétence qui est la sienne, rien n'interdit au législateur de compenser, de mâtiner cette logique purement proportionnelle fondée sur une solidarité entre bien portants et malades, jeunes et vieux, famille ou non, par des éléments de progressivité par rapport au revenu. Surtout si cela est motivé par un motif d'intérêt général très puissant pour recréer une incitation au travail pour les bas salaires, ce que la mesure de 2000 a voulu faire sans y parvenir, ce que la PPE ne fait pas du tout comme cela a été expliqué, et ce que la mesure gouvernementale permettrait de faire, parce que le résultat se voit sur la feuille de paye.

---

## Rémi Pellet

*Professeur à l'université Paris V Descartes et à Sciences Po Paris  
Modérateur de la table ronde*

Il me revient de donner la parole à la salle.

---

98 Projet de loi de financement rectificatif de la sécurité sociale (PLFRSS), adopté par l'Assemblée nationale le 23 juillet 2014. Saisine du Conseil constitutionnel le 24 juillet 2014.

99 Pierre Laroque (1907-1997), haut fonctionnaire et père fondateur de la sécurité sociale française.



# Témoignages et échanges avec les participants

**Question de la salle** - Je vous remercie tout d'abord pour la qualité des interventions. J'ai une remarque et une question. On a beaucoup parlé de l'assiette, mais pour le justiciable aussi, qu'il soit cotisant ou contribuable, les modalités de recouvrement sont essentielles et, sur ce point, la Constitution donne des règles différentes puisque qu'il appartient au pouvoir législatif de décider en matière d'impôts et au pouvoir réglementaire en matière de cotisations sociales. Partant, les juridictions compétentes sont essentielles pour le justiciable également. Je relève cela car, quand on se retrouve devant des juridictions différentes, on ne connaît pas les sensibilités, les nuances qu'ont pu avoir les juridictions concernées. Je pense notamment au débat sur la CSG et aux évolutions récentes de la Cour de cassation sur cette qualification, influencée indirectement par les jurisprudences de la Cour de justice. Ensuite, j'ai une question pour le conseiller Xavier Prétot, notamment, qui a évoqué de manière rapide un débat possible sur la nature juridique des cotisations AGIRC-ARCCO : est-ce que vous pourriez nous en dire un peu plus ?

## Stéphane Austray

Sur votre remarque au sujet de l'incidence de la compétence juridictionnelle sur les modalités de recouvrement : selon le juge qui est compétent, on ne va pas forcément avoir la même appréciation sur les critères de distinction. Et c'est un vrai sujet, parce qu'il existe notamment une ambiguïté pour les deux ordres de juridiction sur les instruments internationaux qui sont applicables en matière d'impositions affectées à la sécurité sociale. Si je comprends bien sa jurisprudence, la Cour de cassation a eu tendance à transposer dans cette hypothèse-là le raisonnement tenu sur le terrain du règlement européen. Je ne sais pas s'il y a de la jurisprudence de la Cour de cassation là-dessus – est-ce que les accords de sécurité sociale sont applicables aux impositions affectées à la sécurité sociale ? – ; mais ce dont je suis certain, c'est que certaines juridictions subordonnées ont pris cette position, en considérant que ce sont les accords de sécurité sociale qui sont applicables aux impositions affectées à la sécurité sociale, alors que pour le Conseil d'État les conventions fiscales sont applicables. Pour la CSG sur le patrimoine, qui est recouvrée par la DGFIP<sup>100</sup> et qui relève donc de la compétence du Conseil d'État, ce point a déjà été tranché à plusieurs reprises. Votre remarque sur les modalités de recouvrement et la compétence juridictionnelle est donc effectivement pertinente.

## Xavier Prétot

Cela étant, si la jurisprudence fiscale va dans des sens différents, c'est en fonction du contenu de la convention bilatérale. De mémoire, par exemple, le Conseil

100 Direction générale des finances publiques, issue en 2008 de la direction générale des impôts et de la direction générale de la comptabilité publique.





*d'État a exclu, tout simplement à raison de sa rédaction, la CSG de la convention de double imposition conclue entre la France et Monaco. Cela montre bien que c'est, là aussi, un problème de rédaction. Si l'on a des conventions bilatérales fiscales qui ne sont pas rédigées de la même façon dans l'espace et dans le temps, parce qu'elles évoluent, la solution peut varier.*

### **Stéphane Austray**

*Pour Monaco, c'est un peu particulier puisque c'est une convention qui donne le droit d'imposer les Français qui résident à Monaco comme s'ils étaient résidents en France, et c'est sur cette stipulation-là que porte la décision du Conseil d'État.*

### **Xavier Prétot**

*Sur les cotisations AGIRC-ARRCO, je n'ai pas voulu entrer dans le débat faute de temps. Rappelons simplement qu'il y a une obligation, depuis la loi du 29 décembre 1972<sup>101</sup>, pour tout employeur dont les employés relèvent du régime général, d'affilier ceux-ci à un régime complémentaire de retraite. D'une part, la notion de régime complémentaire, distincte de celle de régime surcomplémentaire, est fixée par le livre IX du code de la sécurité sociale qui renvoie à un régime qui doit participer à un système généralisé de compensation et de surcompensation. D'autre part, si vous regardez le problème de leurs cotisations, j'évoquais la notion de cotisations légalement obligatoires : notion quelque peu étrange qui apparaît au moins dans deux textes. Premièrement dans l'article L. 242-1 du code de la sécurité sociale qui fixe les règles d'assiette des cotisations de sécurité sociale (l'une des dernières réécritures des dispositions sur la déduction de l'assiette des cotisations de sécurité sociale des contributions de l'employeur au financement de la protection complémentaire). Il est notamment évoqué la déduction de plein droit des cotisations versées à des régimes qui correspondent à des obligations légales, conventionnelles ou autres. Deuxièmement, vous la trouverez dans le code des juridictions financières<sup>102</sup> aux articles qui fondent la capacité de la Cour des comptes ou de l'IGAS à contrôler, dans certaines limites, la gestion de ces organismes.*

*En réponse à votre question concernant l'AGIRC et l'ARRCO, nous avons des cotisations dont le contenu, les contreparties et le montant sont entièrement conventionnels. C'est la négociation collective qui intervient seule en la matière. La seule chose que peuvent faire les pouvoirs publics, c'est d'étendre ou d'élargir les accords mais pas de les agréer ab initio. La convention s'applique d'elle-même. Simplement, il y a nécessité à ce qu'il existe de telles conventions puisqu'il y a une obligation issue de la loi de 1972 de couvrir à titre complémentaire le risque retraite pour les salariés du régime général. La notion de cotisation légalement obligatoire apparaît donc par ce biais. Je ne crois pas qu'il y ait beaucoup de jurisprudence dans ce domaine, mais ce type de cotisation n'a jamais rejoint le camp des prélèvements publics pour savoir si on en fait une cotisation sociale au sens de la jurisprudence de 1993. Par contre, et je reviens sur ce que j'ai dit :*

101 Loi n° 72-1223 du 29 décembre 1972 portant généralisation de la retraite complémentaire au profit des salariés et anciens salariés.

102 Articles L. 134-1 et R. 134-1 à R. 134-10 (chapitre IV : Contrôle de la sécurité sociale) du code des juridictions financières.





*si la question se posait au regard de la coordination des régimes de sécurité sociale dans le cadre de l'Union européenne, la notion de cotisation légalement obligatoire apparaîtrait sans aucun doute puisque la France a fait le choix de déclarer, au nom des régimes coordonnés, les régimes AGIRC et ARCCO.*

**Question de la salle** - *Je souhaiterais intervenir au sujet des différentes branches et de leur financement. Pour insister sur la branche assurance-maladie, on constate qu'elle est en train de basculer vers un système qui se rapproche des prestations familiales, que je suis tout à fait d'accord pour qualifier d'impositions de toutes natures. Mais je voudrais bien cerner les enjeux de cette mutation progressive. Ce qui semble totalement frappant dans le régime d'assurance-maladie, c'est la mise à l'écart totale de tous les bénéficiaires et de tous les cotisants. En fait, l'étatisation progressive de la sécurité sociale fait que le système de représentation par les partenaires sociaux a totalement disparu du système français (même comparé avec d'autres pays où des systèmes d'autorégulation peuvent intervenir pour la maîtrise des dépenses de santé en faisant jouer un rôle actif aux cotisants). Si on continue dans cette direction, on voit que le système de régularisation n'est qu'un système purement administratif et étatique dans lequel les participants sont totalement exclus. Je crois que cette évolution soulève des difficultés.*

#### **Rémi Pellet**

*Si je peux me permettre, cher collègue, vous parlez non pas du financement mais de l'allocation des prestations. Parce qu'en matière de financement, l'État a toujours décidé. En revanche les partenaires sociaux intervenaient, uniquement d'ailleurs, sur la médecine de ville. On a donc un paradoxe : l'assurance-maladie prend en charge 90 % de la dépense hospitalière et, depuis l'origine c'est-à-dire 1945, l'État a toujours décidé. L'étatisation, si vous voulez absolument employer ce terme, ne porte que sur la gestion des prestations de ville, simplement parce que le système conventionnel a changé.*

**Salle** - *Je suis d'accord avec vous, avec ce bémol quand même assez important que l'État, en matière d'hospitalisation, est à la fois acteur et contrôleur.*

#### **Rémi Pellet**

*Je crois que c'est là un autre débat pour un autre colloque.*

**Question de la salle** - *Une question pour Denis Piveteau : je ne suis pas du tout choqué, au contraire, à ce que le principe d'égalité devant les charges publiques puisse et doivent s'appliquer différemment pour l'impôt et les cotisations, mais cela redonne toute sa force à la question de la distinction entre impôt et cotisation. Je me réfère à la jurisprudence du Conseil d'État, plus particulièrement la décision de 1990<sup>103</sup> qui portait sur la prime concernant les véhicules terrestres à moteur – je rappelle que lorsque vous achetez une voiture, vous devez payer une prime d'assurance et qu'on y a ajouté une cotisation qui évidemment ne vous ouvre droit à rien –. Ce qu'a constaté le Conseil d'État, c'est qu'il y avait*

103 CE, Ass., 26 octobre 1990, req. n° 72641 et 72642.



*adéquation entre les bénéficiaires et les financeurs. C'est le vrai critère de 1990 : l'adéquation du champ entre les bénéficiaires et les financeurs. Pourquoi donc, aujourd'hui, la cotisation des véhicules terrestres à moteur est-elle qualifiée de cotisation et la CSG, qui est le principal vecteur de la contribution des assurés sociaux à l'assurance-maladie, d'imposition ? Pour aller plus loin, aujourd'hui, il n'y a quasiment plus de cotisations qui ouvrent vraiment des droits, ou disons plutôt que c'est la fin de toute la logique de l'affiliation qui ouvre des droits.*

### **Xavier Prétot**

*Pour la retraite, on ne peut pas dire que les cotisations sont indifférentes aux droits ! Le droit à pension dépend étroitement, dans son principe et dans son montant, de l'affiliation antérieure au régime et de la somme des cotisations versées.*

**Salle** - *Oui, il y a ensuite des règles qui déterminent effectivement un lien avec la cotisation, mais aussi beaucoup d'effets qui font ce qu'on appelle du non contributif, y compris des validations de période gratuites, etc. qui jouent énormément. Mais bien sûr, il y a une contributivité très forte dans l'assurance-vieillesse, je ne veux pas dire qu'il n'y en a pas. Ce que je veux dire, c'est qu'un système où il y a affiliation, puis cotisation, et versement des droits est de moins en moins corrélé au paiement des cotisations. Du reste, entre nous, il n'a jamais été totalement corrélé du fait même de la retenue à la source. Je rappelle que lorsqu'un employé ne paie pas ses cotisations, ce n'est pas pour autant que vous n'avez pas de droits. Donc il n'y a pas, et il n'y a jamais eu, de corrélation directe et automatique entre le versement effectif des cotisations et les droits. Il y a deux corollaires : d'une part, le versement d'une contribution et, d'autre part, le droit à prestation. Voilà, c'était juste une question pour y voir plus clair par rapport à la jurisprudence du Conseil d'État, fondée sur cette décision de 1990.*

### **Denis Piveteau**

*Je pense que justement la décision de 1990 est une des premières qui ait cerné le concept, qui a peut-être ensuite servi de tremplin dans le dialogue assez fréquent entre le Conseil d'État et le Conseil constitutionnel (les jurisprudences s'écoutant mutuellement) et concouru à une précision de la jurisprudence constitutionnelle. Mais je crois que l'arrêt de 1990 appliqué à la CSG sur les revenus d'activité n'est plus adapté aujourd'hui. D'ailleurs l'arrêt est très elliptique, les conclusions sont disertes, c'est une époque où l'on avait peut-être une rédaction plus allusive qu'aujourd'hui. Son critère de distinction, qui consiste à dire qu'il s'agit d'une cotisation parce que les assujettis sont des assurés automobiles, et uniquement ceux là, car ils ont simultanément la qualité de cotisants à l'assurance maladie, ne tient plus. Ce raisonnement devrait aboutir à ce que la CSG sur les revenus d'activité et de remplacement soit qualifiée de cotisation. Elle n'est aujourd'hui perçue que sur les personnes physiques qui sont à la charge de l'assurance maladie et imposables (à la suite de la jurisprudence européenne sur le sujet, on a ajouté le critère d'imposabilité sur le territoire national). Mais je ne suis pas sûr que ce critère de 1990 soit encore le bon. Je pense qu'aujourd'hui la jurisprudence du Conseil d'État est plus étroite. Cela rejoint des propos de*





*M. Prétot dans son intervention liminaire de tout à l'heure : il faut savoir quelle est la finalité qu'on poursuit. Si c'est pour avoir un critère de distinction entre pouvoir législatif et pouvoir réglementaire, l'article 34 de la Constitution étant ce qu'il est, on est tenu de garder ce concept de cotisation sociale de façon à en faire le point de départ par rapport aux impositions.*

*Je continue de penser que par rapport à d'autres éléments de contrôle, notamment les contrôles de proportionnalité, d'égalité devant les charges publiques et d'accessibilité financière des droits, d'autres notions seraient pertinentes qui tiennent davantage au financement du risque. Qu'est-ce qui constitue le financement d'un risque que nous sommes tenus constitutionnellement d'assurer solidairement ? C'est plutôt autour d'une question de ce type-là qu'on pourrait, de manière pertinente – je mets de côté la question de la distinction entre pouvoir législatif et pouvoir réglementaire – apprécier tous les éléments, notamment d'égalité et de proportionnalité que Stéphane Austry examinait tout à l'heure.*

### **Dominique Lefèbvre**

*Je comprends que la création de la CSG en 1990 a suscité un débat – auquel je suis très fier d'avoir participé – ; je comprends qu'aujourd'hui cette novation que va représenter l'allègement de cotisations salariales au niveau du SMIC perturbe un ordre juridique existant – dont je ne vois pas au nom de quoi il devrait être immuable, le droit devant sécuriser la société et s'adapter à son évolution –. De là à dire que c'est incohérent sur le plan économique, on est dans un autre débat ; mais que faire quand, au niveau du SMIC, il est impossible d'augmenter les salaires bruts et, qu'accessoirement, est menée une politique massive d'allègement de ce qu'on appelle les cotisations patronales ?*

*C'est un sujet évoqué par la Cour des comptes dans le rapport que j'appelle « France-Allemagne »<sup>104</sup> dans lequel on montrait que la répartition entre cotisations salariales et cotisations patronales est purement conventionnelle.*

*D'ailleurs, beaucoup d'employeurs parlent de coût global du travail et se plaignent du coût de leurs salariés. Ils affirment pouvoir alléger les cotisations patronales au niveau du SMIC, mais pas les cotisations salariales. À un moment pourtant, il faudra bien faire preuve d'imagination pour trouver une solution satisfaisante à cette problématique. La question reste donc posée : quand il est impossible d'augmenter le SMIC brut, mais que par ailleurs on demande aux entreprises d'améliorer le pouvoir d'achat des salariés au niveau du SMIC pour soutenir la consommation, et qu'il semble que cette hausse de salaire soit également nécessaire pour des raisons de justice sociale, que faire ?*

*Deuxième observation, je reviens sur les différents aspects évoqués dont celui de proportionnalité. Ces aspects renvoient effectivement à un équilibre et posent la question de la conception qu'on a de la solidarité avec des enjeux importants pour la société qui ne sont pas des règles de droit qui tombent du ciel. Quand le*

104 Les prélèvements fiscaux et sociaux en France et en Allemagne, rapport public thématique du 4 mars 2011.





*Conseil constitutionnel dit qu'au-delà de 69 % l'imposition des revenus présente un caractère confiscatore<sup>105</sup>, très bien ! Mais pourquoi 69 % ? Pourquoi pas 50 ou 75 % ? Il faut le justifier.*

*Je voudrais revenir sur un point sur lequel on a beaucoup insisté dans le groupe fiscalité des ménages, notamment avec le président Racine. On a aujourd'hui en France un système socio-fiscal qui repose sur une double dynamique de prélèvement et de redistribution, avec un effet redistributif parmi les plus importants en Europe et au monde, dont on démontre d'ailleurs que l'effet redistributif est réalisé à plus de 60 % par les prestations (notamment l'aide au logement) et à moins de 40 % par le caractère progressif de l'impôt.*

*Dans son ensemble, ce système fonctionne puisqu'on montre qu'un salarié rémunéré à 0,75 SMIC qui obtient un gain de pouvoir d'achat supplémentaire de 100 € ne conserve plus que 20 € dans sa poche en raison du système socio-fiscal. On a donc ici un taux de prélèvement implicite du système socio-fiscal de 80 %. Et lorsque ce même salarié est rémunéré à 1,75 SMIC et est célibataire et gagne 100 € de plus, à ce moment-là il conserve 60 €, avec un taux de prélèvement implicite de 40 %.*

*J'invite tout le monde à lire ce rapport<sup>106</sup> qui peut rafraîchir les idées de certains sur la répartition des revenus fiscaux dans ce pays ; ainsi s'aperçoit-on en bas de barème que lorsqu'on commence à avoir des revenus supplémentaires on commence d'abord par... payer des impôts et souvent de manière très violente.*

*Rolande Ruellan me disait que ce ne sont pas les administrations qui sont fautives de la complexité fiscale et sociale, mais je n'ai pas dit ça. J'ai simplement dit que nous avons des administrations tellement talentueuses qu'elles savent résoudre des problèmes posés par les politiques qui n'assument pas leurs décisions. On est pris aujourd'hui très rapidement dans les mailles du filet fiscal, de sorte que l'on rentre dans l'impôt non pas au taux de 5,5 % mais au taux de 14 % et, en plus, à partir de cet instant on commence à perdre nombre de prestations sociales.*

*M. Racine s'interrogeait sur ce que pourrait dire le Conseil constitutionnel sur ce taux de prélèvement implicite socio-fiscal pour ces populations. En quoi est-ce différent de dire qu'il y a un taux pour les revenus les plus élevés qui serait confiscatore au-delà de 70 % et ne rien dire lorsque vous êtes à 0,75 SMIC, qu'on vous incite à travailler pour gagner plus, que vous gagnez 100 € supplémentaires et, qu'à la fin, il vous reste... 20 € en poche ? Sachant même que, dans quelques cas marginaux, avec 100 € de revenus supplémentaires vous perdez 140 € de revenus disponibles !*

*Je souhaitais remettre cette perspective concrète dans le débat.*

105 Décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012 (loi de finances pour 2013).

106 Dominique Lefèbvre, François Auvigne, *Rapport sur la fiscalité des ménages*, avril 2014. Consultable ici : <http://www.gouvernement.fr/premier-ministre/rapport-sur-la-fiscalite-des-menages>





## Troisième table ronde

# Impôt et cotisation : l'apport de l'analyse économique et des comparaisons internationales

La troisième table ronde a pour ambition d'analyser la pertinence du débat *impôt et 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, sur la réduction des inégalités, sur le coût des facteurs de production, sur la compétitivité et l'emploi, sur la lisibilité pour les citoyens des systèmes de prélèvement et de redistribution.

En quoi le débat *impôt et 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 ?

## Sommaire

Présentation des intervenants .....	85
Actes.....	87
Témoignages et échanges avec les participants .....	108







# Présentation des intervenants

---

## Modérateur

### Mireille Elbaum

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

Diplômée de Sciences Po 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 Sciences Po 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'École Polytechnique (1973) et de l'École nationale de la statistique et de l'administration économique (ENSAE) (1975), Henri Sterdyniak commence 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 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* » et « *Faut-il une Europe sociale ?* » (dans l'ouvrage : *Changer l'Europe*, Édition LLL, 2013).

### **Jean-Luc Tavernier**

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

Ancien élève de l'École polytechnique et diplômé de l'École nationale de la statistique et de l'administration économique (ENSAE), Jean-Luc TAVERNIER a passé l'essentiel de sa carrière au ministère de l'Économie et des Finances. Il a travaillé dix années à la direction de la prévision au ministère de l'Économie (1985-1995) où il 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'Économie 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 des Comptes publics et, en janvier 2010, Commissaire général adjoint à l'Investissement. Il devient le directeur général de l'INSEE en mars 2012.





# Actes – Impôt et cotisation : l’apport de l’analyse économique et des comparaisons internationales

---

**Mireille Elbaum**

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

**Modératrice de la table ronde**

Je suis très honorée que le Conseil d’État m’attribue ce rôle de modératrice qui, au regard de ce que certains connaissent de mon caractère, montre la profonde originalité de cette institution. L’exercice s’annonce délicat car nous traiterons, lors de cette table ronde, d’un sujet difficile à circonscrire, et dont les historiens et les juristes parlent peu : *l’analyse économique et les comparaisons internationales*, que j’aurais plutôt envie d’appeler « *Points de vue d’économistes et de sociopolitistes* », sachant que chacun des trois intervenants autour de la table est à la fois un peu économiste et un peu sociopolitiste. Une difficulté supplémentaire à aborder ce thème réside sans doute dans le fait que la distinction entre impôts et cotisations, majeure pour les juristes et sujet de grande frayeur pour les gouvernements, n’est pas forcément un sujet central du point de vue de l’analyse économique ou comparatiste ; ce qui nous obligera à nous exprimer sur ces sujets avec une certaine modestie eu égard aux cadres d’analyses habituels.

Les trois intervenants de cette table ronde présenteront leurs analyses sur les aspects majeurs qui intéressent particulièrement les économistes, sur l’aspect *financement*, à travers l’assiette sur laquelle sont assis les prélèvements (travail et capital) ou les taxes (notamment environnementales, comportementales ou sur la propriété immobilière). Dans ce cadre-là, il importe de savoir qui paie quoi, à court terme mais aussi à moyen et long terme. Ce n’est pas neutre compte tenu de ce que d’aucuns appellent le « *comportement de négociation* » ou le « *rapport de force* » entre les acteurs avec, au bout du compte, des conséquences macroéconomiques différentes sur la compétitivité des entreprises et le coût du travail, mais aussi des incidences en termes redistributifs et incitatifs pour les agents économiques. De sorte que du point de vue de ces différents aspects la distinction impôt-cotisation n’est ni tout à fait immédiate ni forcément la plus pertinente.

Ainsi, si l’intérêt de recourir à l’impôt a bien été d’élargir les sources de financement de la protection sociale au-delà des seuls revenus assis sur le travail, l’important du point de vue économique est : qui paie ? Avec quels effets ? Sachant que sur un plan macroéconomique les effets de transferts d’assiette entre cotisations employeur et d’autres types de prélèvements – ce que les macroéconomistes, à commencer par le Haut Conseil<sup>107</sup>, se plaisent à analyser en détail – ne sont pas neutres : il existe en effet plus de différences entre l’impôt sur le revenu et la

107 Haut Conseil du financement de la protection sociale, dont Mireille Elbaum est la présidente.





taxe sur la valeur ajoutée qu'entre la contribution sociale généralisée (CSG) et les cotisations. Bien que la question reste ouverte, je ne suis finalement pas sûre que les analyses économiques puissent, en la matière, nous apporter des éléments très conclusifs sur cette distinction très fortement mise en avant par les juristes.

Du point de vue des comparaisons internationales et des analyses sociopolitiques, on a l'impression là aussi que la distinction impôt-cotisation est peut-être seconde, ou plutôt qu'elle est dérivée de l'architecture de base et de la conception même de l'organisation des différents systèmes de protection sociale. Certes, les analyses statistiques globales montrent que de grandes différences existent toujours entre les systèmes bismarckien et beveridgien mais, dans le même temps, on voit des rapprochements s'opérer entre ces différents systèmes qu'en jargon on appelle des systèmes « *hybrides* ». Cela passe, d'une part, par des financements plus diversifiés faisant appel à la fois aux impôts et aux cotisations et, d'autre part, par des mécanismes plus subtils : par exemple l'État alloue des subventions d'équilibre aux caisses d'assurance-maladie en Allemagne ; le *National Health Service*<sup>108</sup> britannique dispose de contributions qui lui sont affectées.

Enfin, du point de vue de la logique des objectifs et de la gouvernance de notre système actuel, il existe un schéma idéal que partagent encore certains partenaires sociaux qui consiste à considérer que les cotisations devraient financer les risques assurantiels et les contributions les risques plus universels. Or, j'ai l'espoir avec les travaux du Haut Conseil d'avoir définitivement remis en cause la distinction entre assurance et solidarité, parce que la solidarité est présente partout dans les assurances sociales ou *a fortiori* dans la couverture des risques les plus universels.

Cette distinction détermine avant tout des différences de gouvernance et de mode de gestion mais, là aussi, quand on y regarde de plus près, les choses sont complexes. Les impôts et les taxes affectés en contrepartie des exonérations sur les bas salaires vont, par exemple, aussi à des régimes contributifs comme la vieillesse ; mais pas à des régimes contributifs comme l'assurance-chômage et les retraites complémentaires. Le Gouvernement a tenté une progressivité des cotisations salariales, mais la CSG ne l'est pas ou très peu, du fait de difficultés mises en avant par les juristes (qui ont fait hésiter les gouvernements). La couverture de certains risques sociaux a enfin un caractère mixte et évolutif. Ainsi, par exemple, en matière de santé a-t-on certes une couverture en nature de base et universelle, mais aussi des régimes professionnels pour la partie indemnités journalières et, enfin, un rôle de plus en plus important donné à une couverture complémentaire d'origine professionnelle – il a été décidé que la généralisation de la couverture santé passerait par ces couvertures professionnelles –, avec des fluctuations entre couvertures de base et professionnelle.

On voit donc bien que la distinction entre impôt et cotisation – et peut-être même maintenant primes d'assurance – est loin de s'imposer dans le triple examen de l'analyse de la logique du système, de ses incidences économiques et des comparaisons internationales.

---

108 Système de la santé publique du Royaume-Uni.



Cette table ronde va s'organiser en trois temps en reprenant ce triple aspect. Premier temps : *l'analyse économique et les aspects redistributifs*. Deuxième temps : nous nous interrogerons pour savoir quelle est *la pertinence de cette distinction* dans l'analyse comparée des systèmes de protection sociale en Europe. Troisième et dernier temps : nous nous demanderons quelles sont *les perspectives aujourd'hui*, au regard des débats récents sur le coût du travail, sur la situation des salariés modestes, pour la dynamique et les caractéristiques des différents risques.

---

**Jean-Luc Tavernier**

Directeur général de l'INSEE

La distinction entre impôt et cotisation n'est pas ce qu'il y a de plus opérationnel pour un économiste ou, en d'autres termes, l'économiste n'est pas spécialement outillé pour instruire et documenter cette distinction. Il n'est pas outillé pour examiner les vertus d'un prélèvement qui ouvre des droits par rapport à un prélèvement qui n'en ouvre pas. Il n'est guère outillé non plus – même si on peut souhaiter qu'il le soit davantage – pour analyser les vertus d'un prélèvement qui est assujéti à une condition de résidence avec versement des impôts et des salaires *versus* une condition de bénéfice des prestations. En revanche, l'économiste est plus outillé pour s'intéresser à l'assiette des prélèvements : vertus d'un prélèvement assis sur la masse salariale *versus* un prélèvement assis sur des revenus plus banalisés. L'économiste est également plus outillé pour étudier les avantages d'un prélèvement selon qu'il est proportionnel, progressif ou dégressif et, enfin, pour se prononcer sur les vertus d'un prélèvement assis sur la couverture d'un risque *versus* un prélèvement issu d'une grande lessiveuse budgétaire qui va ensuite se fondre dans le budget global.

Ceci étant, les frontières sont brouillées entre des cotisations qui, certes, ouvrent des droits mais qui sont aussi proportionnelles et/ou assises sur la masse salariale, et des impôts affectés ou pas. En réalité on a un *continuum* sur tous les critères que l'économiste pourrait juger pertinents. Mon propos se bornera donc à trois observations de bon sens – ou que j'espère de bon sens – et trois sujets que je souhaiterais développer davantage.

Première observation : ce qui compte actuellement à mes yeux est l'efficacité globale du système de protection sociale bien plus que la manière dont il est financé. Car vu la variété et le poids des prélèvements obligatoires, je n'ai pas de doute que la manière dont il est financé (les assiettes sur lesquelles portent les prélèvements) est aujourd'hui de second ordre par rapport à l'efficacité globale du système. D'ailleurs, on s'aperçoit qu'à long terme les différents prélèvements ont beaucoup moins d'incidences économiques qu'on imagine. Pour les économistes, il existe une assez grande équivalence entre cotisations patronales et cotisations salariales – excepté au niveau du SMIC –. Dans tous les cas, le prélèvement est accepté et globalement c'est le salarié qui paie le surcroît de cotisations patronales. Quand on compare les pays entre eux, on s'aperçoit qu'il existe beaucoup plus d'homogénéité qu'on ne le croit entre les coûts du travail qu'entre les salaires nets ; c'est-à-dire que dans les pays plus « *socialisés* » (avec de nombreux prélèvements





qui financent une sphère sociale collective), le salaire net est plus bas, comme en France. Quand ce n'est pas le cas, le salaire est certes plus élevé, mais les coûts du travail sont comparables.

Deuxième observation : on constate qu'il existe également moins de différences qu'on ne croit entre cotisation et fiscalité indirecte. Bien sûr cela varie en fonction du degré d'ouverture de l'économie d'un pays et des mécanismes d'indexation des salaires sur les prix, mais là aussi on constate sur le long terme une certaine équivalence entre les différentes formes de financement.

Troisième observation : le sujet du financement par des assurances complémentaires et de la manière dont le risque est tarifé (la prime est-elle fonction du revenu ou du risque ?) a aussi son importance, mais fait moins l'objet d'analyses parce qu'il s'agit de la sphère privée et de prélèvements non obligatoires. Mais je pense que pour l'économie le sujet est tout aussi important que ce dont on discute aujourd'hui.

Voici maintenant les trois sujets que je voudrais développer plus avant.

Le premier sujet concerne la question du bas de la distribution de ce que j'appelle le « *nœud gordien des minima sociaux niveaux, du SMIC et du coût du travail* », pour bien montrer à quel point cette affaire est structurante en tout cas en France, et comment elle pèse sur les décisions et sur les stratifications des dispositifs que l'on accumule année après année, décennie après décennie. La problématique générale que l'on a à traiter, elle, est récurrente : comment concilier les trois objectifs suivants ? 1) Avoir des minima sociaux suffisamment élevés pour limiter le risque de pauvreté, 2) inciter les personnes à travailler (en leur offrant un gain financier au travail) et, enfin, 3) faire en sorte que le coût du travail minimal au niveau du SMIC soit cohérent avec la qualification des travailleurs que l'on peut embaucher. On perçoit bien la difficulté de vouloir à la fois des minima sociaux élevés et une incitation à travailler sans que le coût du travail soit trop élevé. Évidemment c'est exigeant ! Traiter le problème par le haut signifie avoir une main d'œuvre très qualifiée, en tout cas une décroissance régulière, graduelle, des travailleurs insuffisamment qualifiés, et un système contraignant de droits et de devoirs à la façon scandinave, avec un gros contrôle social, pour que l'incitation à travailler passe moins par une incitation financière que par un système de droits et de devoirs admis par la société. Si l'on n'arrive pas à traiter le problème ainsi *par le haut*, il va falloir réinjecter beaucoup d'argent public pour avoir à la fois des minima élevés et un coût du travail qui ne soit pas excessif tout en créant une incitation à travailler. Ce qui peut prendre la forme « *d'impôts négatifs* » (au sens large) et d'exonérations spécifiques de prélèvements sur les bas salaires. Nous nous situons en France dans cette seconde option, par défaut d'avoir pu traiter le problème par le haut (mais peut-être était-ce impossible ?).

En effet, nous n'avons pas été avares de dispositifs : revenu de solidarité active, prime pour l'emploi, exonérations de cotisations sociales patronales et, depuis un an ou deux, crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) – sorte de *Canada dry* de l'exonération de cotisations sociales patronales – avec, demain, exonérations de cotisations sociales salariales. Soit, au total, au moins cinq outils pour traiter ce que je qualifie de « *nœud gordien* ». On peinerait à montrer que cette stratification





d'outils est l'optimum, que l'ensemble des dispositifs qui existeront demain pour traiter cette question est un optimum. Je crois même pouvoir aller un peu plus loin en disant qu'il existe un consensus, assez général chez les économistes, pour estimer qu'on serait globalement beaucoup mieux en France avec un SMIC moins élevé et, dès lors, sans doute plus d'impôts négatifs pour traiter les situations de pauvreté, notamment les situations des travailleurs pauvres (*working poor*) dues davantage à un phénomène de temps partiel, comme le démontrent les chiffres de l'INSEE<sup>109</sup>. C'est le sujet de l'impôt négatif (entendu encore une fois au sens large, incluant des dispositifs de type RSA) qui permettrait en aval un moindre besoin de progressivité dans les cotisations, à la fois salariales et patronales.

Le deuxième sujet que je souhaiterais aborder concerne plutôt le haut de la distribution et la question de l'éventuelle progressivité des cotisations pour les hauts revenus. À l'évidence, on n'a plus de tabou sur la progressivité des cotisations patronales et salariales au niveau du SMIC et pour les bas salaires. Mais, il reste encore un tabou sur la progressivité des cotisations pour les hauts salaires : on a certes des cotisations proportionnelles, voire des restes de cotisations plafonnées, donc dégressives, sur certains risques, mais on n'a pas de cotisations progressives avec le revenu. Est-ce qu'il serait souhaitable de briser ce tabou ? Je ne le pense pas, parce que, d'une part, c'est un vrai sujet pour la mobilité du capital humain d'un pays à l'autre et que, d'autre part, le standard international ce sont plutôt des cotisations maladie plafonnées ou un droit d'option pour les cadres d'avoir des tarifications qui ne sont pas proportionnelles au revenu. Le système tel qu'il existe avec des cotisations proportionnelles possède déjà des vertus redistributives très fortes : l'assurance-maladie est à elle seule aussi redistributive, voire un peu plus, que les risques dédiés à la lutte contre la pauvreté (minima sociaux, prestations familiales, allocations logement). En effet, un prélèvement, même proportionnel, assis sur une masse importante pour financer des prestations qui ne sont pas liées au revenu en première analyse est, évidemment, assez redistributif. Il me semble donc qu'il faut éviter une progressivité sur les hauts de barème en matière de financement, notamment de l'assurance-maladie. Cela me paraît constituer un garde-fou utile.

Le troisième sujet que je souhaite développer est l'intérêt d'un financement dédié. En économie on considère que le Saint-Graal, c'est *l'universalité budgétaire*. C'est-à-dire qu'il n'existe pas de lien entre les prélèvements et ce qu'ils financent. Ainsi, on discute des vertus des prélèvements, d'un côté, et de ce qu'on finance ensuite sans lien, de l'autre côté. Il existe toutefois des arguments sérieux en faveur des prélèvements dédiés (on entre alors dans le domaine de l'économie politique en quittant la pure économie), notamment en matière de protection sociale. Je me limiterai à trois arguments.

Premièrement, il peut être utile d'avoir un prélèvement qui soit visible et dolosif pour endiguer une dépense qui est spontanément dynamique. Cette corde de rappel, c'est ce que souhaitaient mettre en place les promoteurs de la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS) grâce à un prélèvement mensuel bien visible sur la feuille de paye, afin d'éviter qu'une telle dette ne se reforme. Cela

109 V. à ce sujet la note « Les bas salaires : du travail précaire et du temps partiel » publiée par l'INSEE dans la Revue *Économie de La Réunion*, n° 134, avril 2009.





n'a pas fonctionné... Mais pour autant doit-on jeter le bébé avec l'eau du bain ? Je pense que ce serait pire si on n'avait pas de prélèvement dédié pour des risques dont la dépense est spontanément dynamique.

Deuxième argument cher à Dominique Libault<sup>110</sup> et tout à fait pertinent : cela permet de ne pas trop s'éloigner d'un point d'équilibre souhaitable. En effet dans le budget général où aucun crédit n'est fléché, il n'est pas question d'être normatif notamment en matière de dépenses. En revanche sur la question du financement de la protection sociale, il est communément admis que s'éloigner de l'équilibre financier est dangereux ; c'est pourquoi il est nécessaire de disposer d'une caisse et de sections budgétaires dédiées dans lesquelles on fait apparaître les recettes qui financent ces risques, de manière à garder la corde de rappel d'une proximité suffisante de l'équilibre. Dans la réalité, force est de constater que cela fonctionne plus ou moins bien – puisque nous sommes constamment en déficit – mais on peut penser que ce serait pire sans ces garde-fous.

Enfin, troisième argument : il n'est pas inutile d'avoir ce qu'en anglais on appelle une *constituency*<sup>111</sup>, c'est-à-dire des acteurs (*stake holders*) intéressés dans la sphère sociale à l'équilibre du système, afin qu'il n'y ait pas une sorte de dichotomie entre, d'un côté, les budgétaires et, de l'autre côté, les dépensiers ; mais qu'au contraire ceux qui sont soucieux de l'équilibre soient présents et que cette pluralité d'acteurs soit représentée à travers les conseils d'administration des caisses (y compris les partenaires sociaux), les parlementaires des commissions des affaires sociales, les membres de la commission des comptes de la sécurité sociale, etc. C'est aussi un argument pour avoir des financements dédiés et, surtout, mieux suivre les dépenses. J'ai cru comprendre que Gilles Carrez avait fait aujourd'hui une proposition en ce sens, sur les premières parties des lois de finances et de financement de la sécurité sociale. Ceci devrait pouvoir être compatible avec ma préoccupation.

---

### **Mireille Elbaum**

*Inspectrice générale des affaires sociales,  
présidente du Haut Conseil du financement de la protection sociale  
Modératrice de la table ronde*

Je n'ai pas l'impression que cette proposition relative au SMIC soit parfaitement consensuelle parmi les économistes, ou alors le champ du consensus que nous considérons n'est pas le même.

---

### **Bruno Palier**

*Directeur de recherche du CNRS à Sciences Po Paris*

N'étant pas économiste, je ne me prononcerai pas sur cette question. En revanche, en tant que spécialiste de sciences politiques, je peux assurer qu'il n'y a pas de consensus en France sur cette question-là. Chez certains économistes, qu'il y ait un consensus, c'est assez probable. Je souhaiterais réagir sur les deux autres points.

---

110 Directeur de l'École nationale supérieure de la sécurité sociale, vice-président du Haut Conseil du financement de la protection sociale.

111 En anglais : circonscription, section.





Une remarque, que vous avez sûrement intégrée dans votre calcul, pour préciser que l'assurance-maladie à côté des prestations ne tient pas compte du niveau de revenu, donc du niveau socioéconomique des individus. Quand on connaît l'écart de l'espérance de vie en bonne santé entre un cadre et un ouvrier ou la propension à consommer des soins spécialisés chez les cadres et des soins généralistes chez les ouvriers, je ne suis pas sûr que ce soit si égalitaire dans l'usage.

Au sujet du financement dédié, ce que Jean-Luc Tavernier nous propose est le retour au principe selon lequel *il faut que le système soit géré par les intéressés*. C'est-à-dire qu'il faut responsabiliser ceux qui le gèrent aussi bien en matière de prélèvements que de dépenses, de façon à ce que nous ayons une *constituency* qui soit intéressée à l'équilibre. C'est en gros le système allemand jusqu'à Schröder, dans lequel les conseils d'administration notamment des caisses d'assurance-maladie étaient responsables, y compris constitutionnellement, de l'équilibre de leurs comptes. Cela signifie que les *Krankenkassen*<sup>112</sup> avaient la capacité de décider du taux de cotisation. Elles faisaient donc véritablement des arbitrages auprès de leurs *constituencies*, c'est-à-dire de leurs assurés, de leurs financeurs et des entreprises, en leur précisant que s'ils ne faisaient pas d'efforts du côté de la dépense, elles augmenteraient les cotisations.

Il faut donc voir si on veut aller au bout de cette logique, avec laquelle je suis assez d'accord, sachant qu'elle est exigeante vis-à-vis des gestionnaires comme des bénéficiaires à qui elle impose de faire des choix : être prêt à payer plus ou à faire des efforts sur l'ensemble de la dépense, en tout cas pour l'assurance-maladie. Un autre cas de financement visible et dolosif mis en place en France est la franchise médicale<sup>113</sup> ou les 1 euro, 2 euros, 50 centimes d'euro non remboursés. Il faut affiner la théorie de l'aléa moral<sup>114</sup> parce que cette franchise-là suppose que les patients font les prescriptions et je ne suis pas sûr que le système fonctionne complètement ainsi.

---

## Henri Sterdyniak

*Directeur du département « économie de la mondialisation » de l'Observatoire français des conjonctures économiques*

Selon moi, il faut distinguer cinq types d'opération. D'une part, les vraies *cotisations* au sens strict sont des salaires différés qui ouvrent des droits à l'assurance sociale. Le lien prestation / cotisation n'est pas actuariel, c'est de l'assurance sociale avec un élément de solidarité salarial qui est fondamentalement constitutif du système. Ces cotisations doivent rester des cotisations assises sur les salaires, proportionnelles et qui ouvrent des droits.

---

112 Caisses d'assurance-maladie.

113 La franchise médicale est en vigueur en France depuis le 1er janvier 2008. C'est une somme d'argent restant à la charge de l'assuré social dans le cadre d'un remboursement d'assurance-maladie. Elle s'ajoute aux remboursements déjà en vigueur.

114 L'aléa moral est une situation d'asymétrie d'information entre deux parties à un contrat (exemple : l'assureur ne connaît pas le degré de risque de l'assuré).





D'autre part, *l'impôt* finance les dépenses publiques, dont en principe les dépenses sociales d'assistance. L'impôt a aussi un rôle incitatif et un rôle redistributif (rôle qui en France est familialisé), et il porte sur l'ensemble des revenus. Les cotisations sociales ne peuvent pas jouer ce rôle familialisé et redistributif.

Ensuite, les *primes d'assurance* financent la protection privée. Chacun paie selon ses risques. Il faut éviter que les primes d'assurance ne se développent en France au détriment des cotisations, parce que cela augmenterait les inégalités et réduirait la cohésion sociale.

Par ailleurs, comme dans beaucoup de pays, existe une sorte de chimère : des *cotisations sociales non contributives* qui n'ouvrent pas de droits et qui, pour nous économistes, sont des impôts (CSG, cotisations maladie et famille des employeurs). Elles restent liées au salariat, mais grâce aux prélèvements sociaux, les revenus du capital prennent leur part. Il est légitime que les entreprises contribuent car elles ont besoin d'une main d'œuvre en bonne santé et notamment de parents qui travaillent (ce qui suppose de se préoccuper du problème des gardes d'enfants). On peut certes changer l'assiette de cette contribution, mais ce n'est pas une aberration que les employeurs paient des cotisations maladie et famille. Ces cotisations sont en fait redistributives puisque des cotisations proportionnelles non plafonnées financent des prestations dépendant des besoins.

Enfin, les *subventions à l'emploi* sont un choix français. On a choisi de maintenir un niveau élevé du SMIC car on se préoccupe du niveau de vie des familles, mais aussi de la valeur du travail : on considère que le travail a une valeur en soi qu'on ne peut pas totalement déprécier. On a donc besoin d'un SMIC relativement élevé qui exprime cette valeur du travail mais, en même temps, pour éviter que ce SMIC ne nuise à l'emploi, on a mis en place un système d'exonération des cotisations sociales employeurs ainsi qu'un système qui garantit le niveau de vie des familles par le RSA socle (revenu minimum pour les personnes sans ressource) et le RSA activité (revenu minimum complétant un petit salaire). On a besoin de cela car le RSA activité ne bénéficie pas aux familles de chômeurs et ne peut remplacer un niveau satisfaisant du SMIC et des prestations chômage. Une étude de la CNAF réalisée fin 2010-début 2011 montre que le taux de non recours au RSA socle était de 35 % en moyenne, tandis que le taux de non recours au RSA activité atteignait 68 %<sup>115</sup>.

Le système français est beaucoup trop compliqué parce que l'on n'ose pas faire certains choix, et on envisageait de le compliquer encore en 2014 en rendant dégressives les cotisations sociales salariés<sup>116</sup>, alors qu'il aurait été beaucoup plus simple d'augmenter le SMIC en reconnaissant que les travailleurs au SMIC ont besoin d'un meilleur niveau de vie, qu'un salaire satisfaisant doit suffire à inciter au travail. Par ailleurs, l'augmentation du SMIC peut être accompagnée de l'instrument qui existe déjà – qu'il faut par ailleurs simplifier – que sont les exonérations de cotisations sociales employeur. Mais celles-ci ne sont rien d'autre que des subventions à l'emploi. Dans cet ordre d'idée, on devrait d'ailleurs interdire les prestations comme la PPE ou le CICE, dont on nous fait croire que ce sont des réductions d'impôt alors que ce sont des subventions.

115 Études sur le revenu de solidarité active (RSA), CNAF, dossier d'étude n° 156, octobre 2012.

116 Le projet a finalement été refusé par le Conseil constitutionnel.





---

## **Mireille Elbaum**

*Inspectrice générale des affaires sociales,  
présidente du Haut Conseil du financement de la protection sociale  
**Modératrice de la table ronde***

Le système d'assurance-maladie, comme le montre l'INSEE, est très redistributif malgré les inégalités d'accès aux soins, notamment pour les personnes à bas revenus qui, sans cela, auraient sans doute renoncé aux soins. En revanche, pour ce qui concerne la progressivité de la cotisation, le même travail de l'INSEE a montré que les prestations représentent 90 % de l'impact redistributif total de la protection sociale et les prélèvements seulement 10 %, et en quasi-totalité à travers les exonérations de cotisations employeurs ou, plutôt, des « *subventions à l'emploi* ». Et c'est d'ailleurs pour cela que l'on a mis sur le devant de la scène cette idée de progressivité des contributions, car la question se pose. Quant à l'importance accordée au montant du SMIC, je pense qu'il n'y a pas de consensus et qu'il reflète la valeur que la société accorde au travail.

Voyons maintenant la deuxième partie de la discussion : est-ce que cette distinction entre impôt et cotisation est pertinente pour l'analyse comparée des différents systèmes de protection sociale ? Est-ce que c'est une dérivée ? Est-ce qu'elle a de l'importance en tant que telle ? Et comment explique-t-on ces mouvements d'hybridation et de complexification ? Je crois qu'en France nous avons une très forte complexité administrative, pourtant si l'on étudie plus attentivement les autres pays on observe qu'ils mettent également en place des systèmes complexes.

---

## **Bruno Palier**

*Directeur de recherche du CNRS à Sciences Po Paris*

Quelques remarques introductives avant de développer deux points. Je précise que mes propos reflètent le point de vue de celui qui fait des comparaisons des systèmes de protection sociale, à la fois la comparaison des logiques des systèmes et, surtout, la comparaison des réformes des systèmes avec une approche sous l'angle des sciences politiques, pour tenter de mieux comprendre les discours, les compromis, les luttes et les conflits qui se font autour de ces réformes. C'est un point de vue qui ne présuppose pas qu'il y aurait une vérité ontologique. Sachant qu'en la matière, les chiffres sont toujours à manier avec précaution. Par exemple si nous prenons le coût horaire du travail dans les pays européens depuis l'an 2000, on essaie de nous faire croire que l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Espagne, la Suède, la France, le Royaume-Uni, l'Italie et la zone euro sont tous partis du même niveau de coût du travail en 2000, et que ce coût a explosé dans certains pays tandis qu'il est resté stable en Allemagne. C'est la ruse de la base 100 : on fait comme si tout le monde était pareil – mais aucun des pays n'est dupe car ils savent comment cette statistique est construite –. Pourtant, quand on voit ces chiffres, on a l'impression que les Allemands pratiquent la modération salariale et que les autres pays explosent leurs coût de main d'œuvre ! On oublie juste un point, c'est d'où l'on partait en l'an 2000. De sorte qu'il faudrait considérer exactement l'inverse, c'est-à-dire que le résultat serait le point de départ : l'Allemagne partait d'un coût du





travail plus élevé que tous les autres pays ; cela s'apparente donc pour elle à un processus de rattrapage. C'est juste une remarque pour montrer ce que l'on peut faire dire aux chiffres et à leur comparaison suivant la façon dont on les construit.

J'en viens à ma première remarque. Quand on fait des comparaisons typologiques des systèmes de protection sociale, on tente de distinguer des grandes familles de protection sociale ; on ne commence donc pas par regarder si l'on finance par cotisation ou par impôt. Ce n'est pas cela qui détermine les différences fondamentales entre les systèmes. Les experts s'accordent à dire qu'il y a entre trois et cinq grandes familles de protection sociale en Europe. Trois, c'est la typologie matricielle d'un chercheur danois, Gøsta Esping-Andersen<sup>117</sup>, qui se focalise sur les grandes logiques sociopolitiques : quelle est la logique de la citoyenneté sociale ? Que veut-on apporter aux gens par le système ? Les réponses varient selon les pays. Plutôt de l'égalité chez les nordiques, plutôt de la lutte contre la pauvreté et de l'incitation au travail chez les libéraux ou plutôt de l'assurance et du maintien de statut chez les conservateurs-corporatistes (que nous pourrions aussi appeler « bismarckiens »). Cette typologie est donc d'abord fondée sur la question suivante : « *quel est l'objectif et comment le réalise-t-on ?* » ; et je crois qu'il ne doit pas y avoir une seule ligne sur les impôts et les cotisations dans tout l'ouvrage de Gøsta Esping-Andersen, ou très peu. On peut ainsi opérer une première distinction à partir de cette approche. Si l'on passe à cinq familles plutôt que trois, cela signifie que l'on rajoute l'Europe du Sud qui a un système beaucoup plus hybride et beaucoup plus concentré sur les retraites, et les pays de l'Est qui ont surtout en commun le fait qu'il est difficile de les caractériser, malgré une histoire commune au moins jusqu'au milieu des années 2000.

Deuxième point pour vous confirmer cela. La preuve en est que lorsqu'on regarde quel type de financement privilégient les pays européens pour leur protection sociale, on observe plutôt un continuum entre ceux qui mettent davantage l'accent sur l'impôt, avec par exemple 70 % d'impôt tous prélèvements confondus (TVA, impôt sur le revenu, etc.) comme au Danemark, et ceux qui privilégient les cotisations comme par exemple l'Estonie. Entre ces deux extrêmes, il existe de nombreuses tendances, c'est-à-dire que la cotisation sociale joue un rôle un peu plus important dans les pays bismarckiens tandis que l'impôt joue un rôle un peu plus important dans les pays nordiques ou libéraux. Mais, à se stade, on oublie de parler du niveau des dépenses sociales qui joue aussi un rôle fondamental. Ce qui compte d'abord pour les comparaisons internationales, c'est de se demander quel est l'objectif, c'est-à-dire la façon de configurer l'intervention publique dans un panorama d'acteurs. C'est aussi de savoir quel est le rôle de la famille (la famille joue un rôle très important dans l'Europe du Sud), quel est le rôle du marché (le marché joue un rôle très important dans les systèmes libéraux) et, ensuite, quel est le rôle joué par la sécurité sociale qui, longtemps, a été considérée comme ne relevant pas de l'État dans les pays bismarckiens.

Le paysage n'est pas dressé à partir de la distinction entre cotisation et impôt. Cela dit, quand on entre dans le détail des typologies, on essaie aussi de qualifier

---

117 Typologie exposée dans l'ouvrage : *Trois leçons sur l'État-providence*, Le Seuil, 2008 mais, surtout, dans l'ouvrage : *Les trois mondes de l'État providence*, PUF, 2007.



quelles sont les configurations institutionnelles dominantes. Quand on veut assurer l'égalité et la sécurité sociale la plus élevée possible, par quel type de prestation passe-t-on ? On passe plutôt par des prestations d'un montant similaire, beaucoup de services garantis à tout le monde, et plutôt financés par l'impôt. Au passage on notera que pendant longtemps on est passé par un impôt indolore : la TVA, même si cela a changé récemment ; ainsi ce sont les systèmes égalitaires qui font le plus appel à la TVA (alors qu'en France on a historiquement tendance à considérer que la TVA est particulièrement régressive).

Deuxième remarque : ce sont les pays libéraux qui, offrant le plus de prestations sous conditions de ressources aux plus pauvres, font le plus appel à l'impôt sur le revenu. C'est un paradoxe qui s'explique par le fait que les systèmes libéraux, notamment le système américain, ont un système fiscal plus redistributif, car, redistribuant des sommes peu élevées, ils peuvent le faire sur une plus large échelle et toucher ainsi beaucoup plus de personnes. C'est ce qu'on apprend en comparant les nordiques et les libéraux. Du côté des pays bismarckiens, on a plus de cotisations sociales et là il faut bien avouer que la France est championne.

Pour terminer ces remarques introductives, on peut rappeler que les comparaisons ne nous incitent pas à des différences ontologiques. Quelques rappels historiques : Bismarck aurait aimé mettre beaucoup d'impôts dans un tel système pour pouvoir mieux le contrôler. Ce sont les partenaires sociaux de l'époque qui ont refusé (c'est pour cela qu'il y a un laps de temps assez long entre le discours de 1880 et les lois d'assurance-vieillesse). Ils ont résisté et déclaré vouloir le financer eux-mêmes, même si, progressivement, il y eu une participation assez importante de l'État, aussi bien en maladie qu'en retraite. À l'inverse, Beveridge voulait qu'il y ait une logique contributive assez forte dans le système pour que les gens y adhèrent davantage et sentent aussi qu'ils ont un droit qui n'est pas donné à tout le monde. Au final, il n'y eu pas de cotisation mais, en revanche, il y eu quand même la retraite donnée à tous les citoyens et une logique contributive : avoir résidé et payé l'impôt pendant au moins quarante ans pour pouvoir en bénéficier. C'est *in fine* un système hybride.

En revanche, et c'est un point sur lequel je souhaiterais insister, ce qui est très intéressant quand on fait des comparaisons, c'est de constater que, du côté politique, cette distinction entre impôts et cotisations est extrêmement pertinente car elle permet de construire de nombreux positionnements et combats politiques. Je voudrais prendre deux exemples. Le premier, c'est l'exemple français. Il montre que l'enjeu du mode de financement a toujours été un enjeu politique. Pierre Laroque explique dans tous les textes qu'il a écrits en 1944, 1945, 1946 et 1948 sur *le Plan français de sécurité sociale* qu'il ne veut pas qu'un seul centime finançant la sécurité sociale et ses fonctionnaires provienne du budget de l'État. C'est la condition *sine qua non* de l'autonomie de la sécurité sociale, et du fait qu'ils souhaitent, lui et les partenaires sociaux qui construisent le système, que la logique budgétaire soit totalement absente de ce qui se passe au niveau de la sécurité sociale. Il souhaite donc que son propre salaire soit financé par les cotisations sociales de façon à ce que la rue de Rivoli<sup>118</sup> n'ait aucun droit de regard. En clair, il veut de l'autonomie pour que « *la demande sociale soit première* », afin

118 Le ministère des Finances.





que la sécurité sociale réponde d'abord à la demande sociale avant toute question financière. Il le dit très explicitement : les Anglais ne le font pas et courent le risque que la logique budgétaire l'emporte et ne permette pas de répondre à la demande sociale. En France, on a une logique inverse ; plus l'État a souhaité mettre en place de l'impôt, dans les années 1980 et 1990, plus il a essayé de contrôler les choses.

Le deuxième exemple qui me paraît extrêmement intéressant concerne l'étude comparative que j'ai réalisée<sup>119</sup> des réformes si difficiles de la protection sociale menées dans tous les pays bismarckiens qui essaient de maîtriser le volume de leurs dépenses (retraite, santé, etc.). Dans le système bismarckien, on a de la cotisation sociale. La difficulté première que rencontrent les gouvernements qui veulent maîtriser les dépenses, c'est que les partenaires sociaux leur disent de ne pas y toucher car ce sont eux qui paient et donc eux qui gèrent. Il y a donc un premier enjeu qui est d'affaiblir la légitimité des partenaires sociaux. De nombreuses actions ont été menées en France pour le faire ! En Allemagne, cela a consisté à produire des scandales autour des comités d'emploi au niveau des *Länder* en 2001, 2002 et 2003. Bien sûr, on peut aussi dire que l'on est obligé de mettre en place une autre forme de financement si l'on veut justifier l'intervention de l'État : l'impôt.

Le second point sur lequel je souhaiterais également insister car il s'agit aujourd'hui d'un enjeu très important (que nous avons d'ailleurs montré dans notre recherche) est que l'acceptation d'une logique de contrôle ou de maîtrise des dépenses par les partenaires sociaux dans tous les pays d'Europe – et pas seulement en France – s'est faite sur l'idée que l'État purifiait le financement et qu'il était donc légitime pour prendre en charge les prestations non contributives avec l'impôt. En échange de quoi les partenaires sociaux devaient accepter une logique de maîtrise des dépenses. L'exemple français c'est la réforme de 1993. Édouard Balladur négocie une réforme des retraites assez difficile *contre* la mise en place du Fonds de solidarité vieillesse<sup>120</sup> qui va enfin répondre à la demande des partenaires sociaux et financer par de l'impôt les prestations non contributives. Puis il fait voter en 1994 une loi qui l'engage à financer intégralement les exonérations de cotisations sociales. Cette logique-là d'échange entre l'État qui prend à sa charge les dépenses sociales non contributives et des partenaires sociaux qui acceptent des mesures d'austérité relatives se retrouve également en Allemagne, en Italie, etc. Un mot allemand définit cette logique d'action qui se négocie comme réforme à la fin des années 1990 et au début des années 2000 pour essayer d'inciter à maîtriser l'évolution des dépenses d'assurance sociale, avec le recours au financement par l'impôt : *Versicherungsfremdeleistungen*, c'est-à-dire des prestations qui sont étrangères à la logique d'assurance<sup>121</sup>. D'un point de vue politique, on a ainsi validé la différence entre cotisation et impôt, de sorte que si l'on veut s'en défaire, il faudra d'abord convaincre l'ensemble des acteurs qu'un tel schéma n'est plus pertinent.

119 Les réformes des systèmes bismarckiens de protection sociale, programme de recherche financé par la DREES, ayant donné lieu à plusieurs publications dont : *A Long Good Bye to Bismarck ?*, Amsterdam University Press, 2010.

120 Le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) assure le financement des allocations du minimum vieillesse et d'autres avantages de retraites relevant de la solidarité nationale.

121 Traduction littérale.





---

## Mireille Elbaum

*Inspectrice générale des affaires sociales,  
présidente du Haut Conseil du financement de la protection sociale  
Modératrice de la table ronde*

Deux points me semblent tout à fait importants dans ces propos. Le premier fait écho au paradoxe de ce que l'on appelait les « *charges indues* » dans les années 1950, puisque finalement nos systèmes d'assurances sociales sont solidaires. Les gestionnaires de ces assurances sociales disaient : « *Il y a de la solidarité que l'on doit pouvoir différencier entre solidarité du dedans et solidarité du dehors* ». Or la ligne de partage, au fur et à mesure des besoins de financement, a été déplacée sur la période. Un deuxième point qui, en comparaison internationale, est important et nécessiterait que l'on aille plus loin dans l'analyse est l'autonomie fiscale, ou plutôt l'autonomie *réelle* des gestionnaires par rapport au financement. C'est une vraie question en France en ce moment. Il s'agit en effet de savoir si les départements ont une réelle autonomie fiscale par rapport à ce qu'ils doivent gérer. Est-ce que les partenaires sociaux, apparemment gestionnaires des caisses, ont l'autonomie sur la fixation du niveau des cotisations ? Ils ne l'ont jamais eue, sauf pour la fixation des prélèvements relatifs aux retraites complémentaires et l'Unédic<sup>122</sup>. Comment cela se passe-t-il ailleurs, y compris dans les pays dits bismarckiens ?

---

## Jean-Luc Tavernier

*Directeur général de l'INSEE*

C'est justement le premier des trois points que je souhaitais aborder. Il faudrait aller jusqu'au bout de la logique et donner le pouvoir aux caisses de fixer les paramètres de l'équilibre. Mais mon point principal n'était pas celui-là, car ce n'est pas l'actualité du moment. Le sujet d'actualité est que l'hybridation du système, cette *confusion* entre cotisation et impôt, notamment du côté du financement, conduit à vouloir effacer les différences entre le projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la sécurité sociale ; à fondre tout cela dans une seule loi pour supprimer cette distinction. Pourtant je préconise plutôt de ne pas jeter le bébé avec l'eau du bain, car la distinction des deux projets de lois a un intérêt et je ne suis pas prêt à aller jusqu'au bout de cette logique de fusion.

Deuxième sujet sur lequel j'aimerais rebondir : le caractère redistributif ou pas (ou anti-redistributif supposé) des hausses de TVA. Il n'y a guère de sujet aussi frustrant pour moi que celui-là parce que, en gros, la *doxa* consiste à répéter que la consommation est une plus grosse part du revenu pour les gens qui ont les plus bas salaires, et donc une hausse de TVA est anti-redistributive. C'est une vision simpliste de la réalité. Dans un pays comme la France où il y a beaucoup de mécanismes d'indexation, notamment d'indexation des plus bas revenus (SMIC, minima sociaux), le 1<sup>er</sup> janvier de l'année N+1 au plus tard, la hausse de prix induite par la hausse de TVA fait l'objet d'une indexation (d'un rattrapage) de toutes ces

---

122 L'Unédic (union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce) est une association de type loi de 1901 (donc un organisme de droit privé) dirigée par les partenaires sociaux et chargée d'une mission de service public : la gestion de l'assurance chômage.





prestations. C'est pourquoi les conclusions que l'on tire d'une hausse à un instant donné de la TVA doivent tenir compte de ces mécanismes d'ajustement. C'est un raisonnement qui est rarement fait spontanément ! Je suis donc heureux de pouvoir le répéter ici, car je pense vraiment trop simpliste d'affirmer de façon péremptoire que la TVA est anti-redistributive.

Le troisième et dernier point concerne la dictature (ou le piège) de la base 100. Défenseur de l'institution INSEE, je ne suis pas en revanche un défenseur de la base 100. Je précise quand même que l'INSEE a toujours le souci d'avoir les séries les plus longues possibles, et que c'est le seul institut statistique européen (peut-être même mondial) sur lequel on trouve des données de comptabilité nationale depuis 1949. Avec de telles informations, il est ensuite possible de construire tous les types de graphiques que l'on souhaite et de mettre les bases 100 où l'on veut, de sorte que ce ne sont pas aux statisticiens publics qu'il faut faire des procès d'intention. À titre personnel – je l'ai dit au Haut Conseil pour le financement de la protection sociale – ma conviction est que l'Allemagne est entrée en zone euro avec un Deutschemark surévalué et, ensuite, qu'elle a fait un effort pour rétablir sa compétitivité, notamment à travers un phénomène de désindexation massif des salaires pendant toute la décennie 2000. Sachant cela, on peut ensuite discuter des coûts du travail dans l'industrie ou les services, et de la part des services aux entreprises dans la compétitivité relative du secteur exposé allemand. Il y aurait à ce sujet beaucoup de choses très intéressantes à dire mais qui nous entraîneraient trop loin.

---

### **Mireille Elbaum**

*Inspectrice générale des affaires sociales,  
présidente du Haut Conseil du financement de la protection sociale  
**Modératrice de la table ronde***

Je fais le lien avec le Haut Conseil où l'on a construit ces graphiques à partir des données de l'INSEE : on les a assortis de commentaires suffisamment circonspects sur la période considérée et sur la distinction entre industrie et services pour ne pas donner corps à des interprétations erronées sur le coût du travail entre la France et l'Allemagne.

---

### **Henri Sterdyniak**

*Directeur du département « économie de la mondialisation » de l'Observatoire  
français des conjonctures économiques*

Je voudrais d'abord répondre à Gilles Carrez. Certes, il faut que les comptes de la sécurité sociale soient équilibrés ; mais il faut également tenir compte de la situation conjoncturelle dont résulte aussi le déficit de la sécurité sociale. Depuis la crise, la quasi-totalité – ou en tout cas une grande partie – du déficit est conjoncturel et, dans ce contexte, on ne peut pas imposer à la sécurité sociale et encore moins à l'Unédic d'être équilibrées en période de dépression. Il y a donc plusieurs pays en Europe dans lesquels il est prévu expressément que, lorsque les systèmes de chômage ou de vieillesse sont en déficit à cause de la situation économique, l'État vienne à leur secours. Il serait utile d'y réfléchir pour la France.



D'autre part, on a l'impression que la France a un système tout à fait original parce qu'elle possède la CSG et des cotisations employeurs extrêmement élevées. Mais dans beaucoup de pays, en particulier les pays scandinaves, il existe un impôt sur le revenu qui porte uniquement sur le facteur travail, extrêmement lourd et prélevé à la source, dont la première tranche est directement affectée à la protection sociale, à la maladie, à la famille ou à la pension nationale. Cette situation totalement différente de la nôtre est cependant extrêmement proche économiquement : la différence entre des cotisations sociales employeur et un impôt sur le revenu prélevé à la source étant faible en régime permanent. Surtout, il existe des accords sur le rôle (très important dans les pays scandinaves) des partenaires sociaux et celui des municipalités dans la gestion des prestations. C'est selon moi sur ce dernier point qu'il faut travailler.

Enfin, au regard des systèmes contributifs, comme le chômage ou la vieillesse, il existe une marge importante entre ce qui est financé par cotisation et ce qui est financé par l'État ; dans un certain nombre de pays scandinaves, la pension nationale ou les allocations de chômage minimales sont prises en charge par l'État, et donc par l'impôt. Il doit également être noté que la France n'est pas le seul pays où il y a des cotisations maladie, même si la maladie apparaît de plus en plus comme une dépense publique universelle ; il reste des cotisations dans de nombreux pays. Pour finir, un autre arbitrage est difficile : certains souhaitent faire contribuer le capital et les revenus du capital aux dépenses de protection sociale, ce qui est légitime du point de vue de l'équité fiscale, mais qui affaiblit le lien entre la protection sociale et le salariat. D'où la question : est-ce que faire payer tout le monde est un affaiblissement de la protection sociale parce qu'elle perd le lien direct avec le salariat et le mouvement syndical ou, au contraire, un renforcement parce que cela lui apporte des ressources ?

---

### **Mireille Elbaum**

*Inspectrice générale des affaires sociales,  
présidente du Haut Conseil du financement de la protection sociale  
**Modératrice de la table ronde***

En transition et pour introduire le dernier point, je souhaite signaler quelque chose qui n'a pas été abordé : la spécialisation dans les impôts ou les financements, dans les différents pays européens, entre collectivités territoriales et État. Dans certains pays européens – je pense à la Suède – pratiquement tout l'impôt sur le revenu va aux collectivités locales, qui prennent en charge l'essentiel du financement de la santé, et des aides aux enfants et aux personnes âgées. Le reste des impôts revient à l'État. Cette approche montre une spécialisation des financements selon les niveaux territoriaux, avec plus ou moins d'autonomie fiscale selon les cas ; ainsi le recours à l'impôt sur le revenu dans un certain nombre de pays va de pair avec la décentralisation des systèmes. Ce schéma est peu présent dans le modèle français dans lequel les départements, quand on leur a transféré des compétences, n'ont pas reçu une grande autonomie fiscale. Celle-ci a même depuis été réduite car la part des dépenses financée directement par les impôts locaux est devenue inférieure depuis la réforme de la fiscalité locale.





---

## Bruno Palier

*Directeur de recherche du CNRS à Sciences Po Paris*

Pour abonder dans ce sens, si l'on veut aller au bout, il faut avoir la capacité de lever l'impôt ou la cotisation. Dans les circonstances évoquées, c'est-à-dire la régionalisation de la santé dans les pays nordiques, on a – je le disais pour les *Krankenkassen*, mais c'est le même principe – une autonomie sur le niveau de l'impôt, c'est-à-dire que l'impôt régional qui est fortement consacré aux dépenses de santé dans les pays nordiques est décidé par les autorités régionales. De même, le financement de la prise en charge de la dépendance, et plus généralement du *care*<sup>123</sup>, relève du niveau municipal et fait partie de la capacité à lever l'impôt au niveau municipal. On dispose ici d'une cohérence qui permet d'obtenir l'équilibre. Ce sont des choix politiques : j'en veux plus, je paie plus, j'en veux moins, je paie moins.

Dernière remarque, politique cette fois : les amateurs de statistiques auraient un très bon résultat s'ils corrélaient la capacité à contrôler les dépenses et la source de financement. D'ailleurs les chiffres officiels montrent que tous les pays qui ont contrôlé leurs dépenses, voire qui ont réussi à les faire baisser, sont des pays, mis à part peut-être le Luxembourg, où le mode de financement principal est l'impôt. Je pense que cela confirme cette volonté de l'État, depuis les années 1980, de *fiscaliser pour contrôler* ; sans doute parce qu'au travers d'un financement par l'impôt on contrôle mieux l'évolution des dépenses tout simplement parce qu'on fonctionne à budget contraint. Le NHS<sup>124</sup> peut plus facilement dire à ses hôpitaux, même si ce n'est pas totalement vrai : « *maintenant c'est fini, il faut faire la queue et attendre l'année prochaine car il n'y a plus de budget* » ; alors que l'on peut moins facilement le dire dans un système financé par cotisation. Mais là encore il s'agit de choix politiques, même s'il existe probablement une plus grande capacité à maîtriser l'évolution des dépenses quand on les finance par l'impôt, comme le montrent les comparaisons entre pays.

---

## Mireille Elbaum

*Inspectrice générale des affaires sociales,  
présidente du Haut Conseil du financement de la protection sociale  
Modératrice de la table ronde*

Si l'on revient au cas français, on constate aujourd'hui une grande complexification récente des dispositifs et un primat de deux débats : comment redistribuer vers les salariés modestes de façon rapide et efficace, et comment maintenir ou développer à bon escient les allègements du coût du travail ? La voie qui a été prise est d'une grande complexité dans les deux cas de figure puisque, dans le cas des salariés modestes, en 2013 un rapport de M. Sirugue<sup>125</sup> a dit comment réunifier la PPE<sup>126</sup>

123 Le *care* est un concept anglophone très ancré dans l'histoire du féminisme que l'on traduit en français par sollicitude, attention ou soin.

124 Le *National Health Service* est le système de la santé publique du Royaume-Uni (assurance-maladie britannique).

125 Rapport à M. le Premier ministre établi par M. Christophe Sirugue, *Réforme des dispositifs de soutien aux revenus d'activité modestes*, La Documentation française, 2013.

126 La prime pour l'emploi (PPE) est un complément de revenu versé par l'État français aux salariés occupant un emploi à faible salaire, pour favoriser le passage d'une prestation sociale à l'emploi.





et le RSA activité<sup>127</sup> et, au final, il se pourrait que l'on ait un dispositif de cotisations sociales progressives, sans que ni le RSA activité ni la PPE n'aient été modifiés ; je ne mentionne même pas l'accroissement de la décote liée à l'impôt sur le revenu. Du côté des employeurs, on a mis en place le CICE<sup>128</sup> sans passer par la voie des exonérations sur les bas salaires. Maintenant, on en revient au maniement des exonérations sur les bas salaires et sur les cotisations famille. Que faire compte tenu de tout cela ?

---

## Henri Sterdyniak

*Directeur du département « économie de la mondialisation » de l'Observatoire français des conjonctures économiques*

Le problème est de savoir si l'on peut réformer le financement de notre protection sociale. La première question à se poser est : quel est l'objectif de cette réforme ? D'un côté, l'objectif peut être d'avoir un système plus simple, plus logique et, à ce moment-là, on peut imaginer des réformes qui rendront ce système plus simple, plus logique, sans conséquence économique, tout simplement en jouant sur l'ensemble cotisations-vieillesse, cotisations-famille et CSG : transformer les cotisations famille en cotisations retraites ; faire financer les familles par la CSG ; supprimer les transferts de la branche famille à la branche retraite ; réduire le financement du fonds de solidarité vieillesse par la CSG. On peut avoir le même système avec des réformes réglementaires de rationalisation, sans guère d'effets économiques. Un second objectif consiste à vouloir baisser le coût du travail pour améliorer la compétitivité de nos entreprises. Mais si l'on décide de créer un choc de compétitivité, il faudra identifier les perdants.

Le problème, ensuite, est de savoir qui va payer. D'un côté, il y a le salarié aisé ; mais il paie déjà plus en France qu'ailleurs, puisque les cotisations famille et maladie ne sont pas plafonnées. De l'autre côté, il y a les salariés pauvres à qui on aimerait donner plus. Mais est-ce que réformer le financement de la protection sociale est le bon moyen ? Je reste convaincu du contraire car les cotisations, ou la CSG, doivent rester des prélèvements simples, qui ne peuvent pas être progressifs ou familiaux. Quels acteurs économiques restent-ils à ponctionner ? Les rentiers, les bénéficiaires de revenus du capital ; mais ils paient déjà beaucoup. Ils paient des prélèvements sociaux, qui ne tiennent pas compte de l'inflation ni de l'impôt sur les sociétés que les dividendes supportent par ailleurs ; ce qui fait que les rentiers supportent actuellement autant de prélèvements sociaux non contributifs que les salariés. Il y a les retraités. Après tout, pourquoi pas ? Les retraités ne supportent pas de cotisations sociales employeur, donc on pourrait imaginer une réforme où on les ferait payer d'une façon ou d'une autre. Aujourd'hui les retraités sont approximativement au même niveau de vie que les actifs – et certains trouvent cela anormal –, mais le problème c'est qu'avec les réformes en cours, petit à petit, leurs retraites vont baisser relativement aux salaires ! Alors faut-il faire aujourd'hui une réforme qui défavorise les retraités ?

127 Le revenu de solidarité active activité (RSA activité) est un complément de revenu ; à ne pas confondre avec le RSA socle versé aux personnes qui ne travaillent pas.

128 Le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) est un avantage fiscal qui concerne toutes les entreprises employant des salariés et équivaut à une baisse de leurs charges sociales.





De mon point de vue, il ne faut pas toucher à tout ce qui est contributif (cotisations vieillesse et chômage). Il va falloir augmenter les cotisations retraite en raison du vieillissement parce qu'on ne peut pas trop allonger la durée de carrière. La retraite publique doit rester contributive, parce qu'elle doit rester concurrentielle avec les fonds de pension.

Les mesures qui ont été envisagées cette année sont catastrophiques d'un point de vue pédagogique : qu'il s'agisse de réduire les cotisations vieillesse pour les travailleurs à bas salaires, ce qui complique le système, ou qu'il s'agisse de différencier l'indexation des retraites selon leur niveau, ce qui brise la confiance qu'on peut avoir dans le système des retraites en les assimilant, elles qui sont de l'assurance, à un système d'assistance<sup>129</sup>. La retraite publique est un droit acquis par le paiement des cotisations ; ce droit comporte l'indexation sur les prix. Il faut maintenir la subvention à l'emploi, parce que l'on veut un SMIC élevé. Il faut bien sûr simplifier le système, ce qui ne signifie pas donner plus de poids au RSA activité, parce que cela supposerait un contrôle du comportement des familles de travailleurs pauvres ce qui, concrètement, ne fonctionne pas. Dans ce contexte, il est donc nécessaire d'avoir des dispositifs de subvention à l'emploi, non familialisés, mais qui ne sont pas des dispositifs fiscaux, qui ne peuvent être que des exonérations de cotisations bas-salaires.

Ensuite, la grande question est de savoir comment compenser la perte de recettes de ces cotisations maladie/famille/employeur que l'on veut baisser, non pas parce qu'il est illogique que les employeurs contribuent mais parce que l'on veut aider les entreprises. Après avoir créé le Haut Conseil au financement de la protection sociale, sans attendre ses conclusions, le Gouvernement a trouvé une solution : réduire de trente milliards d'euros les cotisations sociales employeur et réduire en même temps les dépenses publiques et sociales. Le risque, c'est que pour aider les entreprises on va spécifiquement réduire la protection sociale. À cet égard, des mesures ont déjà été prises contre les familles. Il y a aussi une tendance dangereuse à faire baisser l'assurance-maladie en compensant cette baisse par la hausse des complémentaires santé, qui sont un système plus injuste, plus coûteux en frais de gestion, dont la montée en puissance va de plus peser sur les entreprises. Certes, les primes aux complémentaires santé ne font pas partie des prélèvements obligatoires, mais ce développement n'est pas pensé ni organisé (quelle est la logique de ce doublon ?) et n'est certainement pas souhaitable socialement, car il conduit à une montée en puissance de complémentaires santé professionnelles payées en partie par l'entreprise, différenciées selon les entreprises, au détriment des étudiants, des chômeurs et des retraités. C'est un choix implicite que je trouve regrettable.

Si l'on veut baisser les cotisations sociales employeur, il faut être conscient qu'il y aura des perdants, et qu'il faudra les choisir. On peut toujours accroître le taux de la CSG, mais il serait plus avisé d'augmenter l'impôt sur le revenu, parce que l'impôt sur le revenu est plus progressif, en outre il est familialisé. Par ailleurs, il faut s'attaquer : à certaines niches fiscales comme les primes des fonctionnaires où il n'y a pas de cotisation employeur ; aux plus-values dont une partie échappe à toute

129 L'assistance, ou l'aide sociale, est un système de revenus de transfert versés sous condition de ressources.



taxation en raison de leur mode de transmission (par exemple : donation) au sein des familles aisées qui ainsi n'acquittent pas les prélèvements sociaux ou l'impôt sur le revenu ; aux loyers fictifs ou implicites que ne paient pas les propriétaires de leur logement qui échappent aux prélèvements sociaux. Par conséquent, si l'on veut créer un choc de compétitivité et aider les entreprises, on peut choisir de faire payer les ménages et, parmi eux, choisir de faire payer les plus riches plutôt que les plus pauvres.

Enfin, il ne faut pas oublier que nous vivons dans une Europe qui souffre surtout d'un déficit de la demande et que la question est de savoir si la France doit se lancer dans une stratégie allemande de choc de compétitivité ou plutôt essayer de convaincre l'ensemble de ses partenaires européens qu'il faut relancer la croissance, mais nous sortons du sujet.

---

### **Mireille Elbaum**

*Inspectrice générale des affaires sociales,  
présidente du Haut Conseil du financement de la protection sociale  
**Modératrice de la table ronde***

Ce constat sur la taxation du capital a été analysé dans le cadre du Haut Conseil pour le financement de la protection sociale. Il est tout à fait avéré. Les prélèvements sociaux et d'ailleurs moyens sur le capital sont devenus très élevés en France, notamment parce que l'on a remonté les prélèvements sociaux. Ceci dit, certaines assiettes ne sont pas ou très peu taxées, il y a des discontinuités extrêmement importantes, et Henri Sterdyniak en a signalé une qui est mise en avant régulièrement par la direction de la législation fiscale au sujet de la taxation des plus-values au moment des transmissions. Cette taxation n'existe pas, est difficile à mettre en place et son absence donne lieu à de vraies optimisations voire à de la fraude ; disons à une organisation de l'optimisation de la part d'un certain nombre de familles. Il faut cependant avouer qu'il s'agit plutôt d'une niche fiscale et qu'il ne peut en aucun cas s'agir d'un outil permettant de financer le système de protection sociale.

Deuxièmement – après avoir rendu hommage à l'INSEE et à la comptabilité nationale – je suis personnellement ravie du changement de base de la comptabilité nationale qui va amener à considérer l'ensemble des crédits d'impôts comme des dépenses publiques à partir du moment où une partie donne lieu à versement, puisque jusqu'à présent la PPE ou un certain nombre de crédits d'impôts étaient comptés en allègements de prélèvements obligatoires et que seule la partie qui donnait lieu à un versement était comptée en dépense publique. Selon les nouvelles règles de comptabilité européennes et françaises, à partir du moment où il y a crédit d'impôt et versement à envisager, tout va basculer en dépense publique. Il y aura donc peut-être moins ce jeu d'évitement de l'idée d'alourdir les prélèvements eu égard aux concepts statistiques.





---

## Jean-Luc Tavernier

Directeur général de l'INSEE

Henri Sterdyniak dit beaucoup de choses exactes même si, de temps en temps, cela tient du procès d'intention : faire baisser les dépenses pour faire monter les complémentaires, diminuer les cotisations pour à terme diminuer les dépenses, etc.

Il y a un vrai sujet quand il dit, en reprenant mon argument, qu'il existe une limite aux prélèvements sur la progressivité du financement de l'assurance-maladie, une limite de la progressivité vers le haut des revenus. Mais lorsqu'Henri Sterdyniak dit que, si l'on baisse la cotisation sociale patronale maladie et si l'on a le choix entre l'IR et la CSG, il faut augmenter l'IR parce qu'il est plus progressif, il y a quelque chose à expliquer. En outre, il ne nous a pas parlé de TVA sociale.

---

## Bruno Palier

Directeur de recherche du CNRS à Sciences Po Paris

Le discours d'Henri Sterdyniak oblige à penser qu'il existe une différence entre impôt et cotisation sociale, puisque ce qui nous permet de dire que ce sont des prestations contributives c'est que l'on a versé des cotisations. Le temps, le montant de cotisation, la durée de cotisation déterminent le montant de la prestation, donc c'est une prestation contributive, ce qui réifie l'idée qu'il y a bien une *différence* entre cotisation et impôt.

De même, une des catégories d'analyse très prégnantes en France consiste à différencier ce qui relève de l'assurance et de l'assistance. Quand Henri Sterdyniak dit qu'il ne faut pas faire ce que l'on fait sur la progressivité des cotisations retraite parce que c'est de l'assurance et non de l'assistance, il est convaincu, comme de nombreuses personnes dans la salle, qu'il y a une différence entre l'impôt qui sert à financer de l'assistance, et la cotisation qui finance de l'assurance. Ce n'est pas vrai qu'il y ait une différence ; mais politiquement, on ne peut pas nier que c'est une différence qui structure nos débats, nos pensées, nos façons de concevoir la protection sociale. Alors, faut-il déconstruire nos catégories politiques ou reconstruire un système à partir de ces catégories instituées ? J'opterais plutôt pour la seconde tendance, mais ce n'est pas le propos.

Deuxième point : comment augmenter les rentrées fiscales liées à l'impôt sur le revenu ? Soit on taxe plus les fortunés, soit on fait réellement payer tout le monde comme le font les Scandinaves. En effet, en France la moitié des ménages ne paie pas l'impôt et il serait sans doute opportun, au nom de la participation citoyenne à la vie de la nation, de leur demander trois, cinq ou dix euros d'impôt sur le revenu.

En Scandinavie tous les ménages paient de l'impôt et cela crée ce qu'Henri Sterdyniak appelle « *le contributif* ». On commence à adopter en France cette logique de contributivité envers les services publics : je paye pour les services publics donc je veux pouvoir en bénéficier et qu'ils soient de bonnes qualités. Cela revient aussi à recréer de la contributivité ; non par la cotisation mais par le lien entre la prestation et le financement. Je reste conscient qu'un tel discours n'est



pas très social mais, en même temps, on sait que cela permet d'avoir un système extrêmement redistributif et performant, et très égalitaire.

Troisième voie : les perdants. Est-on sûr qu'il y aura des perdants ? Là encore les pays scandinaves ont parlé de *choc de compétitivité* à travers la baisse de l'impôt sur les sociétés, une baisse importante car dans les années 1990 l'IS scandinave était encore supérieur à l'IS français. Simplement cette action a été accompagnée d'une série de mesures très importantes : il n'y a plus une seule niche fiscale ! C'est-à-dire que si l'on baisse le taux nominal, tout le monde le paie pour de vrai. Car tout le monde sait que l'on a en France un taux soi-disant très élevé, mais que beaucoup d'entreprises ne paient pas ce taux-là en raison des très nombreuses niches fiscales. Un tel sujet mériterait un colloque particulier, où l'on se demanderait si l'on peut baisser le taux nominal de l'IS à coût constant si l'on élimine toutes les niches qui complexifient notre société, qui engendrent des coûts de transaction, etc.

Dernier point : parmi les perdants je pense que l'on doit compter les retraités. Mais je voudrais ajouter un « d' » à la question d'Henri Sterdyniak qui se demandait s'il faut-il faire une réforme contre les retraités *aujourd'hui*, tout en y répondant par la négative en raison du risque d'appauvrissement encouru par ces derniers. À cette question je réponds : « *oui, il faut faire une réforme sur les retraités d'aujourd'hui* », parce que selon les chiffres du Conseil d'orientation des retraites ceux-ci ont un niveau de vie supérieur à celui de la population active avec l'imputation des loyers fictifs (aspect dont on peut débattre).

Les chiffres de l'INSEE sur l'évolution par groupe d'âge des taux de pauvreté entre 2008 et 2011 montrent qu'en France ce taux est passé de 13 à 14,3 %, soit une hausse de 1,3 %. Comment se distribue cette augmentation de la pauvreté ? La pauvreté a baissé chez les plus de 75 ans. Nous avons mis le paquet, en gros, sur le minimum vieillesse des femmes de plus de 75 ans, et cela a fonctionné puisque la pauvreté a baissé chez les femmes de plus de 75 ans. Entre 60 et 75 ans, la pauvreté a augmenté de 0,1 à 0,2 %. Pour les actifs, elle a augmenté comme le taux général de 1,3 point. En revanche, nous avons gagné 500 000 enfants pauvres. Et pour les 18-25 ans, nous avons + 2,3 points d'augmentation de la pauvreté pour les jeunes hommes, et + 3,2 points d'augmentation de la pauvreté pour les jeunes femmes. Voilà pourquoi il est absolument nécessaire d'inscrire de la solidarité entre les retraités d'aujourd'hui et les jeunes d'aujourd'hui.

---

### **Mireille Elbaum**

*Inspectrice générale des affaires sociales,  
présidente du Haut Conseil du financement de la protection sociale  
**Modératrice de la table ronde***

J'ai scrupule à rappeler que l'INSEE a de réels problèmes pour l'étude du taux de pauvreté des jeunes, ce qu'il reconnaît bien volontiers.



## Témoignages et échanges avec les participants

**Témoignage** - *En tant que président de la confédération française des retraités, vous ne serez pas étonné que je manifeste mon désaccord le plus profond avec ce que vient de dire M. Palier. Je pense que M. Sterdyniak était beaucoup plus équilibré dans ses propos. Il disait, en gros : « faut-il faire participer les retraités, sachant que leur taux de pauvreté est à peu près équivalent à celui des actifs, est-ce choquant ? » Non ce n'est pas choquant, parce qu'en plus, il a pris la précaution d'ajouter que le sort des retraités va se dégrader dans les années à venir. Ensuite, pour calculer ce revenu comparable à celui des actifs, on additionne des choux et des carottes, je me permets de le dire aux statisticiens, c'est-à-dire des vrais revenus et des revenus fictifs, puisque l'on parle de « loyers fictifs », sachant que les retraités sont effectivement plus souvent propriétaires de leur logement que les actifs. Mais, si l'on commence à prendre en compte des revenus fictifs, alors il faut aussi prendre en compte des dépenses qui, elles, ne sont pas fictives, et qui sont imposées aux seuls retraités ; je vais vous en citer deux cas. Le financement de la perte d'autonomie incombe aux retraités : soit les retraités eux-mêmes en situation de perte d'autonomie, soit leurs enfants qui peuvent être eux-mêmes parfois retraités, quelquefois même à leurs petits-enfants. Et ce reste à charge, qui n'est pas financé par les fonds publics concernant la perte d'autonomie, c'est 7,5 milliards d'euros par an. Ce n'est pas rien ! Si l'on compte des loyers fictifs, il faut aussi compter cette dépense qui, elle, est une dépense supportée par les retraités et eux seuls. Et ce n'est pas une petite dépense. Je vais vous donner un deuxième exemple : les complémentaires santé. Elles sont, aujourd'hui, de plus en plus obligatoires parce que la sécurité sociale se désengage d'un certain nombre de dépenses. Si vous comparez le coût d'une complémentaire santé d'un retraité et celle d'un jeune actif, vous obtenez un facteur de un à quatre environ, en tenant compte de la fiscalité, de l'abondement de l'employeur et du fait que les complémentaires santé font de la discrimination par l'âge. Cela signifie que le retraité paie quatre fois plus cher sa complémentaire santé. Il s'agit d'une dépense d'environ 120 euros par mois pour un retraité ! Si l'on fait des comparaisons de niveau de vie, il faut être honnête et aller jusqu'au bout de la démarche.*

**Mireille Elbaum**

*Merci de ces précisions utiles au débat.*

**Jean Gaeremynck, conseiller d'État** - *Je vais revenir sur la pertinence de la distinction entre impôt et cotisation. Je veux bien suivre les économistes qui nous disent que la distinction n'a pas beaucoup d'intérêt. Néanmoins, j'ai l'impression que sur le plan politique, elle reste un vrai sujet de discussion. Mais j'ai une question sur les critères. On a du mal à se faire une opinion pour déterminer quels sont les critères rationnels. Nous, les juristes, nous avons des critères pour distinguer, mais ils ne permettent pas de décider du choix dans la structuration des proportions relatives de la cotisation et de l'impôt. Je souhaite demander*



aux économistes et aux prévisionnistes, s'il existe une réflexion de fond sur le lien entre les choix dans ce domaine (répartition entre impôt et cotisation) et l'existence de facteurs sociaux ou sociétaux, extrêmement puissants aujourd'hui, qui n'existaient pratiquement pas et qui, donc, n'étaient pas pensés au moment de la construction du système, comme par exemple : l'augmentation de la population et le vieillissement ou le progrès technique en matière médicale, qui sont des sources d'augmentation des dépenses complètement autonomes par rapport aux sources de financement des revenus. Est-ce que des facteurs de ce type n'invalident pas complètement le système traditionnel de financement de l'assurance-maladie ? Y a-t-il une réflexion sur ces sujets ?

**Question de la salle** - J'étais très intéressé par ce que disait Bruno Palier sur l'évolution, dans les pays nordiques donc « beveridgiens », dans la classification traditionnelle de recherche d'une forme de contributivité, de rapport entre ce que l'on paie et ce que l'on perçoit. Je trouve que c'est intéressant dans le rapprochement des modèles. Je trouve également intéressant de voir que dans les débats il y a une recherche démocratique de sens, en lien avec la notion de confiance, pour retrouver une relation entre le paiement et la prestation. Pourrait-on développer ce point ?

**Question de la salle** - Je ne voudrais pas laisser clore cette table ronde passionnante sans poser à ce panel d'économistes une question qui me travaille depuis longtemps. Pourquoi, en France, n'a-t-on jamais réussi à barémiser les exonérations de cotisation famille ? C'était pourtant proposé dans le rapport Malinvaud de 1998<sup>130</sup>. Une telle mesure mettrait fin à la complexité que les débats de ce matin ont largement mis en lumière puisqu'il y a 20 milliards d'impôts qui financent les exonérations Fillon, et on est malgré tout le pays qui a le taux facial le plus répulsif pour tous les investissements étrangers parce que les charges sociales sont effrayantes alors que la réalité n'est pas celle-là ; et que finalement, comme l'a très bien expliqué Jean-Luc Tavernier, tout cela est le résultat d'une politique qu'il faut assumer sur le SMIC. Les américains ont un SMIC depuis les années 1930. Ils en ont même deux : un SMIC fédéral et un SMIC d'État. Simplement, il est à un niveau très bas. Tandis que nous avons en France un SMIC à un niveau très haut – on peut discuter à l'infini des avantages et des inconvénients d'une telle politique – que l'on assume en le compensant. Pourquoi ne réussit-on pas à barémiser les exonérations ?

### Mireille Elbaum

Je souhaite dire un mot sur cette dernière question. On a toujours considéré ces exonérations comme transitoires, car faisant partie de la politique de l'emploi et constituant un mécanisme particulier au service de notre système de cotisations sociales, qui prenait en compte des orientations politiques à un moment donné et que d'autres orientations politiques pouvaient remettre en cause. Mais finalement, au bout de vingt ans et de plusieurs alternances, la question de cette remise en cause peut se poser. Une autre question se pose, celle de l'instabilité.

130 « Les cotisations sociales à la charge des employeurs : analyse économique », rapport du Conseil d'analyse économique, Edmond Malinvaud, La Documentation française, 1998.





*L'instabilité de ces systèmes a été très forte, on les a changés quasiment tous les ans. L'intérêt que je verrais à une barémisation, c'est de tendre vers une certaine stabilisation.*

*Je souhaiterais également répondre au président de la Confédération française des retraités. Je pense que ce qu'il dit sur les autres points à prendre en compte dans la situation des retraités est juste. Mais les conclusions à en tirer peuvent varier : est-ce qu'il faut maintenir le niveau des retraites en tant que tel parce que l'on prend en compte, grâce à ces prestations, des coûts qui sont liés au vieillissement ? C'est aussi une réponse à Jean Gaeremynck : est-ce que l'on fait le constat qu'un certain nombre de risques en matière de compléments de santé ou de dépendance sont peut-être moins bien financés que le risque retraite en France, et qu'il y aurait un redéploiement à faire pour les gens qui ont vraiment besoin du financement de ce risque, parce que tous les retraités et toutes les personnes très âgées, ne sont pas heureusement ni dépendants ni malades ? Dernier point : il y a dans la réflexion impôt-cotisation aussi une dimension incitative. D'un côté, on a des modulations de cotisations (accident du travail, chômage) et, de l'autre côté, on a des taxes comportementales et environnementales. Des deux côtés il existe des idées pour utiliser ces prélèvements dans un sens plus incitatif mais, là encore, sans passer par le débat entre l'impôt ou la cotisation.*

#### **Bruno Palier**

*En premier lieu, si l'on est d'accord pour dire que la plus grande validité de cette distinction est politique, il est difficile d'imaginer que l'on puisse avoir des critères rationnels, sauf à présumer que la politique soit rationnelle. En revanche, il y a une rationalité de la politique qui est celle de la négociation, des rapports de force ou des compromis. La question est donc d'instaurer un débat politique sur ce qui semble relever de tel ou tel aspect. Sachant que tout se négocie et, théoriquement, évolue. Débattons de ce qui semble devoir relever de la contributivité professionnelle (parcours professionnel) et ce qui doit relever de la solidarité nationale universelle. Là où je suis d'accord avec vous, c'est que les deux phénomènes que vous mentionnez ont détruit les croyances politiques du salaire différé comme conception de la cotisation, pour les retraites comme pour le reste. Côté santé, lorsqu'on a créé la sécurité sociale, plus de 60 % des dépenses étaient des dépenses d'indemnités journalières, donc liées au remplacement de revenu. Aujourd'hui c'est 5 %, on est donc dans un nouveau paradigme qui nécessite de repenser les choses.*

*Pour revenir sur ce que disait Dominique Libault, il existe une règle politique sur la relation entre le mode de financement et la prestation : plus il y a un écart entre ceux qui paient et ceux qui reçoivent, moins la prestation est légitime. Ainsi, des prestations ciblées pour les pauvres sont la pire des situations car, comme dirait Henri Sterdyniak, ce sont les riches qui paient pour les pauvres. Vous avez donc là du contrôle social, de la culture de la dépendance, de la stigmatisation, comme aux États-Unis où beaucoup de prestations sont de ce type. D'ailleurs dès que l'on a instauré en France le RMI, on a eu la même rhétorique. En revanche, l'intérêt des cotisations et des prestations assuranciellles est que*





*toute critique du type de celle de Mme Thatcher est impossible : nul ne peut dire que ce sont des « fainéants » qui touchent la retraite parce qu'il faut avoir payé des cotisations pour ouvrir son droit à retraite, il existe donc un lien très fort qui en renforce la légitimité. Ce qu'il faut c'est construire un lien similaire entre l'impôt et le service public, et dire aux gens ce que leur argent va financer (crèches, services de formation, éducation, etc.) ; montrer que tout le monde y contribue et en bénéficie.*

*C'est un dialogue absolument nécessaire, afin de remettre l'intérêt général au premier rang. Bien sûr, il doit être clair qu'il faut essayer de préserver à chacun le même niveau de vie. Mais le taux de pauvreté entre les retraités et les actifs, suivant la façon dont on le calcule, est de toute façon toujours inférieur chez les plus de 60 ans par rapport aux actifs ou par rapport au reste de la population. On ne peut pas se renvoyer éternellement la balle en se demandant : combien de jeunes ont accès à une mutuelle, quel est le taux de chômage des jeunes, etc. En revanche, il est primordial de prendre en compte dans notre débat le sort que la société réserve aux jeunes, c'est essentiel de le rappeler ici. Ne pas le faire serait aussi dramatique que l'incapacité de la société française des années 1950 à réaliser que les vieux étaient pauvres. Rappelons qu'il a fallu attendre les années 1960 (encore une fois grâce à Pierre Laroque) pour s'inquiéter de ce phénomène. Il est temps aujourd'hui que la société française réalise qu'il y a de plus en plus de jeunes en difficulté et que nous faisons très peu de choses pour eux.*

### **Jean-Luc Tavernier**

*Je suis assez d'accord avec ce que vient de dire Bruno Palier sur la situation respective des jeunes et des vieux, bien que cela ne passe pas que par des transferts monétaires. Je souhaiterais cependant que l'on soit moins exigeant vis-à-vis des économistes pour les ramener à plus de modestie – si tant est que cela soit possible –. Donc, ne les interrogez pas sur des sujets auxquels ils ne peuvent pas répondre. Je vais vous donner trois exemples.*

*Premier sujet : la barémisation, qui n'est pas un sujet d'économiste. En tant qu'économiste, j'ai l'impression que les entreprises, quand elles font des choix d'investissement, savent prendre en compte tout ce qui est dans un compte d'exploitation. Quel que soit le niveau des cotisations, même si elles ne sont pas barémisées, les entreprises sauront calculer leur retour sur investissement et connaître, si elles font une chaîne de production avec des gens de tel niveau de revenu, quelles sont les cotisations liées et quel niveau de rentabilité est attendu par rapport à ce qu'elles pourraient obtenir en Allemagne, aux États-Unis, ou ailleurs. La barémisation ne me paraît pas forcément un sujet capital de ce point de vue-là. Ce pourrait être un sujet que de mettre de la stabilité dans le système. Pourtant, mon expérience depuis un certain nombre d'années dans la politique économique m'incite à penser qu'il n'y a pas grand-chose à attendre de la stabilité dans le système ; et je ne suis pas sûr que des prélèvements, même barémisés, seraient plus stables. En effet, qu'y a-t-il de plus barémisé que les cotisations salariales ?*





*Deuxième sujet, le SMIC. Les économistes ne doivent pas forcément dire l'alpha et l'oméga sur ce que doit être le niveau du SMIC ; mais je considère néanmoins que le SMIC doit récompenser la valeur travail. Cela ne dit pas quel est son niveau optimal ; et tout ce que les économistes peuvent en dire c'est que, dans un monde où la pauvreté chez les actifs est d'abord liée au temps partiel, le SMIC est un instrument sous-optimal pour traiter des questions de pauvreté.*

*Troisième sujet, relatif aux retraités. Je sens confusément qu'il y a là un sujet important que les économistes peuvent documenter. Les économistes peuvent analyser ce qu'est le revenu moyen d'un retraité par rapport à celui des actifs. On peut même aller plus loin et parler de distribution. On peut étudier le taux de pauvreté ou l'ensemble de la distribution des revenus des retraités et des actifs. On peut aller plus loin encore et analyser les taux implicites de rendement des prélèvements sociaux des cotisations retraite, de ceux qui en ont payé ou pas selon les générations, et les comparer. La décision finale est politique. Il ne faut pas demander aux économistes de se substituer à la décision politique.*

*Si le sujet est sensible, c'est qu'au départ la couverture maladie des retraités était payée par la cotisation maladie des actifs et le revenu différé était un revenu net. Bien sûr, on peut passer à un revenu brut et considérer que le niveau de vie des uns et des autres justifie qu'il n'y ait plus de différence de ce point de vue-là. Auparavant, on finançait les indemnités journalières, maintenant ce n'est plus du tout le cas, les niveaux de vie ne sont plus les mêmes. Les choses évoluent : doit-il y avoir des cotisations maladie sur les retraités ? Pour y répondre on invente la CSG ! C'est un beau sujet, bien documenté du point de vue des économistes, mais il ne faut surtout pas que les économistes le tranchent.*

#### **Mireille Elbaum**

*Je suis d'accord sur ce dernier point, même si on s'éloigne quelque peu du débat impôt-cotisation.*

#### **Henri Sterdyniak**

*D'une part, je n'ai pas parlé de la TVA sociale. C'est un débat dont je pensais qu'il était clos. La TVA ne porte pas sur le capital mais sur le facteur travail ; son assiette est donc proche de celle des cotisations employeurs. Le transfert cotisations employeurs/TVA n'a d'effet favorable sur la compétitivité que s'il permet de faire baisser le pouvoir d'achat des salariés et des retraités, ce qui pose des problèmes d'indexation. Ce n'est donc pas un bon instrument pour remplacer les cotisations sociales employeur.*

*D'autre part, si un jour on veut diminuer les impôts et les cotisations des entreprises en finançant cette baisse par une hausse des prélèvements sur les ménages, il me semble préférable d'augmenter l'IR car cela permet de choisir précisément les catégories que l'on cible. Le système français n'est peut-être pas assez redistributif à certains niveaux, peut-être pas pour les hauts salaires mais pour les très hauts. Certaines niches fiscales peuvent être supprimées (assurance-vie, loyers fictifs, PEA, plus-values) avec une dizaine de milliards d'euros d'économies à la clé, et cela me paraît préférable à une augmentation de la CSG, qui est obligatoirement proportionnelle.*





*Enfin, je suis tout à fait d'accord avec Bruno Palier pour dire qu'il faut augmenter les allocations familiales et les transferts en direction des jeunes de 18 à 25 ans. Ce devrait être une priorité de notre politique sociale. Mais il faut avoir conscience que ce ne sont pas les retraités qui sont responsables aujourd'hui de la paupérisation des jeunes, mais bien la crise économique. On ne peut donc pas opposer les jeunes et les retraités ! Les retraités n'ont pas eu d'augmentation de pouvoir d'achat depuis très longtemps. Ce sont les mêmes choix politiques qui ont fait que les allocations familiales n'ont pas eu de hausse de pouvoir d'achat depuis 1983. Nous savons tous que le système public de retraite est concurrencé par d'autres systèmes, et qu'il faut donc que l'assurance-vieillesse soit garantie effectivement, et qu'elle ne soit pas une variable d'ajustement des finances publiques.*

**Mireille Elbaum**

*Je crois que notre suggestion pour un prochain colloque au Conseil d'État pourrait être : « Protection sociale, tranches d'âge et cycles de vie ». Merci à tous.*







## Débat



# Impôt et cotisation : quels choix, quelles perspectives ?

## Sommaire

Présentation des intervenants .....	117
Actes.....	119





# Présentation des intervenants

## Modérateur

### Jean-Louis Rey

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

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). À 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 (2000-2006) et chef de service, adjoint au directeur de la sécurité sociale. Il est nommé directeur de l'ACOSS en avril 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) de 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 il en sera 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 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, 2010, 278 p., 5<sup>e</sup> édition en 2014), synthèse de son expérience de dirigeant et, tout récemment, en 2014, *Pourquoi pas nous ?*, aux éditions Fayard, qui explique que ce n'est pas par le dogme que l'on peut espérer sortir de la crise mais par l'initiative, l'expérimentation et le réalisme.

### Jean-Marie Spaeth

*Président du GIP Santé protection sociale international, 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 de 1991 à 1996 du





conseil d'administration de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS), puis de 1996 à 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 a été président de l'École nationale supérieure de la sécurité sociale de 1994 à 2011. Il préside depuis 2005 le GIP Santé Protection sociale internationale (GIP SPSI). Jean-Marie Spaeth est également président de l'Agence pour le développement et la coordination des relations internationales (Adécrici) depuis 1996.



# Actes – Impôt et cotisation : quels choix, quelles perspectives ?

**Jean-Louis Rey**

*Directeur de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale*

Durant ce colloque, nous avons envisagé successivement les aspects historique, politique, juridique et économique de notre sujet. Je vais m'efforcer de revenir sur un terrain à la fois politique et juridique en abordant la thématique « *Impôt et cotisation : quels choix, quelles perspectives ?* ». Je vais essayer dans cette introduction à notre quatrième partie de cerner les enjeux, les raisons et les pistes de réforme.

D'abord, quels sont les enjeux de la différenciation entre impôt et cotisation ? J'en identifie cinq. Ils ont été plus ou moins évoqués ce matin à des degrés divers. Ils ont tous été présents dans nos débats. Je ne les hiérarchise pas. Je crois qu'il n'y a pas lieu de le faire même s'ils n'ont pas tous la même importance.

Le premier enjeu est facile à énoncer. C'est celui du *rôle respectif du Gouvernement et du Parlement* pour fixer les règles du prélèvement. On sait que s'agissant des cotisations sociales, l'article 34 de la Constitution prévoit que le Parlement ne fixe que les principes fondamentaux. Cela signifie que la fixation d'une bonne partie des règles d'assiette – je pense notamment aux avantages en nature ou aux frais professionnels<sup>131</sup> si importants dans cette définition de l'assiette –, des taux de cotisation et, enfin, de la quasi-totalité des règles de recouvrement sont une prérogative du Gouvernement. Cela veut dire que le Parlement intervient fort peu en matière de cotisations sociales. En revanche, s'agissant des impositions de toutes natures, l'article 34 de la Constitution prévoit que le Parlement fixe la quasi-totalité des règles concernant l'assiette, le taux, les modalités de recouvrement ; ce qui laisse au pouvoir réglementaire une compétence très limitée. Le Parlement a également la prérogative – c'est l'article 1<sup>er</sup> des lois de finances – de marquer le consentement au prélèvement public, à l'impôt, qui est un fondement de notre démocratie. Le premier enjeu apparaît donc facile à cerner.

Le second enjeu évoqué ce matin, qui possède une dimension économique et financière forte, est celui du *statut des prélèvements* au regard de l'assiette de l'impôt sur le revenu. Traditionnellement, les cotisations sont par la loi exclues de cette assiette, alors que les impôts directs<sup>132</sup> – les impôts locaux surtout – ne le sont pas. C'est une tradition, cela ne s'impose pas par des normes constitutionnelles.

131 Les frais professionnels concernent essentiellement les dépenses de transport et de nourriture. Ils peuvent être déduits de l'assiette de l'impôt sur le revenu, soit par une déduction forfaitaire de 10 %, soit par une déduction pour leur montant réel.

132 Les impôts directs (impôt sur le revenu, taxe d'habitation, etc.) sont ceux qui sont versés et effectivement supportés par la même personne, autrement dit le redevable (celui qui verse le montant de l'impôt) est aussi un contribuable (celui qui supporte ce montant). Les impôts indirects (TVA, droits de douane, etc.) distinguent le contribuable et le redevable.





C'est une règle qui n'a jamais varié dans le temps et est bien ancrée dans notre cadre juridique. On sait que la CSG<sup>133</sup> a innové dans ce domaine et que les deux premières fixations de son taux, en 1991 et en 1993, se sont traduites en 2,4 points de prélèvements non déductibles de l'IR. Par la suite, le taux de prélèvement a augmenté de 5,1 points<sup>134</sup>, déductibles cette fois de l'IR, dans le cadre de l'opération de substitution à des cotisations d'assurance maladie en 1997-1998<sup>135</sup>. L'enjeu de cette non déductibilité partielle est de l'ordre de 5 % du rendement de l'impôt sur le revenu. C'est un enjeu considérable. Comme l'illustrent les solutions divergentes retenues en 1991 et 1993, puis en 1997-1998, le choix du législateur est discrétionnaire en la matière. Lorsqu'on envisage des réformes, il se manifeste une très forte résistance à une évolution dans ce domaine pour faire bouger le curseur entre CSG déductible et CSG non déductible. C'est le deuxième enjeu.

Le troisième enjeu, qui a occupé une grande partie de nos débats ce matin, est celui d'un *prélèvement social* aujourd'hui proportionnel et pouvant devenir progressif voire dégressif. L'intervention de Stéphane Austry, complétée par celle de Denis Piveteau, a très bien posé le sujet. On en connaît l'actualité. On en mesure la difficulté pratique, notamment pour ce qui concerne l'application du principe d'égalité devant les charges publiques – thème d'ailleurs intéressant pour un futur colloque qui pourrait s'intituler : « Principe d'égalité et droit social » –. Elle nous remet en mémoire la décision du Conseil constitutionnel de décembre 2000 relative à la CSG<sup>136</sup>. Le débat s'est réouvert avec le PLFSS rectificatif de cet été s'agissant d'une réduction dégressive des cotisations salariales. Tout l'enjeu sera de savoir quelle position prendra le Conseil constitutionnel, dont le secrétaire général très attentif à ce que vous disiez, était ce matin parmi nous.

Le quatrième enjeu, que l'on a peu évoqué parce qu'il a moins d'actualités, est *le statut du prélèvement social* au regard des boucliers fiscaux. On l'a oublié, mais la première version du bouclier fiscal a été introduite en 1988 par le gouvernement Rocard sous la forme de la règle du plafonnement à 70 % des revenus, du poids combiné de l'impôt de solidarité sur la fortune et de l'impôt sur le revenu. La CSG et la CRDS<sup>137</sup> n'existaient pas à l'époque mais la jurisprudence qui a suivi cette création en 1988 et son développement, après qu'aient été créées CSG et CRDS, avait ajouté ces deux prélèvements sociaux aux prélèvements pris en compte dans le cadre du bouclier, au regard de leur qualification d'imposition de toutes natures. Les cotisations sociales étaient restées en dehors du dispositif. Un bouclier de ce

133 La Contribution sociale généralisée (CSG) a été créée en 1991 pour financer une partie des dépenses de la sécurité sociale relevant des prestations familiales, des prestations liées à la dépendance, de l'assurance maladie et des prestations non contributives des régimes de base de l'assurance vieillesse. L'assiette de la CSG est constituée de l'ensemble des revenus (activité, remplacement et placement) des personnes physiques domiciliées en France.

134 Le taux de la CSG était en 2012 de 7,5 % sur les revenus d'activité et assimilés (salaires, primes, etc.). La CSG est aujourd'hui le premier impôt direct en termes de produit fiscal devant l'impôt sur le revenu.

135 Loi n° 96-1160 du 27 décembre 1996 de financement de la sécurité sociale pour 1997.

136 Décision n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2001*.

137 La Contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) est un impôt créé en 1996 pour résorber la dette de la sécurité sociale. En sont redevables les personnes physiques domiciliées en France.



type a été remis en place sous d'autres formes par le gouvernement Villepin en 2006, puis sous la présidence de Nicolas Sarkozy de 2007 à 2011. Le partage du prélèvement social a alors été repris dans et hors bouclier, selon le même schéma que celui de 1988. Mais alors qu'il y avait eu peu, voire pas du tout de débat dans les années 1990, la question de la pertinence d'inclure ou non les CSG-CRDS dans le dispositif a été clairement discutée.

Le cinquième et dernier enjeu, également évoqué dans les discussions précédentes mais qui est moins facile à caractériser, est *la place de la contributivité dans la sécurité sociale*. Quelle relation lie les prestations et les prélèvements sociaux ? Le lien juridique entre versement préalable de cotisations et bénéfice des prestations, on le sait, s'est progressivement distendu avec le temps. Ce lien a été le fondement identitaire de la cotisation. Quelle place donner à ce lien aujourd'hui ou demain ? Quel rôle joue à cet égard la qualification juridique de prélèvement social à cet égard ?

Il y a donc cinq enjeux à cette question.

J'ai sélectionné, d'autre part, trois raisons susceptibles de justifier l'ouverture du chantier d'une réforme.

La première raison d'une réforme serait celle de la simplification, évoquée sous différentes formes durant ce colloque. Donner clarté, visibilité, stabilité aux règles de prélèvement touchant tous les contributeurs est un enjeu important. Je pense tout particulièrement aux travailleurs mobiles qui sont les acteurs de la mondialisation, dont les travailleurs frontaliers ne constituent qu'une partie. Or, le positionnement de ces acteurs vis-à-vis des prélèvements obligatoires n'est pas des plus clairs au regard du contenu et de l'articulation entre notre droit interne et le droit européen, particulièrement au regard du règlement de coordination des régimes de sécurité sociale<sup>138</sup>. On l'a aussi évoqué ce matin. Force est de constater que l'absence d'articulation entre les conventions de sécurité sociale et les conventions fiscales, sujet jamais vraiment posé, ne facilite pas les choses. Il y a bien nécessité de simplifier en ce domaine.

Une deuxième raison, plus politique, serait d'assurer sécurité et prévisibilité aux décideurs politiques, du Gouvernement et du Parlement, alors même que l'activation du prélèvement social est un levier majeur de la politique économique et financière dans ses dimensions emploi, pouvoir d'achat et équité du prélèvement, même si l'effet levier demeure plus controversé en matière économique et financière qu'il ne l'est en matière d'emploi. La raison serait de réduire l'incertitude qui existe au regard du sens des décisions du Conseil constitutionnel, surtout après l'introduction des questions prioritaires de constitutionnalité. Personnellement, j'ai vécu en décembre 2000 le traumatisme qu'a été pour le gouvernement Jospin la décision du Conseil constitutionnel relative à la dégressivité sur la CSG ; alors que rares bons esprits avaient averti le gouvernement des risques en ce domaine. Pour s'en sortir, on a dû créer précipitamment un instrument dont on n'arrive plus aujourd'hui à se défaire : la fameuse PPE<sup>139</sup>. On se trouve aujourd'hui encore

138 Règlement n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale.

139 La prime pour l'emploi (PPE) est une aide au retour à l'emploi et au maintien de l'activité





confronté à l'issue incertaine du Conseil constitutionnel. Il existe là un véritable enjeu car je pense qu'il est anormal qu'un Gouvernement soit à ce point soumis à de telles incertitudes.

C'est aussi une façon de souligner le caractère « *franco-français* » de ce sujet. Sommes-nous de ce point de vue un pays atypique ? On n'imagine guère dans un autre pays discourir une journée entière sur le thème de l'impôt et des cotisations. J'ai notamment pu mesurer cette réalité en 2001. En effet, suite aux arrêts de la Cour de justice du 15 février 2000, j'ai été chargé de trouver la solution pour changer le critère d'assujettissement de la CSG et de la CRDS. Pour ce faire, j'ai pris de multiples précautions, comme celle de m'entretenir préalablement avec l'avocat général auprès de la Cour européenne de justice qui avait amené la Cour à prendre la position qu'elle a retenue, et consulté différents collègues du continent européen. À ma grande surprise, je me suis aperçu que le sujet impôt et cotisation était quasiment inconnu dans certains pays, ou ne se posait pas du tout avec l'acuité et les termes dans lesquels nous l'avions embarqué, la Commission européenne et nous, à l'occasion du litige porté devant la Cour de justice. Celle-ci a insisté sur le fait que le sujet n'était pas de savoir si la CSG (et la CRDS) portant sur les revenus d'activité était, au regard du droit national, un impôt ou une cotisation, mais de savoir comment il fallait l'appréhender au regard des principes fondamentaux posés par le règlement de coordination européenne. Ce sujet continue à nous interpellier. Est-il normal qu'une zone d'incertitude continue à exister en 2014, au regard du litige pendant devant la Cour portant sur le statut de la CSG portant sur les revenus du capital ? Le temps d'un débat impôt-cotisation devrait aujourd'hui être plutôt utilisé pour discuter du sujet essentiel et fondamental de l'assiette du prélèvement social et de la structure de ses taux. Voilà donc une deuxième raison de faire une réforme.

Une troisième raison, qui m'est venue à l'esprit en écoutant Gilles Carrez ce matin, serait de mettre en adéquation sur le terrain des prélèvements le champ de nos deux lois financières : loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) et loi de finances. Les LFSS seraient appelées à travailler sur les prélèvements sociaux uniformément qualifiés sur le plan juridique tandis que les lois de finances travailleraient uniquement sur les prélèvements fiscaux également uniformément qualifiés. Ce serait sans doute une réponse partielle vu la subsistance d'un impôt partagé, la TVA, qui ne changerait pas de statut selon son affectation, et qui ferait le lien entre les volets recettes des deux lois financières.

Quelles sont maintenant les pistes de réforme ?

Au regard de ce que je viens de dire, des enjeux et des raisons, il me semble que la première piste de réforme serait de *choisir un critère clair et simple de différenciation*. Je crois qu'il n'y a que la clarté et la simplification qui peuvent porter une réforme dans ce domaine.

Dès lors, il y a deux choix possibles en termes de critères. Soit c'est le critère de l'affectation du prélèvement, soit c'est le critère de la contrepartie attachée au

---

professionnelle. Cette prime est attribuée aux personnes exerçant une activité professionnelle salariée ou non salariée sous conditions de ressources.



prélèvement, qui est choisi. Le critère de l'affectation du prélèvement signifie qu'une cotisation serait définie comme tout prélèvement qui finance les prestations de protection sociale. En seraient redevables, en conséquence, les seuls affiliés aux régimes qui servent ces prestations. Cela veut dire que cotisation *égale* sécurité sociale, et même protection sociale ; sécurité sociale et protection sociale étant des distinctions inconnues des autres pays, notamment de l'espace européen. Pourquoi parle-t-on en effet de sécurité sociale en France et la distingue-t-on de la protection sociale ? Parce que nous avons un dispositif d'assurance-chômage et un dispositif de retraite complémentaire qui sont placés en dehors de la sécurité sociale de par leur mode de gouvernance<sup>140</sup>, alors que dans tous les autres États membres et beaucoup d'autres pays occidentaux cette différenciation n'existe pas. Donc cotisation serait égale à sécurité sociale ou protection sociale, et impôt serait égal aux prélèvements finançant l'État et les collectivités territoriales. Le deuxième critère possible serait celui de la contrepartie ouverte par le prélèvement. Serait une cotisation le prélèvement qui a pour contrepartie l'ouverture de droits à des prestations de protection sociale : prestations en espèce de l'assurance maladie, assurance vieillesse de base, retraites complémentaire, assurance chômage. Ce serait le retour à une définition originelle et stricte de la cotisation. Par contre serait un impôt le prélèvement qui n'ouvre pas le droit à contrepartie, c'est-à-dire qui finance les prestations en nature de l'assurance-maladie et les prestations familiales. Là aussi la différenciation serait claire et simple.

Une deuxième piste, évoquée ce matin, – mais qui est hors-sujet pour nous lors de ce colloque – est l'éventuelle *fusion de l'impôt sur le revenu avec la CSG*, qui aurait pour effet de clore une grande partie du débat. Une grande partie seulement car on sait que la CSG, même si elle est très dominante dans les impôts qui financent la protection sociale, n'en a quand même pas le monopole.

Je conclus là mon exposé liminaire.

Pour lancer ce débat, nous accueillons deux intervenants dont l'un représente le monde patronal et l'autre le monde syndical : Xavier Fontanet, ex-président d'Essilor, actuellement administrateur de sociétés, et Jean-Marie Spaeth, ancien secrétaire national de la CFDT et ancien président de la Caisse nationale d'assurance-vieillesse puis de la Caisse nationale d'assurance-maladie.

---

### **Xavier Fontanet**

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

Je vous remercie de votre aimable invitation. Présentez-moi plutôt comme un entrepreneur ou un chef d'entreprise, plutôt que par le terme désuet de « *patron* » qui a été l'enjeu de tant de combats que l'on ne sait plus trop ce qu'il recouvre. Je suis venu ici à titre personnel. J'ai été chef d'entreprise et suis actuellement retraité. Lorsque l'on m'a invité, j'ai eu quelques petites inquiétudes car je ne suis pas du tout spécialiste de ces sujets. Je me suis dit : « *Es-tu capable d'apporter quelque*

---

<sup>140</sup> L'assurance-chômage et les retraites complémentaires sont gérées selon un strict paritarisme par les seuls partenaires sociaux. En matière de sécurité sociale, la décision appartient avant tout au Gouvernement et au Parlement.





*chose au débat ?* », mais comme c'était une invitation il me fallait dire oui. Je vais vous demander un peu d'indulgence car je ne suis pas du métier ; en revanche je peux vous faire profiter de mon expérience professionnelle qui m'a permis de voyager dans le monde entier durant quarante-cinq ans. Ces vingt dernières années, j'ai vendu des verres ophtalmiques qui sont des produits paramédicaux et me suis donc intéressé aux systèmes sociaux et médicaux.

Le dossier de présentation de ce colloque est remarquable, mais très difficile à appréhender pour des gens comme moi. J'avoue même que certains paragraphes me sont totalement incompréhensibles car on a, sur la durée, créé un système si compliqué que seuls des spécialistes peuvent encore le comprendre. Il me semble essentiel d'entamer un travail de simplification sinon il va devenir incontrôlable. Une phrase a retenu mon attention : « *À l'automne 2012, l'économie française semble souffrir d'un déficit de compétitivité comme d'un problème industriel* ». Elle montre votre souci envers la bonne santé de l'économie qui participe au financement de la protection sociale à hauteur de 32 % du PIB<sup>141</sup>, et va servir de point de départ à la première partie de mon intervention.

C'est l'histoire du jockey qui fait perdre son cheval.

Chacun sait que l'économie française ne croît pas ; ce que l'on ignore en revanche c'est que cette situation est ancienne. En 2007, le PIB de la France s'élevait à 1 889 milliards d'euros pour une sphère publique absorbant 52 % de son montant. En 2012, le PIB de la France était de 2 032 milliards d'euros, pour une sphère publique absorbant 57 % de sa valeur. Ceci signifie que la sphère privée (sphère marchande) est ainsi passée, entre 2007 et 2012, de 48 % à 43 % du PIB soit de 906 à 874 milliards d'euros, inflation comprise. Le PIB marchand diminue, et si le PIB total croît c'est uniquement sous l'effet de la montée de la sphère publique qui, elle, a crû de 100 milliards. Ceci posé, la croissance de la sphère publique s'est faite en s'endettant de 500 milliards ! Nous sommes dans une situation intenable. Vous avez raison de souligner les problèmes de compétitivité, mais ceux-ci sont infiniment plus graves que votre description ne le laisse entendre.

Pour vous faire toucher du doigt la réalité – ce que n'expliquent pas les économistes –, je vais reprendre la métaphore du jockey. Elle a suscité une tempête de protestations de la part de certains économistes, de sorte que j'ai pensé que j'avais dû toucher là un point sensible !

Tout le monde comprend les relations existant entre un jockey et son cheval. La sphère privée en France représente 43 % du PIB et la sphère publique 57 % ; le jockey (la sphère publique) pèse 57 et le cheval (la sphère privée) pèse 43. Le jockey pèse donc 1,32 fois le poids du cheval. En analysant l'actualité en Allemagne, un pays voisin de la France et proche en taille et en termes d'organisation privé/public, on constate que la sphère publique pèse actuellement 44 % du PIB, ce qui fait que le cheval allemand pèse 56 et l'État allemand 44, soit un rapport de 0,80. Et si vous calculez 1,30 sur 0,80, vous obtenez 1,60.

---

141 Le produit intérieur brut (PIB) est un indicateur économique de la richesse produite par année dans un pays donné. Il représente la valeur ajoutée totale des biens et des services produits sur un territoire national. Il est utilisé pour mesurer la croissance économique d'un pays.





Cela signifie concrètement que le cheval français porte 60 % de plus que le cheval allemand pour un service équivalent. On a surchargé notre cheval et on l'épuise ; la preuve en est que la sphère privée, c'est-à-dire le PIB marchand, décroît.

Nous ne pouvons donc pas continuer dans cette voie ; le jockey est en train de tuer le cheval. Il faut donc *d'urgence* mettre la sphère publique au régime jockey, et donner plus d'avoine au cheval.

En simplifiant volontairement, on s'aperçoit que les 57 % se composent de 25 % de dépenses de l'État régalien et de 32 % de dépenses sociales.

Les 32 % de *dépenses sociales* sont financées par ce que l'on appelle les charges. Les charges rentrent dans les comptes d'exploitation des entreprises, elles sont payées par les employés et les entreprises ; les comptes sociaux ont vocation à être équilibrés et l'État n'a pas à les combler.

Les 25 % de *l'État régalien* sont financés par les impôts. Les impôts sont payés par les ménages et les entreprises. Les impôts s'appliquent aux résultats des entreprises et affectent leur capacité d'investissement.

Impôt et charge sont des notions différentes et n'interviennent pas au même endroit dans les comptes de l'entreprise : les charges impactent l'exploitation, l'impôt le financement.

Notre pays n'est pas frugal, nos charges sociales sont les plus élevées du monde (32 % du PIB alors que la moyenne est à 22,5 %) ; et cela ressort dans les comptes d'exploitation de nos entreprises. Notre sphère régaliennne est, elle aussi, très coûteuse : 25 % du PIB alors que les pays sont en général à 20 %. Nos impôts sur les bénéfiques sont à un niveau record entraînant une capacité d'investissement relativement plus faible de nos entreprises.

L'effet de la surcharge se voit très bien au niveau microéconomique. Les statisticiens européens ont relié les marges brutes des entreprises de quatorze pays à la part des prélèvements fiscaux et sociaux qu'elles assuraient. Leurs chiffres montrent que les trois pays qui demandent le moins aux entreprises sont : l'Allemagne, la Finlande et l'Autriche dans lesquels les marges brutes des entreprises sont comprises entre 39 et 43 %<sup>142</sup>. Tandis que les trois pays dans lesquels l'État ponctionne le plus les entreprises – le Royaume-Uni, la Suède et la France – ont des marges brutes autour de 29 % ; la France étant plus précisément à 27 %. C'est une preuve irréfutable qu'en France on surcharge l'entreprise (dans un système concurrentiel) et, par voie de conséquence, on pénalise le compte d'exploitation.

À cela s'ajoutent les *risques de la répartition*. C'est la seconde partie de mon intervention.

Un autre problème se superpose : l'effet de la politique de répartition et la progressivité des impôts. Certains pays ont des bases larges d'imposition, d'autres concentrent les impôts sur les hauts revenus. Nous sommes clairement dans la deuxième catégorie.

---

142 Le taux de marge est l'excédent brut d'exploitation (ce qui reste dans les comptes de l'entreprise après paiement des salaires et des impôts) exprimé en pourcentage de la valeur ajoutée.





La conjugaison de charges sociales trop élevées, d'une sphère régaliennne trop coûteuse et d'une politique de redistribution généreuse engendre, automatiquement, une *spoliation* de l'entrepreneur. Il ne faut pas avoir peur de le dire. Si le Conseil constitutionnel n'avait pas, en décembre 2012, imposé que les impôts ne dépassent pas 75 % des revenus, une dizaine de milliers de personnes auraient payé plus d'impôts que de revenus ! Pour toutes ces raisons, une partie importante de cette population (les entrepreneurs) est en train de quitter la France. C'est une catastrophe pour le pays. Des études faites par des *think thanks*<sup>143</sup> (car curieusement le Parlement et le Gouvernement ne s'en soucient pas) montrent que l'exil explose en ce moment et est de nature à expliquer, lui aussi, une part de l'atonie de la croissance.

Pour confirmer mes propos, j'ai demandé à *Price Waterhouse*<sup>144</sup> de faire des calculs (vous les trouverez dans mon dernier livre intitulé *Pourquoi pas nous ?*<sup>145</sup>). Quand on crée des systèmes de répartition dans lesquels une partie des gens ne paient pas d'impôts, on est mécaniquement obligé de spolier l'autre partie de la population – j'ai ajouté, pays par pays, les taux marginaux maximums d'impôt sur le revenu, sur les sociétés, les cotisations sociales payées par l'employeur, par le salarié, etc. –. Résultat : on s'aperçoit que l'indice français est à 200, l'indice allemand comme celui du Royaume-Uni est à 100, les indices suisse, chinois et texan sont à 80, et les indices singapourien et hongkongais sont à 40. L'écart est proprement effarant. C'est ce qui explique aussi que les investissements ne repartent pas ; notre fiscalité *marginale*, la seule qui compte dans les choix d'investissement, est complètement hors marché mondial. Voilà pourquoi l'investissement ne repart pas en France et pourquoi l'investissement en provenance de l'étranger s'est effondré de 77 % depuis 2012.

Certes, il est très important de se préoccuper du sort des plus démunis – et je suis tout à fait d'accord pour la solidarité, c'est cela qui fait un pays –, mais n'oublions pas que l'égalitarisme empêche mécaniquement de motiver les créateurs de richesse et de financer les investissements. En économie, il y a l'action et... la réaction.

En synthèse, le coup de frein que vous constatez sur notre économie trouve une de ses principales explications dans la politique sociale ; il faut, pour faire repartir la croissance, des changements profonds dans celle-ci et à tous les niveaux. Un exemple de changement qui a réussi sera l'objet de la troisième partie de mon exposé.

Un exemple de *régime* pour jockey : la Nouvelle-Zélande.

Je souhaiterais évoquer un pays où il s'est passé un changement qui peut vous intéresser : la Nouvelle-Zélande. Je ne dis pas qu'il faut aller jusque-là, mais il faut absolument connaître et étudier ces réformes. Dans les années 1980, la Nouvelle-Zélande affichait un coût social identique à celui de la France à hauteur d'environ 33 % du PIB et son budget était en déficit à peu près comme le nôtre (avec une dette un peu plus basse).

143 Groupe d'experts, laboratoires d'idées.

144 *PriceWaterhouseCoopers* (PWC) : grand cabinet d'audit, d'expertise comptable et de conseil spécialisé dans les approches sectorielles.

145 X. Fontanet, *Pourquoi pas nous ?*, Ed. Fayard, coll. Doc. témoignage, 2014.





Ce pays a mis aux commandes un Premier ministre *génial*, enfant d'ouvrier agricole, socialiste dans sa jeunesse, ayant réussi dans les affaires avant d'entrer en politique. Il a mené des réformes profondes que je vais tenter de vous décrire.

Il s'est rendu compte qu'une très grande partie des dépenses de santé était liée au fait que les gens considéraient qu'ils avaient un droit à la santé, un droit à se faire soigner gratuitement. À partir du moment où un tel droit était accordé, les personnes faisaient moins attention à leur santé. Le sujet était d'importance en Nouvelle-Zélande en raison d'une forte population agricole connaissant de lourds problèmes d'alcoolisme et de tabagisme. Les Néo-Zélandais, quant à eux, trouvaient anormal de traiter à égalité quelqu'un qui abîme sa santé et quelqu'un qui en prend soin.

Le Gouvernement a alors scindé – je simplifie – les dépenses de santé en deux catégories : les petits actes (jusqu'à vingt-cinq dollars) qui ne seront plus remboursés et les autres (la majorité du coût particulier d'hospitalisation) qui seront gérés par des assurances privées.

Le Gouvernement Néo-Zélandais a ensuite vendu la sécurité sociale à trois assurances privées (mondiales) mises en concurrence. Le Gouvernement a fourni au Parlement la liste de toutes les prestations qu'elles devaient assurer. Les assurances ont défini un prix pour chaque prestation. On a donné aux plus pauvres des *vouchers*<sup>146</sup> qui leur permettaient de s'assurer (cela est expliqué dans l'ouvrage de Sir Roger Douglas<sup>147</sup> intitulé *Unfinished business*<sup>148</sup>) en leur demandant de le faire dans les mêmes sociétés que les plus riches à des taux uniques.

En fait, le Gouvernement a compté sur la concurrence entre ces trois sociétés pour améliorer le système de protection sociale. L'État a déclaré que chacun devenait responsable de sa santé et a ensuite fortement baissé les impôts lorsque chaque citoyen avait intégré cette nouvelle responsabilité. La première année, les assurances ont précisé que tous ceux qui fument et boivent paieront plus cher. Ce fut la révolution dans les rues ! Mais le Parlement a autorisé des distinctions dans les cas d'alcoolisme et de tabagisme avérés. Puis un phénomène intéressant s'est produit : les assurances ont noté que le volume des visites médicales diminuait. Le système a commencé à se roder. Les assurances ont introduit le principe des *check-ups*<sup>149</sup> annuels. Le Gouvernement a privatisé les hôpitaux et les a vendus au personnel médical en leur disant qu'ils perdaient leur statut de fonctionnaire mais gagnaient celui d'actionnaires. Puis des changements technologiques ont été apportés par les groupes d'assurances mondiaux qui ont mis en place de nombreuses techniques américaines, singapouriennes ou hollandaises (accouchement à domicile) qui ont conduit à une baisse importante des coûts de santé.

D'autres mesures peut-être encore plus radicales ont été prises en matière de retraite. Sir Roger Douglas a démontré que si quelqu'un capitalisait 7,5 % de son

146 Coupons.

147 Sir Roger Douglas, né le 5 décembre 1937, est un homme politique Néo-Zélandais. Il fut notamment ministre des Finances travailliste de Nouvelle-Zélande de 1984 à 1987, période durant laquelle le magazine *Euromoney* le déclara ministre des Finances de l'année 1985.

148 Sir Roger Douglas, *Unfinished Business*, Ed. Random House New Zealand, 1993.

149 Bilans de santé.





salaires annuels pendant quarante-cinq ans, sa retraite assurait 80 % de son dernier salaire. Notons que les entreprises payent en France aujourd'hui 23 % de la masse salariale pour assurer cette retraite ; vous voyez l'énorme écart de coût !

On notera au passage que si, en 1983, le Gouvernement français avait fait le choix de la retraite par *capitalisation*, nous aurions pu économiser quelque cent vingt milliards grâce à la hausse de la bourse qui, comme chacun sait, augmente plus rapidement que l'économie ; ceci nous aurait permis de financer les retraites en divisant par plus de deux le montant des cotisations. Vous voyez l'effet sur la compétitivité ! Tout cela est expliqué dans l'ouvrage de Sir Roger Douglas : *Unfinished business*.

On constate en regardant les chiffres de la banque mondiale que le poids de la sphère publique néo-zélandaise a diminué de douze points sur une période de douze ans et que la dette s'est littéralement effondrée. C'est une information capitale que nous devrions méditer. Vous avez pu, par ailleurs, constater l'extraordinaire croissance du domaine agroalimentaire de la Nouvelle-Zélande dont la production agricole a retrouvé sa compétitivité. La compétitivité de notre filière agricole dépend aussi de nos décisions en matière de retraite et de santé !

Certaines de ces mesures pourraient nous servir de modèle, mais le plus important est que vous ayez pris conscience qu'on ne peut pas construire une politique sociale sans en mesurer l'effet sur le compte des entreprises, tant nous sommes en concurrence mondiale.

Que conclure ?

Pour toutes ces raisons, je considère comme dangereux certains raisonnements tenus aujourd'hui, car il leur manque les dimensions économiques et concurrentielles. Nous sommes dans un monde ouvert ; le jeu n'est pas à somme nulle. Une taille excessive ou une erreur de tarification peut abîmer les entreprises et casser la croissance. Les dépenses sociales en France (santé, retraite, etc.) représentent 32 % du PIB ; c'est considérable. Si, dans un monde concurrentiel, ce secteur est mal géré, son poids est tel qu'il peut faire régresser le pays tout entier.

C'est le message que je voulais transmettre et je vous remercie de m'en fournir l'occasion. J'ai conscience que ce discours est *décapant*, c'est sans doute pour cela qu'il peut être utile.

---

**M. Jean-Louis Rey**

*Directeur de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale*

Vous avez défendu une solution que je n'avais pas envisagée : l'élimination pure et simple du sujet à travers la suppression des impôts et des cotisations !



---

## M. Jean-Marie Spaeth

*Président du GIP Santé protection sociales international,  
ancien président du conseil d'administration de la CNAVTS et de la CNAMTS*

Je ne vais pas me placer sur le même terrain que M. Fontanet et je ne vais pas prendre les choses sous l'angle financier et juridique déjà largement abordé, mais sous l'angle de la sécurité sociale qui verse des prestations utiles et nécessaires à la population, afin d'apporter une réponse aux risques inhérents à la vie. Historiquement, la sécurité sociale est l'héritière des assurances sociales fondées sur des bases professionnelles peu à peu généralisées et qui se sont ensuite universalisées, en 1978 pour la branche famille et en 2000 pour la branche maladie. Pour ce qui concerne la retraite, malgré des évolutions importantes, les *régimes spéciaux* subsistent notamment dans les trois fonctions publiques et les entreprises à statut. Alors même que de multiples règles de compensation et de coordination existent. En matière de retraite, *l'universalité*, qui de mon point de vue relève du bon sens, n'est pas de mise car le simple fait de l'évoquer fait frémir les hommes politiques et les parlementaires de droite comme de gauche face à une possible réaction corporatiste.

On aura donc mis près de cinquante ans pour passer d'une logique professionnelle à une logique d'universalisation de l'assurance maladie et des prestations familiales. L'assurance retraite, quant à elle, restant plus ou moins harmonisée et coordonnée entre la trentaine de régimes existants. Actuellement où en sommes-nous des prestations en nature et en espèces que génère le système d'assurance sociale ? En matière d'aide pécuniaire aux familles, le revenu du ménage est pris en compte et la collectivité nationale aide plus spécialement les familles non imposables dont les revenus sont principalement constitués des prestations familiales. Je le précise parce que depuis la généralisation de 1978 la question du versement sous condition de ressources des allocations familiales apparaît régulièrement. Il y a les gens qui sont pour et ceux qui sont contre, voire violemment contre. Il en va de même pour les prestations sociales, financées par la caisse nationale d'allocations familiales, octroyées en fonction des situations individuelles : âge, rentrées scolaires, allocations de logement, etc. S'agissant des prestations de maladie, les choses sont bien plus complexes et les enjeux financiers, ainsi que les intérêts économiques, industriels et corporatistes, bien plus importants. Mais, surtout, du point de vue du ressenti des personnes, le sujet n'est pas le même parce qu'il s'agit de la souffrance, de la vie et de la mort. Il revêt donc une importance particulière.

En matière de *santé*, c'est la communauté scientifique et les producteurs de soins, de biens et de services qui sont les ordonnateurs des dépenses actuelles et futures. Lorsque l'on tombe malade on consulte un médecin ou on va à l'hôpital, pas à la caisse de sécurité sociale. Bien sûr, le rôle de l'État est important et irremplaçable, notamment pour les autorisations de mise sur le marché des médicaments<sup>150</sup>, les prix, etc. Mais il reste encore à responsabiliser le patient. Comme le prouve le débat récent sur la généralisation du tiers-payant, on constate en effet que la régulation

---

150 Les autorisations de mise sur le marché sont délivrées par l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) qui est un établissement public à caractère administratif affilié au ministère de la Santé.





par le patient, la régulation économique par le reste à charge du malade, n'a jamais fonctionné. Au contraire, elle a augmenté les dépenses. Pourquoi ? Parce que très naturellement des régimes complémentaires de santé se sont développés pour ceux qui avaient les moyens de s'y affilier. Il est même prévu leur généralisation en 2016 pour tous les salariés du privé. En outre, face à l'exclusion et au renoncement des soins l'État a mis en place la CMU-C<sup>151</sup> pour les plus démunis. Les dépassements d'honoraires sans plus-value médicale se sont multipliés.

En matière de *financement* nous avons atteint des sommets d'incohérence. Le citoyen ne sait plus pour qui et pour quoi il paye. C'est, pour ma part, le sujet le plus important. En 1945, on est passé des cotisations proportionnelles plafonnées au système de sécurité sociale. Mais dès que cela a été fait, c'est-à-dire dès 1947, pour casser le plafond de la sécurité sociale en matière de retraites, on a créé un régime de retraite complémentaire par répartition : l'AGIRC<sup>152</sup>. En 1984, on a déplafonné les cotisations de maladie. En 1990, on a déplafonné les cotisations familiales et on en a diminué le taux, puis on a créé la CSG non déductible pour financer la branche famille. On a ensuite développé la CSG déductible pour payer la vieillesse et la maladie. Mais le taux de la CSG varie selon les revenus ou les catégories socioprofessionnelles – à titre personnel, j'ai toujours été pour que les retraités qui ont le même revenu qu'un salarié paient le même taux de CSG pour la maladie –. Ensuite, on a fiscalisé petit à petit les cotisations dites patronales. L'État s'est servi de l'outil des cotisations sociales au nom du développement des emplois non qualifiés, puis au nom de la compétitivité, et la dernière mesure en date serait de rendre progressive la cotisation des salariés pour augmenter le pouvoir d'achat des bas salaires. S'il est opportun d'augmenter le pouvoir d'achat des bas salaires, en revanche il semble aberrant d'utiliser les cotisations sociales à cette fin.

En matière de *gouvernance*, il doit être noté que dans les années 1945-1946 il existait une majorité de salariés au sein des conseils d'administration élus au suffrage universel. En 1967, c'est la fin des élections des conseils d'administration paritaires entre employeurs et salariés. En 1983, on assiste au retour des élections mais sans conséquence sur les pouvoirs et le rôle des conseils d'administration et sur l'instauration de la parité. Ceux-ci restent les mêmes, alors que ce changement est inscrit dans la loi. En 1990, c'est la fin des élections et la désignation des administrateurs par les syndicats et le CNPF<sup>153</sup>. En 1996, on introduit un collège de personnalités qualifiées et des rapports plus contractuels *via* des contrats d'objectifs et de gestion particulièrement dans l'assurance-maladie. En 2002, le MEDEF et la CGPME<sup>154</sup> quittent les conseils d'administration des caisses. En 2004, on assiste à la réduction du rôle des conseils d'administration au profit des

151 La couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) donne droit à la prise en charge gratuite de la part complémentaire des dépenses de santé (y compris à l'hôpital).

152 Association générale des institutions de retraite des cadres (AGIRC) : elle gère le régime de retraite complémentaire des cadres.

153 CNPF : Conseil national du patronat français. Le CNPF était une organisation représentant le patronat français créée en décembre 1945 à la demande du gouvernement. Le CNPF a été remplacé par le MEDEF (Mouvement des entreprises de France) en 1998. L'actuel président du MEDEF est Pierre Gattaz.

154 CGPME : Confédération générale des petites et moyennes entreprises. Cette organisation patronale représentant les PME a été créée en octobre 1944. Son président actuel est Jean-François Roubaud.





directions particulièrement dans l'assurance-maladie, et au retour du MEDEF dans les caisses. De sorte qu'au final l'idée de développer la démocratie sociale *via* la sécurité sociale, qui était un des objectifs définis par Pierre Laroque<sup>155</sup>, devient de plus en plus virtuelle.

Les conclusions que je tire de ces différents aspects historiques, qu'il s'agisse des aides à la famille ou de l'assurance maladie, *a fortiori* des retraites, c'est que nous acceptons dans notre pays assez volontiers la solidarité et savons gérer efficacement les affaires tant que l'on reste dans un cadre professionnel. Dès que l'on veut passer à l'universalité, nous sommes incapables de concevoir et d'organiser d'une manière opérationnelle l'universalité et la solidarité. C'est là que nous avons une difficulté majeure. Tout le monde est pour l'universalité et la solidarité, mais éprouve de grandes difficultés à être opérationnel sur ces deux éléments à la fois. Alors que faire ? Il faut redéfinir les objectifs à assigner à la sécurité sociale car celle-ci est l'élément central de la protection sociale qui, elle-même, comme l'éducation nationale, est le ciment de la société, du vivre-ensemble ; parce que la sécurité sociale est l'expression consciente et opérationnelle de la solidarité.

La sécurité sociale vit sur la base idéologique du Conseil national de la résistance, base qui s'est érodée tant dans l'esprit que dans les actes. Il faut donc reconstruire un corps de doctrine dont voici quelques pistes. Le financement de la sécurité sociale doit aller à la *seule* sécurité sociale et n'avoir qu'une finalité : les prestations de sécurité sociale en nature ou en espèces pour améliorer la santé – qu'il s'agisse de soins préventifs, curatifs ou palliatifs –, et pour assurer un revenu de remplacement quand les revenus du travail ne permettent plus de subvenir à ses besoins ou à ceux de sa famille. Dans ces conditions, quelle serait la nature du financement ? La question première n'est pas de savoir s'il s'agit d'un impôt, d'une cotisation, d'une contribution de toute nature, ou de séparer solidarité et assurance. Tout cela n'est pas porteur d'ambitions collectives pour notre pays. La seule question qui vaille de mon point de vue est : quelle solidarité veut-on promouvoir ? La sécurité sociale assure des prestations pour faire face aux risques inhérents à la vie, et cela de la naissance à la mort. Elle libère chaque personne de l'angoisse du lendemain, ce qui permet d'avoir des salariés très productifs. Elle le fait dans un cadre solidaire pour respecter la dignité de chaque personne.

Mais la solidarité financière ne peut être utilisée qu'une seule fois. Il faut donc choisir de la faire jouer soit au moment des cotisations, soit au moment des prestations. En matière de sécurité sociale, la redistribution se fait au moment de la prestation, car on n'est pas malade ou vieux par plaisir. Sur d'autres sujets, comme par exemple la procréation ou l'éducation des enfants, des aides doivent être garanties. Le financement de la sécurité sociale doit être proportionnel aux revenus, mais en aucun cas on ne demandera la fiche de paye ou la déclaration d'impôts au moment où l'on apporte une réponse à la souffrance, à l'incapacité ou au besoin de dignité. Sur quoi portera le financement ? Sans entrer dans les détails, voici quelques pistes de réflexion. Pour les prestations ouvertes à tous (essentiellement famille et santé) tous les revenus doivent être mis à contribution, quels qu'ils soient et quelle que soit la catégorie socioprofessionnelle des personnes. Pour la retraite, il s'agit bien

155 Ancien haut fonctionnaire français considéré comme le « père » de la sécurité sociale en France.





sûr de ne mettre à contribution que les revenus du travail, car il s'agit bien d'un revenu différé pour chaque personne, garanti par la collectivité et par la technique de la répartition qui elle seule est l'expression de la solidarité intergénérationnelle. En revanche, en cas de crise économique il n'y a aucune raison d'augmenter les retraites en rehaussant parallèlement les cotisations des plus jeunes. Étant entendu que, de façon inverse, s'il y a des richesses à redistribuer tous doivent en bénéficier de la même manière.

Alors pour quelles prestations ? En matière de santé et de soins, je n'avancerai pas la définition de l'OMS<sup>156</sup>. Je n'aborderai la santé que sous l'angle des soins. La médecine est une science précise : on ne soigne pas n'importe comment un cancer, on n'opère pas dans n'importe quelle condition, on prescrit des médicaments adaptés à la pathologie. Tout cela est débattu dans les sociétés savantes y compris la Haute autorité de santé. C'est consigné dans des références et des protocoles et enseigné dans les universités. L'être humain est quelque chose de complexe, mais l'aura du médecin n'est pas la prescription, c'est le diagnostic. Deuxièmement, il n'y a pas lieu de séparer les petits risques des gros risques. En matière de maladie, une grippe passe toute seule en général, mais on peut aussi en mourir ; un mal de dos est souvent lié au stress du travail, mais cela peut s'avérer être un cancer des os. Je dis cela pour tenter de tuer deux idées fausses massivement partagées par l'opinion publique. La première idée fautive est de penser que la santé est un marché comme les autres, avec ses marges de profit. La seconde idée fautive est de penser que la régulation des dépenses de santé peut se faire grâce au reste à charge financé par le patient. En France, le discours commun est de dire qu'il faut que les malades sachent combien coûte leur prise en charge, que le mot gratuité est synonyme de déresponsabilisation. Depuis cinquante ans, ces fausses idées et ces faux arguments n'ont fait qu'accroître les dépenses de santé. Et les prises en charge par les complémentaires ne changent pas cet état d'esprit puisque, dans la réalité, la majorité des dépenses des patients sont prises en charge à 100 %. Tout cela a même conduit les complémentaires à mettre en place la CMU-C. Et ce débat est récurrent. L'idée de responsabiliser par l'argent ne fonctionne pas. Cette manière de penser est aussi une atteinte, me semble-t-il, à l'honneur de la profession médicale car, si cela était vrai, ce serait les patients qui dicteraient aux médecins la prescription des arrêts de travail, la prescription d'antibiotiques ou de soins inutiles.

Je propose donc que l'on mette en débat la mise en place d'un *panier de biens et de services explicites*, fondés sur des protocoles de soin et des références médicales opposables aux professionnels et aux patients, bien sûr avec des termes adaptés aux uns et aux autres. Cela sans jamais remettre en cause la liberté de soigner du médecin – à ne pas confondre avec le discours sur la liberté de prescription qui n'a rien à voir avec la liberté de soigner –. Ainsi, ce panier de biens et de services pourrait être pris en charge à 100 % ; parce que nous n'agissons jamais

<sup>156</sup> Selon l'Organisation mondiale de la Santé (OMS), « la santé est un état de complet bien-être physique, mental et social, et ne consiste pas seulement en une absence de maladie ou d'infirmité » (Préambule à la Constitution de l'OMS, adoptée par la Conférence internationale de la Santé tenue à New York du 19 juin au 22 juillet 1946 et signée par les représentants de soixante et un États, puis entrée en vigueur le 7 avril 1948. La définition n'a pas été modifiée depuis 1946.





si nous laissons croire que l'on finance de l'inutile, du comportemental ou des intérêts particuliers. Alors quel(s) organisme(s) pour prendre en charge ce panier de biens et de services à 100 % ? Je ne vais pas entrer dans un débat entre les complémentaires et les régimes de base, mais les complémentaires existent. Je suis donc pour que, sur la base d'un panier de biens et de soins obligatoires, il y ait une prise en charge partenariale entre les deux ; parce qu'à l'évidence les complémentaires pourront prendre en charge les prestations qui ne rentrent pas dans le panier de base.

Sur la politique familiale, je pense qu'il serait plus opportun d'orienter les aides vers des services au détriment des soutiens pécuniaires, car ceux-ci concourent plus sûrement à la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle, comme par exemple la garde d'enfants en tout lieu et en toute circonstance ou, pour le bien-être des enfants, les actions en matière de logement, de loisirs, etc.

Sur la façon de procéder, où en sommes-nous concrètement aujourd'hui ? Dans ce genre de débat, il fut un temps où existait le Plan au sens d'après-guerre. Cela n'existe plus. Le Conseil économique, social et environnemental<sup>157</sup> est un peu atone. L'État a créé le Haut Conseil de la maladie, le Haut Conseil de la famille, le Haut Conseil du financement, le COR<sup>158</sup>, mais il n'y a aucun lien de transversalité entre eux sur l'ensemble de ces sujets. Je suggère donc que, dans les meilleurs délais, le Gouvernement, avec l'impulsion et les revendications positives des partenaires sociaux, se donne les moyens de rédiger un *cahier des charges de la sécurité sociale* pour refonder ses principes pour les cinquante ans à venir. À partir de ce cahier des charges, qui est une refondation de la sécurité sociale, le Gouvernement devra agir pour rendre les hypothèses retenues concrètes et opérationnelles. Je pense que tout cela doit se faire avant 2017 parce que le pire qui puisse nous arriver est qu'il n'y ait ni débat ni action en dehors de cercles très restreints et que tout cela, au final, se termine par des ordonnances prises à la hâte en juillet-août 2017. Je ne sais pas ce que le Commissariat général à la stratégie et à la prospective peut faire, mais ce que je sais c'est que recentrer la sécurité sociale sur les besoins et les aspirations de nos concitoyens est une impérieuse nécessité démocratique et une contribution au dynamisme économique, enjeux majeurs pour notre pays.

---

**M. Jean-Louis Rey**

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

Décidément ce sujet impôt et cotisation a une très forte capacité à nous entraîner sur des chemins de traverse très éloignés du cœur de notre réflexion, même s'ils abordent des aspects intéressants de nos politiques de protection sociale. Je fais donc appel à la salle pour essayer de recentrer un peu le débat, d'entendre si

---

157 Le Conseil économique, social et environnemental (Cese) est une assemblée consultative créée en 1924 et composée de représentants sociaux (patronat, syndicats, associations). Cette assemblée peut être consultée de manière optionnelle ou obligatoire sur certains textes de lois. Elle peut également être saisie par voie de pétition. Le Cese permet la représentation au niveau national des organisations professionnelles et la communication entre les différents acteurs de l'économie.

158 Le Conseil d'orientation des retraites (COR) a été créé en 2000 pour assurer le suivi et l'expertise concertée permanente du système d'assurance vieillesse et pour faire des propositions de réforme. Il remet chaque année au Gouvernement un rapport sur l'état du système de retraite français.





possible des opinions sur le sujet central : *impôt et cotisation, quels choix, quelles perspectives* ? Faut-il changer de définition ou faire évoluer la ligne de partage ? Faut-il sortir de ce débat par une réforme qui passerait par une loi organique ou une modification de la Constitution ?

En attendant, je voudrais revenir sur une problématique peu abordée : la *généralisation* de la couverture santé complémentaire. Elle a été évoquée de façon très critique dans une pétition signée par de nombreux intellectuels pour dire qu'il s'agit d'un véritable recul car seuls les travailleurs sont concernés, ce qui crée donc une inégalité, et que la réponse serait un élargissement du rôle de la couverture maladie assurée par la sécurité sociale. C'est un débat qui est né d'une initiative des partenaires sociaux reprise ensuite par la loi, qui aurait sans doute mérité une réflexion plus approfondie.

Mais la sécurité sociale peut-elle vraiment tout faire au regard, notamment mais pas seulement, de l'état de nos finances publiques ? Mme Ruellan a rappelé la conception développée en son temps par le président Pierre Laroque. Il y avait au départ l'idée que l'État ne devait pas se mêler de la sécurité sociale. La solidarité interprofessionnelle était, et continue d'être, une forme du développement possible de la sécurité sociale hors l'État. Il est difficile de nier la légitimité et l'intérêt de cette forme de protection sociale. À partir du moment où les prestations de base sont assurées à tout le monde, la couverture complémentaire doit-elle être absolument identique dans le BTP, dans l'industrie informatique ou dans la métallurgie ?

Je soulève cette question car elle est très liée à notre sujet impôt et cotisation, la protection sociale complémentaire étant une forme de maintien de l'ancienne idée d'assurance sociale organisant un lien fort entre les prestations et les cotisations qui les financent dans une dynamique de mutualisation. Tout le débat qu'il y a eu sur la possibilité ou non de clause de désignation était un débat sur la mutualisation, qui est un concept que le Conseil constitutionnel a eu du mal à appréhender, mais qui est un concept fondamental pour aborder notre sujet.

---

### **M. Jean-Marie Spaeth**

*Président du GIP Santé protection sociales international,  
ancien président du conseil d'administration de la CNAVTS et de la CNAMTS*

Il est inexact de dire que le régime de base couvre l'action en sous-main. Vous allez voir un médecin même si vous n'avez pas de complémentaire santé. C'est pour cela que l'on a mis en place la CMU-C.

---

### **Mireille Elbaum**

*Inspectrice générale des affaires sociales, président du Haut Conseil du  
financement de la protection sociale*

La discussion porte en fait sur le panier de soins pour la couverture de base : d'un côté il peut y avoir une sur-couverture des assurés sur certaines prestations. Par exemple, je ne suis pas persuadée qu'il faille continuer à couvrir les cures





thermales. Dans d'autres cas, en revanche, il y a vraiment sous-couverture notamment quand il n'existe pas de couverture complémentaire santé. Quant à la couverture complémentaire santé, c'est très bien qu'elle soit mutualisée dans un cadre professionnel, mais il faut avoir en tête que dans ce cas, d'une part, la cotisation prélevée n'est pas proportionnelle au revenu mais forfaitaire et donc pèse plus fortement sur les bas revenus et que, d'autre part, il n'est pas vrai qu'il n'y a pas d'aides publiques. Le rapport du Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance-maladie a montré que les exonérations fiscales et sociales constituaient un ensemble d'aides publiques tout à fait importantes allant à ces couvertures. Donc la question – et c'est d'ailleurs comme cela que l'a prise le Gouvernement – ne porte pas uniquement sur la généralisation ou non de ces couvertures, mais sur les aides publiques à un système marqué par l'absence de progressivité. Il faut poser globalement la question de cette façon-là.

**Question de la salle** – *Par rapport aux enjeux des cotisations et des impôts, je souhaiterais faire une remarque très simple. Je pense qu'on est en train de vivre une période qui est assez intéressante dans le sens où nous avons un système de protection sociale qui est fondé sur le paiement d'une cotisation assise sur une base socioprofessionnelle et que nous avons, depuis quarante ans, un contexte économique, comme vous le rappeliez tous, extrêmement dégradé et un chômage endémique. Justement en ayant un financement de la protection sociale assis sur une logique socioprofessionnelle, on est en train, me semble-t-il, avec le plan qui a été annoncé – le pacte de responsabilité et les cinquante milliards d'euros d'économies – de renverser peut-être une logique ancienne. On a mis depuis quelques années en place l'impôt pour financer la protection sociale et l'on va recréer peut-être des marges de manœuvre pour les entreprises pour pouvoir réembaucher et relancer un système assis sur les cotisations sociales. C'était juste une intervention par rapport aux évolutions et aux perspectives des impôts et cotisations. Quant à la partie impôts, même si elle a tendance à prendre l'ascendant sur la partie cotisations, je pense qu'il ne faut pas l'enterrer trop vite, tout comme les notions de cotisations sociales et de logique socioprofessionnelle.*

**Question de la salle** – *Je vais abonder dans le même sens, mais de manière un peu différente, en lien avec l'exposé de M. Fontanet. On a l'impression en assistant à ce colloque que l'on est dans un monde théorique très éloigné de la réalité. Quand on précise, par exemple, qu'en matière de cotisations sociales complémentaires les cotisations sont forfaitaires, c'est quand même surprenant parce que la réalité a construit une solidarité qui n'est pas habituelle, mais qui a comme idée majeure très simple que l'on a un besoin que l'on exprime. Ce besoin, on veut qu'il soit présent dans toutes les entreprises. Dans ce cas, puisque cette prestation est obligatoire mettons en place un espace de mutualisation du risque, même s'il y a toujours la menace du Conseil constitutionnel. Il s'agit dans la réalité d'un espace de mutualisation du risque avec des cotisations proportionnelles et non pas forfaitaires. Il suffit de regarder tous les accords, qui sont des accords de branche en matière de mutuelle, ce ne sont pas des cotisations forfaitaires mais des cotisations proportionnelles. Il y a aussi, par rapport au débat, adéquation avec l'ouverture de droits, ce qui est un aspect fondamental, mais je vais revenir sur cette question parce qu'elle me*





*semble importante ; cela rejoint aussi l'exposé de M. Spaeth. Lorsque l'on détache la cotisation de sa destination (une prestation – c'est la jurisprudence du Conseil d'État – ou même dans votre proposition une ouverture de droits), on suppose que celui qui va bénéficier de ce droit et celui qui est cotisant participent à la gestion du dispositif. Je pense que c'est fondamental, tout comme la question du caractère progressif des cotisations d'assurance vieillesse. Est-ce que les cotisants ou les bénéficiaires de l'assurance vieillesse ont participé à cette discussion ? C'est un système professionnel dans lequel la décision est prise en dehors du régime qui va être géré. On sait par exemple que si on regarde les régimes complémentaires obligatoires dans lesquels la gestion était celle des partenaires sociaux, ils ont pris des mesures courageuses bien plus tôt que les pouvoirs publics ne l'ont fait. À cet égard, jamais les partenaires sociaux n'auraient accepté la réforme de l'âge de départ à la retraite. Ils sont obligés d'accepter cette réforme qui met en péril, quand on compare les pays européens, les régimes de retraite. C'est la raison pour laquelle il a fallu faire un effort sur les cotisations et sur les prestations. On voit donc bien que la participation des acteurs à la gestion du risque est quelque chose qu'on ne doit pas exclure. Par conséquent, si on définit les cotisations sans relation avec les prestations, on risque de faire disparaître cette intervention des partenaires sociaux qui est fondamentale, et quand on décrit ce qui s'est passé en Nouvelle-Zélande, ce sont les acteurs qui sont eux-mêmes les régulateurs. Ce qui explique que tout le dispositif a conduit à des économies considérables. Actuellement les systèmes de régulation de soins ne sont pas des systèmes étatiques, ce sont des systèmes décentralisés.*

---

**Jean-Louis Rey**

*Directeur de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale*

Dans notre contexte actuel de finances publiques, je soulignerai ce que l'on observe depuis très longtemps lorsque l'on pilote la sécurité sociale : les partenaires sociaux gestionnaires de l'Unédic<sup>159</sup>, comme les retraites complémentaires, n'ont aucun scrupule à augmenter les prélèvements obligatoires, notamment les prélèvements pesant directement sur les entreprises alors que la sécurité sociale a réussi clairement à les maîtriser. Cela fait vingt ans que la sécurité sociale n'augmente pas les cotisations patronales ; et si elles augmentent dans l'ensemble de la protection sociale, cela provient des décisions que prennent les partenaires sociaux, notamment de l'Arrco<sup>160</sup> et de l'Agirc<sup>161</sup>.

---

159 L'Unédic est l'organisme chargé de la gestion de l'assurance chômage en France, en coopération avec Pôle-emploi.

160 L'Arrco (Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés) gère le régime de retraite complémentaire des salariés du secteur privé de l'industrie, du commerce, des services et de l'agriculture.

161 L'Agirc (Association générale des institutions de retraite des cadres). Créée en 1947, l'Agirc gère le régime de retraite complémentaire obligatoire (par répartition) des cadres du secteur privé de l'industrie, du commerce, des services et de l'agriculture.





---

## **Rolande Ruellan**

*Présidente honoraire de chambre de la Cour des comptes,  
présidente du comité d'histoire de la sécurité sociale*

Je voudrais simplement réagir à ce qui vient d'être dit et qui ressemble à une volonté de privatisation, comme cela s'est produit en Nouvelle-Zélande. Est-on prêt en France à accepter la privatisation de l'assurance maladie par les assureurs ? Sur le problème de la gestion par les partenaires sociaux, je suis tout à fait d'accord sur le fait qu'ils devraient être mieux consultés, qu'il devrait y avoir des débats en amont. Par contre, les cotisations sont des fonds publics et sont votées par le Parlement, pas sous forme d'impôts, mais la loi de financement de la sécurité sociale aboutit à cela. On ne peut donc pas laisser le dernier mot aux partenaires sociaux. En revanche, je pense que les projets soumis aux caisses ne sont pas toujours complets et ne sont pas présentés dans des conditions qui permettent le débat.

---

## **M. Bruno Palier**

*Directeur de recherche du CNRS à Sciences Po Paris*

Ce discours nous explique une finalité qui a au moins le mérite d'être explicite. Il est important de noter que les périodes durant lesquelles on a poussé à la privatisation étaient celles où des représentants de la FFSA<sup>162</sup> dirigeaient la partie patronale en charge des négociations de la protection sociale à la fin des années 1990, et dont M. Tendil est le nouveau responsable au sein du MEDEF.

Si l'on n'envisage pas la privatisation, on peut discuter la métaphore hippique. Personnellement, je préférerais que M. Fontanet pense au char de Ben Hur et considère qu'il y a plusieurs types de chevaux qui tirent une société toute entière à laquelle tout un chacun participe et que, comme vous l'avez dit, si sans entrepreneurs il n'y a pas de production de richesses, sans salariés non plus ! La question est effectivement la nature du cheval, s'il est privé, public ou ni l'un ni l'autre, comme on l'a vu ailleurs.

Deux remarques chiffrées : le niveau de dépense globale de santé est passé en Nouvelle-Zélande de 1996 à 2011 de 7 à 11 % du PIB, c'est-à-dire que l'attelage est allé deux fois plus vite que celui de la France qui est passé de 9 à 11 % pendant la même période. Il y a aussi les États-Unis où les dépenses d'assurance-maladie sont largement privatisées. Quoi qu'il en soit, l'idée que le cheval privé est plus efficace à contrôler la dépense que le cheval public ou que le cheval partenaires sociaux n'est pas si évidente. Vous l'avez d'ailleurs rappelé, le cheval public semble mieux à même de contrôler les dépenses de santé. Je voudrais rappeler à M. Rey que la tendance globale depuis ces trois dernières années de crise est à la stabilisation des dépenses de santé partout dans le monde ; c'est-à-dire que la santé est d'abord un bien supérieur, et quand il y a appauvrissement de la population il y a un ralentissement des dépenses de santé. Il faudrait retenir cela et, surtout, ne pas ignorer que nous sommes tous sur le même attelage.

<sup>162</sup> La Fédération française des sociétés d'assurance (FFSA) représente les intérêts des sociétés d'assurance dans les négociations avec les partenaires sociaux.





---

## M. Xavier Fontanet

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

Vous avez compris que je parle par métaphore. Je dis cela de manière tout à fait amicale, ceci peut être le char ou le cheval. Le cheval a l'intérêt de poser une question qui est qu'il faut faire attention à ne pas trop charger l'entreprise actuellement. Les Allemands ont fait des efforts très intéressants, je les connais bien parce qu'on a beaucoup travaillé ensemble. Ils ont compris que le profit est bon pour le salarié. Dans les entreprises profitables, tout le monde se sent mieux et tout le monde y gagne. Il faut comprendre que l'attelage doit marcher mieux. C'est le premier point. Par ailleurs, je suis d'accord avec M. Jean-Marie Spaeth. Évidemment les gens ont besoin les uns des autres, l'entrepreneur a besoin de salariés comme le salarié a besoin de l'entrepreneur, de son énergie et de son capital. Idéalement, c'est même en associant les salariés au capital que cela fonctionne le mieux.

Sur l'exposé de Jean-Marie Spaeth, je suis totalement d'accord sur la nécessité de simplifier un système devenu trop complexe. Je trouve que l'idée de simplifier en disant que l'État s'occupe uniquement de la sphère publique et tout ce qui est social, les salariés et les entreprises en prennent la responsabilité, cela remet du lien social et ce n'est pas forcément par la privatisation qu'il faut le faire. Il y a des choses très intéressantes à regarder notamment en Suisse où ce sont des sociétés qui ne sont pas privées, c'est un système un peu hybride mais dans lequel la responsabilité est prise conjointement par les salariés et les entrepreneurs. J'ai fait exprès d'évoquer le cas néo-zélandais parce qu'il fait réfléchir, mais peut-être que pour des mentalités françaises il faut trouver des systèmes hybrides et aller voir ce que font les Suisses.

Mon autre conviction est qu'il faut regarder attentivement et intégrer les progrès techniques, car il existe quand même des progrès et des solutions techniques que d'autres pays ont trouvés. En France, il y a des *tabous* qui empêchent d'agir. D'où la nécessité d'avoir une vision internationale qui permette aux décideurs qui reviennent en France de partager des idées et des expériences nouvelles. Cet état d'esprit progresse d'ailleurs rapidement. Il faut aussi penser aux médecins. Je crois qu'il y a des médecins qui sont meilleurs que d'autres, d'où le besoin de systèmes dans lesquels on laisse le dynamisme du médecin s'exprimer. Une fois que le dynamisme de ces médecins s'est exprimé, les arbitrages entre ne rien mettre sur l'ordonnance ou prescrire beaucoup de médicaments n'ont plus lieu d'être.

Bien sûr, je m'attendais à une réaction sur l'exemple de la Nouvelle-Zélande. Il montre surtout que le vrai sujet est la *responsabilité*. Les hommes se construisent par la responsabilité. On prend les décisions, on en porte les conséquences. Quand l'État vient pour combler les trous, il empêche la responsabilité de s'exprimer. Et puis cela crée des systèmes à trois (État, entreprises et salariés). Évidemment vous me dites que c'est de la faute des patrons ou des salariés, mais quand on a des systèmes à trois c'est très dangereux. Les systèmes à deux (entreprises et salariés) sont préférables car la responsabilité est clairement identifiée.

Surtout, il faudrait des systèmes dans lesquels on laisserait les salariés et les entrepreneurs se réguler, avec la volonté affichée de ne pas les renflouer, c'est-à-





dire de les laisser payer lorsqu'il y a une grosse bêtise de faite, parce que sinon l'on entre dans un système qui promeut l'irresponsabilité. Voilà le point que je voulais faire. Quant à l'exemple de la Nouvelle-Zélande, on peut sans doute trouver des reproches à faire à Roger Douglas<sup>163</sup>, mais il a remis le pays sur pied : la dette s'est effondrée, l'excédent budgétaire est maintenant important et la Nouvelle-Zélande a particulièrement performé alors que ce pays allait très mal.

La santé est la première activité en France. Le premier chiffre d'affaires est la retraite, donc si l'on se trompe sur sa gestion on met l'ensemble de l'économie en danger.

---

**M. Jean-Luc Tavernier**

*Directeur général de l'INSEE*

Je ne peux pas clore la séance sans dissiper un malentendu sur les chiffres. La métaphore hippique ne me gêne pas en ce sens que le jockey a besoin de la monture comme la monture a besoin du jockey. Pour les poids respectifs des montures, il faudrait que l'on en reparle avant que vous ne boucliez votre livre, parce que 57 % de dépenses publiques ne signifient pas que sur 100 de valeur ajoutée dans le pays, il y en a 57 absorbée par le public qui ne produirait aucune richesse. Avant on avait le PIB non marchand, maintenant ce n'est plus le cas. La valeur ajoutée publique est de l'ordre de 20 % du total de la richesse produite en France.

---

**M. Xavier Fontanet**

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

Le PIB marchand décroît.

---

**M. Jean-Luc Tavernier**

*Directeur général de l'INSEE*

Quand le PIB diminue, le *ratio* de la dépense publique dans le PIB augmente mécaniquement, c'est ce qui s'est passé depuis 2007. Elle pourrait être mieux régulée, elle a vocation à l'être et elle le sera davantage demain. Elle est quand même mieux régulée aujourd'hui que par le passé, notamment sur l'assurance maladie.

---

**M. Jean-Louis Rey**

*Directeur de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale*

Je clos ainsi la quatrième séquence et j'invite M. Pisani-Ferry à conclure notre colloque.

---

163 Ministre des Finances de la Nouvelle-Zélande de 1984 à 1987, Roger Douglas a entrepris un vaste programme de réformes libérales (contrôle de l'inflation, coupes dans les subventions et les droits de douanes, privatisation des actifs publics) pour relancer l'économie du pays contre l'avis de la gauche néo-zélandaise dont il est lui-même issu.





# Séance de Clôture

## Intervention de Jean Pisani-Ferry

Commissaire général de France Stratégie

Jean Pisani-Ferry est, depuis le 1<sup>er</sup> 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 recherches et de débats 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 l'université Paris-Dauphine, à Sciences-Po Paris, à l'université libre de Bruxelles, à l'École centrale et à l'École polytechnique.

L'exercice de conclusion d'une table ronde de ce type est toujours redoutable, particulièrement sur le thème choisi. Lorsque j'ai réfléchi à la conclusion de cette journée, m'est revenue en mémoire cette nouvelle de Borges qui s'intitule *La quête d'Averroès*<sup>164</sup>, dans laquelle il raconte comment Averroès, tentant de comprendre ce qu'entendait Aristote par « tragédie » et « comédie », n'arrive pas à se figurer de quoi il s'agit et finit par conclure que cela devrait être quelque chose comme panégyrique et anathème.

La distinction entre impôt et cotisation est, en effet, si coutumière, elle structure à ce point notre appréhension des politiques publiques, que nous négligeons de nous interroger sur sa signification. Or elle ne va plus de soi, et c'est pourquoi l'exercice que vous avez conduit aujourd'hui est nécessaire. Il importe d'interroger les notions qui structurent notre vie sociale, dont nous ne nous demandons plus quel est le sens, tant elles sont établies. Elles paraissent naturelles mais, finalement, font question. Il était donc indispensable à la fois de comprendre historiquement d'où nous vient cette distinction, mais aussi de préciser ce qu'elle

164 Jorge Luis Borges (1899-1986), « La quête d'Averroès » (*La busca de Averroes*), *L'Aleph* ; œuvres complètes, bibliothèque de la Pléiade, Gallimard, 1993. Cette nouvelle relate les difficultés rencontrées par Averroès (1126-1198) lors de sa traduction de la *Poétique* d'Aristote (384-322 av. J.-C.) car les concepts de comédie et de tragédie, tout comme le théâtre, sont inconnus des Arabes du XII<sup>e</sup> siècle.



recouvre juridiquement, ce qu'elle signifie économiquement et ce qu'elle implique institutionnellement. Mais je crois que l'exercice consiste surtout à nous demander si cette distinction reste utile, si elle est une bonne clé pour structurer les débats à venir ou, au contraire, si elle est devenue un obstacle à l'intelligence de la réalité. Il s'agit donc d'un exercice de déconstruction.

Qu'en tirer ? Vous avez ici les trois tableaux que j'ai préparés avec le souci de simplifier. J'ai donc essayé de réduire cette complexité en commençant par un tableau intitulé « *il était une fois* », qui représente le monde dont nous nous figurons qu'il a jadis existé : un monde où impôts et cotisations se distinguent sur un ensemble de coordonnées.

**Tableau 1 – Il était une fois...**

	<i>Impôt</i>	<i>Cotisation</i>
<b>Contrepartie directe</b>	Non	Ouverture de droits
<b>Affectation</b>	Non affecté	Risques spécifiques
<b>Unité</b>	Ménage	Individu
<b>Assiette</b>	Revenu	Salaire
<b>Incidence</b>	Ménage	Salarié ou employeur
<b>Progressivité / égalité devant l'impôt</b>	Progressif	Proportionnelle ou régressive
<b>Définition</b>	Législative	Conventionnelle
<b>Gestion</b>	État	Partenaires sociaux

Ce premier tableau représente le monde idéal, car la réalité n'a jamais vraiment été telle. Mais nous avons vécu avec l'idée que, sur la contrepartie, sur l'affectation, sur l'unité de prélèvement, sur l'assiette, sur l'incidence, sur la progressivité, sur le pilotage et sur la gestion, la distinction entre impôt et cotisation sociale était non-ambiguë. Il s'agissait probablement d'un mythe, mais d'un mythe fécond à partir duquel nous avons raisonné.

La situation d'aujourd'hui est représentée par le deuxième tableau, sensiblement plus compliqué, qui reprend la matière des débats de la journée. Les contenus des cases sont identiques, mais j'ai indiqué, à travers un fond plus ou moins accentué, les dimensions sur lesquelles on s'écarte du modèle traditionnel d'« *il était une fois* ».

**Tableau 2 – La situation actuelle**

	<i>Impôt</i>	<i>Cotisation</i>
<b>Contrepartie directe</b>	Non	<b>Ouverture de droits</b>
<b>Affectation</b>	<b>Non affecté</b>	Risques spécifiques
<b>Unité</b>	<b>Ménage</b>	Individu
<b>Assiette</b>	Revenu	Salaire
<b>Incidence</b>	Ménage	<b>Salarié ou employeur</b>
<b>Progressivité / égalité devant l'impôt</b>	<b>Progressif</b>	Proportionnelle ou régressive
<b>Définition</b>	Législative	<b>Conventionnelle</b>
<b>Gestion</b>	État	<b>Partenaires sociaux</b>





On a commencé par s'écarter quelque peu de la notion selon laquelle la cotisation est la contrepartie de l'ouverture de droits avec l'idée que la santé était un droit qui ne dépendait pas du paiement de cotisations. L'introduction de la couverture maladie universelle (CMU) est, de ce point de vue, significative : c'est l'affirmation du fait que l'accès à la santé ne dépend pas du statut de cotisant.

Viennent ensuite toutes les perturbations introduites par la CSG, qui ont été relevées : un impôt affecté dont l'unité d'imposition est l'individu et non le ménage, qui rompt l'ordonnancement sur la base duquel on travaillait.

En matière d'incidence, il n'a jamais été vrai que les *cotisations employeur* étaient à la charge des entreprises et que les *cotisations salarié* étaient à la charge des salariés, au moins lorsqu'on n'est pas au voisinage du SMIC. Il y a toujours eu la logique économique qui fait que la charge en dernier ressort ne repose pas sur celui qui la supporte nominale. Ceci dit, c'est quelque chose dont on a, je crois, pris conscience au fur et à mesure des années, en s'écartant d'une représentation qui était un peu rêvée. Aujourd'hui, nous avons largement conscience du fait que cette distinction n'est pas pertinente, encore une fois en dehors du voisinage du SMIC et à moyen terme.

Sur la question de la progressivité, la CSG, impôt proportionnel, a bousculé le principe selon lequel l'impôt devait être progressif (l'impôt sur le revenu en tout cas).

Et finalement, en matière de pilotage et de définition, comme en matière de gestion, le partage des rôles entre l'État et les partenaires sociaux s'est sensiblement modifié avec l'affirmation d'une prise en charge beaucoup plus directe par la loi et par l'État.

Au final, s'offre l'image d'un système sensiblement perturbé ; c'était, d'une certaine manière, la raison d'être de ce colloque. Certains pourraient arguer de ce que cette perturbation vient largement de la CSG ; que ce passerait-il alors si l'on traitait la CSG comme une cotisation ? Cela ne résoudrait pas vraiment les problèmes. Plus précisément, cela en résoudrait un mais en créerait un autre, avec une cotisation assise sur le revenu mais qui ne conditionne pas vraiment l'ouverture de droits.

Toute la question est de savoir ce qu'il faut construire sur cette base perturbée.

Pour apporter ma contribution à cette discussion je vais m'appuyer sur l'exercice que nous venons de faire, à France Stratégie, qui consiste à nous projeter à horizon de dix ans, et je vais me demander où nous pourrions être au regard de ces distinctions et des frontières floues qui se sont créées entre impôt et cotisation.

C'est l'objet du troisième tableau.



**Tableau 3 – Impôt et cotisation dans dix ans ?**

	<b>Impôt</b>	<b>Cotisation</b>
<b>Contrepartie directe</b>	Non	<b>Ouverture de droits</b>
<b>Affectation</b>	<b>Non affecté</b>	<b>Risques spécifiques</b>
<b>Unité</b>	<b>Ménage</b>	Individu
<b>Assiette</b>	Revenu	Salaire
<b>Incidence</b>	Ménage	<b>Salarié ou employeur</b>
<b>Progressivité / égalité devant l'impôt</b>	<b>Progressif</b>	<b>Proportionnelle ou régressive</b>
<b>Définition</b>	Législative	<b>Conventionnelle</b>
<b>Gestion</b>	État	<b>Partenaires sociaux</b>

Vous voyez que de nombreuses trames se sont encore accentuées ; ce qui suggère que, spontanément, nous n'allons pas vers une restauration de la distinction telle qu'elle était. Pourquoi cette différence par rapport au tableau initial ? Parce que si l'adéquation entre cotisations et ouverture de droits est déjà en question, elle va l'être encore plus à l'avenir. Il me semble que la logique de notre évolution, qui m'apparaît comme irréversible, est de considérer que la contributivité doit être limitée à certains risques très particuliers, notamment la retraite ; mais que par ailleurs il apparaît que la logique de l'universalisation a gagné et je ne vois pas qu'elle soit amenée à reculer.

Le principe d'affectation, qui est une deuxième dimension de la distinction, correspondait bien à une gestion des risques *en silo*, c'est-à-dire au fait de considérer que l'on peut identifier des risques séparés les uns des autres et doter chacun d'entre eux d'un financement propre, risque par risque. Or, on s'aperçoit de plus en plus que la gestion des risques en silo pose problème parce qu'elle ne traite pas les interrelations entre les risques ni les problèmes tels qu'on peut les appréhender lorsque l'on part des individus et des difficultés qu'ils rencontrent, qui tiennent souvent à la corrélation des risques.

Par ailleurs la gestion en silo soulève la difficulté qu'un certain nombre de dispositifs, supposés ciblés sur des risques particuliers, ratent leur objet par un *non recours* très élevé.

Une protection sociale davantage centrée sur les individus et la corrélation entre les risques qu'ils subissent au moment de ruptures dans leur vie professionnelle ou personnelle requiert probablement un financement plus globalisé, antinomique avec le principe d'affectation. Bien entendu, il y a différentes manières de gérer et de financer une protection sociale plus personnalisée, mais aucune ne tend à conforter la logique des silos.

Une troisième dimension sur laquelle on peut imaginer des changements est celle de l'individualisation de l'impôt sur le revenu. C'est un sujet qui est dans le débat, dans le débat intellectuel en tous cas et qui, de temps en temps, fait une incursion dans le débat politique, pour disparaître rapidement car l'audace en la matière est vite limitée. Cependant, ce sujet ne doit pas être exclu à horizon de dix ans parce que la sociologie tend à aller davantage vers l'individu que vers l'unité ménage.





En outre, notre alignement sur le droit commun européen, qui est beaucoup plus centré sur l'individu, n'est pas inconcevable à horizon de dix ou vingt ans. En tout état de cause la question se pose et pourrait, dans un futur proche, faire sauter une des frontières entre impôts et cotisations.

Quant à la progressivité, elle existe de fait pour les cotisations, avec les allègements sur les bas salaires ; et lorsqu'on se demande comment va évoluer à horizon d'une décennie (voire moins) le système extrêmement complexe de prélèvements sur le travail, on est amené à réfléchir à un système qui fusionnerait à terme un certain nombre de dispositifs d'allègement – crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE), allègements sur les bas salaires, etc. – pour constituer un barème qui serait stable, continu et donc progressif puisque la réalité dont on parle est bien celle-là. Autrement dit, on serait amené à aller vers un système progressif de cotisation.

Pour toutes ces raisons, je pense que le problème dont nous avons aujourd'hui discuté va plutôt gagner en importance et en complexité. On pourrait dire qu'il faut prendre le chemin inverse, revenir vers une logique beaucoup plus de gestion par risque, de séparation. Tout cela nous emmènerait vers ce que l'on a connu dans le passé, c'est-à-dire une situation dans laquelle des logiques professionnelles s'affirment et perpétuent le cloisonnement des professions et des métiers, au moment où il me semble que l'on doit aller vers plus de décloisonnement, de fluidité et vers l'élimination des obstacles au passage d'une branche à une autre, d'un métier à un autre.

J'ajoute ici un commentaire sur un point évoqué par les orateurs s'agissant de la *portabilité internationale*. Nous ne savons pas à quel degré la mobilité internationale du travail va se développer en Europe. Nous avons construit le droit à la mobilité sur la base de l'hypothèse qu'il ne serait jamais exercé et qu'au fond chacun resterait chez lui, ce qui correspondait effectivement aux pratiques, aux préférences de ces dernières décennies. Ces comportements sont en train de changer.

En Allemagne, notamment, s'affirme la montée de l'immigration en provenance d'Europe du Sud et de l'Est, de la même manière qu'on avait vu, au moment des chocs économiques affectant les pays Baltiques, des émigrations massives et, au moment de l'élargissement de l'UE, des flux migratoires beaucoup plus importants que ce que l'on avait anticipé. Autrement dit, cette hypothèse de non-mobilité du travail – souhaitable ou pas, c'est un autre débat – risque d'être de plus en plus battue en brèche. Ceci interroge notre distinction très spécifique entre impôt et cotisation, cette séparation qui est une idiosyncrasie<sup>165</sup> et ne facilite pas la mobilité internationale.

Que faut-il en conclure ? Il me semble que cette distinction entre impôt et cotisation a perdu de sa lisibilité, c'est l'objet des tableaux que je vous ai présentés. Elle a aussi perdu de son utilité parce qu'elle ne permet plus de repérer des différences dont chacune reste pertinente : je ne mets en cause aucune ligne de mon tableau, ni aucune des distinctions qui sont effectuées, mais simplement la corrélation entre ces différentes distinctions qui permettait de distinguer la cotisation de l'impôt me semble remise en cause.

165 Manière d'être particulière à chaque individu qui l'amène à avoir tel type de réaction, de comportement qui lui est propre.





Dans ce genre de situation, la distinction n'est plus créative, elle devient source de complexité, de confusion, d'incertitude, à un moment où nous avons besoin d'une grande lisibilité pour que nos concitoyens comprennent les principes qui fondent la nature des prélèvements. Le fait d'avoir une situation aussi compliquée, dans laquelle on a quelque chose qui s'appelle cotisation qui est un impôt, dans laquelle on a, à la fois, des cotisations avec un caractère contributif qui financent un risque particulier (donc identifiable) et des prélèvements qui sont par ailleurs de nature différente et beaucoup plus complexes mais qu'on continue à appeler cotisations, n'est pas de nature à rendre service à l'exigence de lisibilité qui est aujourd'hui très grande et qui est une des conditions de restauration de la *confiance* des citoyens dans leurs institutions, dans leur système social et dans l'acceptation du prélèvement.

À la fin de nos débats et à la fin de mon intervention, je me dis que c'est peut-être nous qui sommes déjà dans la situation d'Averroès face à la tragédie et à la comédie, et que cette distinction nous renvoie aujourd'hui à un monde qui n'est déjà plus le nôtre et ne nous sert pas beaucoup à imaginer celui que nous devons bâtir.





# Annexes





# Annexe 1 : principales étapes et textes de référence 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 <b>d'accident du travail</b> , de la <b>responsabilité</b> sans faute de l'employeur qui peut s'assurer pour y faire face.
Loi du 5 avril 1910	Institution d'un régime d' <b>assurance vieillesse</b> 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 <b>assurance</b> 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 a vocation à être financée par des cotisations patronales et salariales

Ordonnance du 4 octobre 1945	<p>Institution d'une <b>organisation de la sécurité sociale</b> destinée à « <i>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</i> » (art. 1<sup>er</sup>).</p> <p>La couverture des charges de la sécurité sociale et des prestations familiales est assurée (...) par des <b>cotisations</b> (...) : 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 <b>régime complémentaire</b> d'assurance vieillesse des cadres ( <b>cotisations</b> ), géré par l' <b>AGIRC</b> (Association générale des institutions de retraite des cadres).



**La généralisation de la protection sociale et l'apparition de nouvelles prestations conduisent 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 « <i>minimum vieillesse</i> », prestations non contributives <b>financées par l'impôt</b> , par le biais du <b>Fonds national de solidarité</b> (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' <b>Unédic</b> (Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce), gestionnaire du régime d' <b>assurance chômage</b> .
Loi de finances pour 1960 n° 59-1454 du 26 décembre 1959	Institution d'un <b>budget annexe</b> des prestations sociales agricoles ( <b>BAPSA</b> ), qui comporte des <b>recettes diverses</b> , dont les « <i>impôts, taxes et amendes qui lui sont affectés</i> » (devenu en 2005 le Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles (FFIPSA)).
Décret n° 60-452 du 12 mai 1960	Création obligatoire des <b>Urssaf</b> : Unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales.
Accord interprofessionnel du 8 décembre 1961	Création de l' <b>ARCCO</b> (Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés), financée comme l'AGIRC par les cotisations.
Ordonnance n° 67-706 du 21 août 1967 relative à l'organisation administrative et financière de la sécurité sociale.	Déplafonnement partiel des cotisations sociales. Le mouvement de déplafonnement va jusqu'à devenir total en <b>1990</b> pour ce qui concerne les cotisations assurance maladie, prestations familiales, et accidents du travail.
Loi n° 70-13 du 3 janvier 1970	Création de la <b>contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S)</b> , <b>recette fiscale</b> due par les entreprises au profit de régimes des indépendants (travailleurs non salariés).
Loi n° 83-25 du 19 janvier 1983 portant diverses mesures relatives à la sécurité sociale dite « loi Bérégovoy »	<p><b>Introduction d'une fiscalité indirecte comportementale, liée à des objectifs de santé publique :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-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.</li> <li>-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).</li> </ul>
Ordonnance n° 84-106 du 16 février 1984 relative au revenu de remplacement des travailleurs involontairement privés d'emploi	Distinction entre un régime d'assurance chômage financé par les <b>contributions</b> des employeurs et des salariés, et un régime de solidarité financé par l' <b>impôt</b> .



Loi n° 90-1168 du 28 décembre 1990 de finances pour 1991	Institution de la <b>contribution sociale généralisée (CSG)</b> , faisceau de contributions qui constituent autant de <b>prélèvements obligatoires</b> affectés au financement de la protection sociale (régime social des travailleurs non-salariés). Elle est créée au taux de 1,1 % et assise sur : <ul style="list-style-type: none"> <li>- les revenus d'activité et de remplacement ;</li> <li>- les revenus du patrimoine ;</li> <li>- les produits de placement des ménages.</li> </ul>
Loi de finances pour 1991 (n° 90-1168 du 29 décembre 1990)	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.
Loi n° 91-1322 du 30 décembre 1991 de Finances pour 1992	Extension de la liste des régimes de protection sociale bénéficiaires du produit de la contribution sociale de solidarité (CSG).
Loi n° 93-936 du 22 juillet 1993 relative aux pensions de retraite et à la sauvegarde de la protection sociale	Institution, afin de financer les prestations vieillesse non contributives relevant de la solidarité nationale, du <b>Fonds de solidarité vieillesse (FSV), financé par l'impôt</b> (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).
Loi n° 93-953 du 27 juillet 1993 relative au développement de l'emploi et de l'apprentissage	Première mise en place d' <b>exonérations de charges patronales</b> sur les bas salaires (huit réformes entre 1993 et 2005). Extension du dispositif en 2007 et 2008.
Loi n° 94-637 du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale	Création d'un article L. 131-7 du code de la sécurité sociale selon lequel <b>toute mesure d'exonération de cotisations sociales mise en place à partir de 1994 doit être intégralement compensée par le budget de l'État.</b>
Ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996	Création de la contribution pour le remboursement de la dette sociale ( <b>CRDS</b> ) alimentant la Caisse d'amortissement de la dette sociale ( <b>CADES</b> ), dans le but de résorber l'endettement de la <b>sécurité sociale</b> .
Loi constitutionnelle n° 96-138 du 22 février 1996 instituant les lois de financement de la sécurité sociale	Introduction des lois de financement de la sécurité sociale à l'article 34 de la Constitution. « <i>Les <b>LFSS</b> déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses</i> ».





<p>Loi n° 96-1160 du 27 décembre 1996 de financement de la sécurité sociale pour 1997</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>- <b>Augmentation de la CSG de un point au 1<sup>er</sup> janvier 1997 en substitution d'une partie de la cotisation salariale d'assurance maladie</b>, réduite de 1,3 point et de son équivalent pour les non salariés et les titulaires de revenus de remplacement.</li><li>- <b>Extension de l'assiette de la CSG</b> aux revenus du capital non imposables sous certaines exceptions, et aux sommes et produits dégagés à l'occasion des jeux.</li><li>- Majoration des prélèvements sur les tabacs et sur certains alcools.</li></ul>
<p>Loi n° 97-1164 du 19 décembre 1997 de financement de la sécurité sociale pour 1998</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Achèvement de la <b>restructuration du financement de l'assurance maladie</b> commencée le 1<sup>er</sup> janvier 1997 consistant en la <b>substitution au 1<sup>er</sup> janvier 1998 de points de CSG à des points de cotisations salariales d'assurance maladie</b> 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 %.</li><li>- Extension des missions de la <b>CADES</b> au refinancement de la dette cumulée par le Régime général depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1996.</li></ul>
<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 (<b>F2R</b>), financé par l'<b>impôt</b>.</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 du 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 <b>pertes de cotisations liées aux mesures d'allègement de charges</b> pesant sur les bas salaires et la réduction de temps de travail. Financement par huit impôts affectés intégralement ou pour partie. <b>Suppression le 1<sup>er</sup> janvier 2004</b>.</p>
<p>Loi n° 2004-810 du 13 août 2004 portant réforme de l'assurance maladie</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Prolongation de la <b>CRDS</b>, initialement créée pour une durée limitée, jusqu'en 2022.</li><li>- <b>Création d'une contribution supplémentaire à la C3S</b> qui suit le même régime que la contribution sociale quant aux règles gouvernant son assiette, son recouvrement et son contrôle.</li><li>- Institution au profit de la CNAMTS d'une contribution des entreprises assurant l'exploitation en France d'une ou plusieurs spécialités pharmaceutiques.</li></ul>





<p>Loi n° 2004-1370 du 20 décembre 2004 de financement de la sécurité sociale pour 2005</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Prévision de la remise par le gouvernement aux deux assemblées parlementaires, d'un rapport annuel retraçant les différentes mesures donnant lieu à <b>la compensation prévue à l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale</b> (y compris celles ne donnant pas lieu à compensation intégrale).</li><li>- 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.</li><li>- La fraction du droit de consommation sur les tabacs affectée à la Cnamts est portée de 21,4 % à 32,5 %.</li></ul>
<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"><li>- Affirmation du principe selon lequel <b>seules les lois de financement de la sécurité sociale peuvent créer ou modifier des mesures de réduction ou d'exonérations non compensées</b> aux régimes obligatoires de base.</li></ul>
<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"><li>- 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).</li><li>- À 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.</li></ul>

*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.*





## Annexe 2 : sélection de jurisprudences

### 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 réglementaire 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 4 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 œuvre 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 (D 6111), à la charge des salariés (D 6112), et à la charge des travailleurs indépendants et des personnes n'occupant pas d'emploi (D 6113) ».

Pour ce qui est des définitions jurisprudentielle :

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

- **CC, décision n° 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 1<sup>er</sup> 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 n° 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 1<sup>er</sup>, 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 entrerait 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, n° 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 créée, 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 Éliane 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, 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** ».

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 (devenus, après modification, articles 39 CE et 43 CE) ».*

*« Autrement dit, pour la Cour, la CSG ne pouvait pas 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 pas 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 visent aussi bien la CSG que la CRDS, le Conseil d'État 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 règlement, 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 (cf. 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 absurdement 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 ».





## Annexe 3 : éléments de prospective

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 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 Elbaum.

Rémi Pellet 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 anti-redistributif, 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 bénéfices des entreprises. Henri Sterdyniak 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, etc.

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.





170



# Bibliographie indicative

## Ouvrages

- M. Borgetto, J.-J. Dupeyroux et R. Lafore, *Droit de la sécurité sociale*, Dalloz, 16<sup>e</sup> 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, et *Pourquoi pas nous ?*, Ed. Fayard, coll. Doc. témoignage, 2014.
- 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 XXI<sup>e</sup> 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 et L.-C. Viossat, *Politiques sociales et mondialisation*, Futuribles, 2001.
- B. Palier, *La réforme des retraites*, 2003, PUF, 3<sup>ème</sup> édition actualisée en 2010 ; *La réforme des systèmes de santé*, 2004, PUF, rééd. 2010, et *A long Good Bye to Bismarck ? The Politics of Welfare Reforms in Continental Europe* (dir.), Amsterdam University Press, 2010.
- B. Palier avec Claude Martin (ed.), *Reforming Bismarckian Welfare systems*, 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 Doc. 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*, n° 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 rétoposition de 1981 à 2006 », *Études et résultats*, n° 647, 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. Hrusitzky, C. Loisy, « Les transformations du financement de la protection sociale et leurs incidences économiques », *Dossiers solidarité et santé*, n° 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. Hrusitzky, « 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, 1<sup>er</sup> Juin 2013, mis à jour le 1<sup>er</sup> 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](http://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.





### **Comité de rédaction**

Responsable de la publication :

Maryvonne de Saint Pulgent, présidente de la section du rapport et des études.

Conception et réalisation :

Jacky Richard, conseiller d'État, rapporteur général, président adjoint de la section du rapport et des études,

Corinne Mathey, secrétaire de la section du rapport et des études.

Secrétaire de rédaction :

Frédéric Navas Alonso de Castaneda, chargé de mission.

### **Coordination du colloque**

Marie Delord, adjointe à la secrétaire de la section du rapport et des études.

Ariane Bakkali et Mathilde Teissier, stagiaires à la SRE.

### **Crédits photos, conseil graphique**

Direction de la communication.

