

## LE LIEN ENTRE PROTECTION SOCIALE ET EMPLOI À TRAVERS LE CHOIX DU MODE DE FINANCEMENT

Au moment de la création de la Sécurité sociale, le choix du mode de financement s'est porté sur la cotisation, ce qui traduit l'origine « bismarckienne » du système, dont une des fonctions essentielles est l'assurance du revenu : la cotisation établit un lien étroit entre revenu professionnel et droit à prestation. L'auteur du plan français de Sécurité sociale, Pierre Laroque, voyait aussi dans la cotisation une garantie d'indépendance vis-à-vis du budget de l'Etat, tandis que le recours à ce mode de financement se justifiait également par la volonté d'établir la démocratie sociale (gestion par les intéressés) (PALIER, 2002). Le choix de la cotisation instaure donc de facto une relation entre emploi et protection sociale, dont le développement est allé de pair avec une extension et une amélioration du statut de salarié jusqu'aux années soixante-dix. Mais ce modèle était, dès 1945, susceptible d'être exposé à des tensions internes car il visait à l'universalisme de Beveridge en conditionnant l'ouverture des droits à l'exercice d'une activité professionnelle (Bismarck).

Le débat relatif au financement de la Sécurité sociale n'est pas nouveau (pour un historique jusqu'à la fin des années quatre-vingt, on se réfèrera à DUPUIS (1989)). Des réformes ont déjà eu lieu. L'extension des prestations familiales et des prestations en nature de l'assurance maladie à l'ensemble de la population, ainsi que la montée du chômage et de la précarité, ont conduit dès les années soixante dix à un relâchement du lien entre activité et droit à prestations. Parallèlement s'est donc posée à cette époque la question de l'évolution du mode de financement de la protection sociale : les principales interrogations se sont alors portées sur le maintien d'un financement exclusivement assis sur le revenu d'activité. Les cotisations sont en effet apparues comme facteur de hausse du coût salarial, tandis que les difficultés financières et l'extension des prestations à des non contributeurs posaient la question d'une modification et/ou d'un élargissement de l'assiette. De nouveaux impôts et taxes ont vu le jour tandis que se poursuivait le dé plafonnement des cotisations.

Mais la réforme la plus importante en matière de financement est bien sûr l'introduction de la CSG (Contribution Sociale Généralisée) en 1991 et son développement ultérieur. Dans les comptes de la protection sociale 2002 (BECHTEL et alii, 2003), les cotisations ne représentent en effet « plus que » 66,9% des recettes (contre presque 80% en 1990). La fiscalisation via la CSG a été réalisée en affectant les recettes de cet impôt au financement des seules prestations « non salariales » : universelles ou de solidarité. La possible extension du principe de fiscalisation sélective retenu pour la CSG à l'ensemble des prestations maladie et famille est régulièrement évoquée. Il s'agirait alors de cantonner le financement par la cotisation -et donc le lien entre emploi et protection sociale- aux seules prestations « d'assurance du revenu ». La Sécurité sociale a également été mise au service des politiques publiques de l'emploi depuis une dizaine d'années. Les mesures d'allègement de cotisations sociales dites « bas salaires » adoptées dans la décennie quatre-vingt-dix ont aussi contribué à la baisse de la part des cotisations dans le financement de la Sécurité sociale. Mises en œuvre afin de lutter contre le chômage des non qualifiés, celles-ci représentent aujourd'hui des montants financiers non négligeables.

La première partie de cette contribution envisage la portée de ces réformes déjà à l'œuvre (allègements de cotisations et introduction de la CSG), et qui ont contribué -en réduisant la part des cotisations dans le financement de la Sécurité sociale- à affaiblir le lien entre emploi et protection sociale. La seconde partie s'interroge sur les différentes modalités possibles et sur les conséquences probables d'une fiscalisation de l'ensemble des prestations dites universelles ou de solidarité. La troisième partie -sous forme de conclusion- souligne à quel point la question du financement est indissociable d'autres débats actuels relatifs au système de protection sociale (droits sociaux, formes de solidarité) (3).

## **1. La portée des réformes déjà réalisées en matière de financement**

La baisse de la part des cotisations sociales dans le financement de la protection sociale s'explique à la fois par la montée en charge des allègements de cotisations mis en œuvre à partir de 1993 dans le cadre de la lutte contre le chômage (1.1.), et surtout par celle de la CSG dont la création puis le développement marquent une nette rupture par rapport au mode de financement adopté au moment de la création de la Sécurité sociale (1.2.).

### ***1.1. Les allègements de cotisations dans le cadre des politiques publiques d'emploi ou l'instrumentalisation de la Sécurité sociale***

Afin de réduire le coût du travail, des mesures d'allègement de cotisations sociales ont été mises en œuvre depuis 1993. Elles ont pris beaucoup d'ampleur depuis lors et ont rendu les cotisations patronales progressives. Adoptées afin de lutter contre le chômage des non-qualifiés (TURQUET, 2002), ces mesures ont peu à peu vu leur périmètre s'accroître<sup>1</sup>, tandis que la loi AUBRY II sur les 35 heures conditionnait leur obtention à la signature d'un accord majoritaire prévoyant l'adoption de la nouvelle durée légale du travail<sup>2</sup>. Cette condition a été supprimée par la réforme FILLON qui prévoit l'unification des allègements à l'horizon 2005 : remplacement de toutes les mesures existantes par un allègement linéaire dégressif jusqu'à 1,7 SMIC. L'exonération est maximale au niveau du salaire minimum où elle représente 26 points de cotisations sociales patronales (allègement légèrement plus important que celui prévu par la loi Aubry II jusqu'à 1,4 SMIC et inférieur au-delà).

La protection sociale a ainsi été mise au service des politiques publiques de l'emploi, sans que l'on puisse cependant parler en la matière d'une véritable réforme du financement de la Sécurité sociale. Le projet initial de mise en œuvre des 35 heures recelait la volonté, certes timide mais néanmoins présente, de modifier l'assiette de financement de la protection sociale, notamment en introduisant de nouvelles taxes sur les entreprises. Mais l'intervention du Conseil Constitutionnel, qui a censuré certaines des dispositions envisagées, a affaibli cet aspect de la réforme dont seule demeure la CSB (contribution sur le bénéfice des sociétés), qui touche les grandes entreprises. Compte tenu du coût des allègements de

---

<sup>1</sup> Ont d'abord été concernés les salaires inférieurs à 1,1 et 1,2 Smic (« budgétisation » en 1993), puis à 1,3 Smic (« ristourne » JUPPÉ en 1996).

<sup>2</sup> Bénéficient alors d'allègements dégressifs les salaires compris entre 1 et 1,8 Smic. On ne peut donc plus parler à ce stade de mesures bas salaires ou bas niveaux de qualification.

cotisations sociales patronales, le rendement de la CSB et sa participation au FOREC<sup>3</sup> sont cependant tout à fait modestes.

Les exonérations financées par le FOREC devraient atteindre 16 milliards d'euros en 2003. Les recettes de ce fonds sont de nature fiscale : droits de consommation sur le tabac (47% des recettes prévues en 2003), droits de consommation sur les alcools et les boissons (16% des recettes prévues en 2003), CSB (5%), taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), etc. (Commission des Comptes de la Sécurité Sociale, 2003). Elles se révèlent au total assez hétérogènes car leur recherche dans le cadre des 35 heures s'est faite au coup par coup. A la censure du Conseil Constitutionnel concernant certaines modalités de financement s'est en effet ajoutée la résistance des partenaires sociaux opposés à une participation des organismes sociaux (pour plus de détails, voir CGP, 2001).

D'où la nécessité de faire appel à d'autres types de ressources (droits sur les alcools et tabacs notamment), ce qui a rendu le financement assez émiétté et instable. Malgré l'opposition des partenaires sociaux, la sphère sociale, et plus précisément, la CNAM et le FSV (Fonds de solidarité vieillesse), ont cependant bien contribué au financement du FOREC car les transferts de taxes opérés vers ce fonds n'ont parfois été que partiellement compensés. A titre d'exemple, en 2002, la perte de la taxe auto (910 millions d'euros), transférée au FOREC (et jusque là affectée à la CNAM), n'a ainsi été remplacée qu'à hauteur de 565 millions d'euros (correspondant à l'augmentation des droits sur le tabac) (Commission des Comptes de la Sécurité Sociale, 2003). Le FOREC est supprimé en 2004, date à partir de laquelle les remboursements des allègements de cotisations (montant estimé : 17 milliards d'euros) sont de nouveau budgétisés.

Au-delà de la question des financements de substitution, se pose celle du type d'emplois ainsi créés (TURQUET, 2003a). Les salariés au SMIC ne supportent aucune charge fiscale et sociale nette, ils ne contribuent pas au financement de leur assurance maladie, ainsi « le niveau de vie assuré aux travailleurs non-qualifiés est totalement dissocié du coût de leur travail » (STERDYNIK, 2004, p.3). Ces mesures d'allègement de cotisations accentuent la segmentation du marché du travail, risque qui a déjà été souligné par CHAPON et EUZÉBY (2002) en ce qui concerne la création d'une catégorie de travailleurs occupant des emplois de mauvaise qualité et fiscalement subventionnés à travers la prime pour l'emploi. Il semble bien s'agir d'une situation dans laquelle les « travailleurs du bas de l'échelle seraient subventionnés pour travailler, leurs employeurs seraient subventionnés pour les employer. Une catégorie spéciale d'emplois à bas salaires serait créée. » (DUPONT et STERDYNIK, 2002, p. 101). Pour ces travailleurs, souvent enfermés dans des trappes à bas salaires, la protection sociale est en grande partie déconnectée de l'exercice de l'activité salariée.

## ***1.2. La logique de fiscalisation sélective à l'œuvre à travers l'introduction de la CSG***

Quant à la CSG, son taux global est depuis 1998 de 7,5% pour les revenus d'activité, de patrimoine et de placement et des jeux et de 6,2% sur les revenus de remplacement<sup>4</sup>. Il existe

<sup>3</sup> La loi de financement de la Sécurité sociale (LFSS) pour 2000 a créé le FOREC (Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de Sécurité sociale). Mis en place à partir de 2001, celui-ci a en charge la compensation aux régimes de Sécurité sociale des pertes de cotisations liées aux mesures d'allègement des cotisations sociales sur les bas salaires, à la réduction négociée du temps de travail et aux exonérations des cotisations d'allocations familiales (en faveur de certains régimes spéciaux et des salariés agricoles) ainsi que du nouvel allègement FILLON (à partir du 1er juillet 2003).

<sup>4</sup> La réforme de l'assurance maladie actuellement en débat prévoit d'élargir l'assiette concernant les revenus du travail et d'augmenter le taux de CSG pour les retraités imposables (+0,4 points) ainsi que le taux de CSG prélevé sur les revenus de patrimoine et de placement (+0,7 points) et des jeux.

donc un taux privilégié pour les retraites et les indemnités de chômage, auquel s'ajoute un système d'exonérations : une personne non imposable au titre de l'impôt sur le revenu, mais qui se situe au-dessus du seuil d'exonération de la taxe d'habitation, acquitte un taux réduit de CSG de 3,8% ; une personne non imposable et sous le seuil est totalement exonérée (MURAT et ROTH, 2002).

La création de la CSG en 1991<sup>5</sup>, puis ses élargissements successifs au cours de la décennie quatre-vingt-dix, correspondent à une fiscalisation sélective des dépenses de protection sociale. Les points de CSG servent au financement de prestations qui n'ont plus le caractère d'un salaire différé et sont de type universel ou de solidarité nationale (PELLET, 2002) : elles ne sont pas forcément contributives (des populations peuvent en bénéficier sans avoir cotisé) et leur montant n'est pas lié à celui du salaire perçu (allocations ou prestations familiales, charge des pensions dites de solidarité nationale financées par le FSV, prestations en nature de l'assurance maladie et plus récemment, Allocation Personnalisée d'Autonomie).

La CSG finance l'assurance maladie depuis 1997. La prise en charge de ce risque relevait jusque là d'une logique plus professionnelle (financement par cotisation), mais l'élargissement progressif à des non contributeurs : bénéficiaires du RMI, jeunes de moins de 25 ans dans les mêmes conditions, etc., explique pour partie l'élargissement de l'assiette du financement. Cette réforme marque une rupture avec un financement par cotisation affirmant un haut niveau de responsabilité sociale des entreprises (VOLOVITCH, 2001). Les deux dernières augmentations de CSG (1997 et 1998) ont été affectées à la maladie et sont allées de pair avec une baisse du taux de cotisation maladie (part salarié) car elles visaient la neutralité en terme de prélèvement sur salaire : logique de substitution. Les prestations en nature de l'assurance maladie sont ainsi considérées comme des prestations universelles<sup>6</sup> (contrairement aux indemnités journalières qui demeurent financées par cotisations salariales).

Les inconvénients de la CSG ont fait l'objet de multiples analyses. Prélèvement fiscal proportionnel et dépersonnalisé, la CSG n'est pas en mesure d'apprécier correctement les capacités contributives (sur ce point, voir DUPUIS, 1995). Son instauration ainsi que l'élargissement de son assiette en 1997 ont privilégié une perspective d'équité horizontale : rééquilibrage de la fiscalité entre capital et du travail (GUTMAN et LEFEBVRE, 1999)<sup>7</sup>. En revanche, compte tenu du domaine très étroit d'application du taux réduit<sup>8</sup>, la CSG n'induit pas d'équité verticale, c'est-à-dire de redistribution (CONCIALDI et MONNIER, 2002). Son caractère pour partie déductible<sup>9</sup> profite proportionnellement davantage aux revenus les plus élevés, dont elle diminue le revenu imposable, et contribue à réduire la progressivité de l'impôt sur le revenu. Dans un rapport de 1996, le conseil des impôts recommandait d'ailleurs de conserver à la CSG son caractère non déductible. Tel n'a pas été le cas. La montée en

---

<sup>5</sup> La proposition d'une cotisation proportionnelle sur le revenu de ce type date d'une note du Commissariat du plan de 1981, ensuite reprise dans des articles (LESCURE et STRAUSS-KHAN en 1983) et de nombreux rapports : voir la synthèse réalisée par DUPUIS (1989).

<sup>6</sup> Comme le fait remarquer très justement VOLOVITCH (2001), l'assurance maladie n'est cependant devenue universelle qu'à l'issue de la mise en œuvre de la CMU (Couverture Maladie Universelle) en 2000, laquelle n'est pas financée par la CSG.

<sup>7</sup> Cependant, en 2002, les recettes de CSG sont issues : à 73,8% des revenus d'activité, à 14,5% des revenus de remplacement et seulement à 10,5% des revenus de patrimoine et de placement (Commission des Comptes de la Sécurité Sociale, 2003).

<sup>8</sup> Taux réduit par ailleurs justifié lorsque l'on sait par exemple que les retraites ne sont désormais plus indexées sur les salaires, mais sur les prix. En même temps, existent des incohérences non négligeables : la CSG est proportionnelle pour les salariés (même à bas salaires : catégorie qui s'est largement développée dans la décennie quatre-vingt-dix en lien avec la montée en charge du temps partiel), tandis qu'elle n'est prélevée qu'au dessus d'un plafond pour les retraités et les chômeurs.

<sup>9</sup> Déductibilité à hauteur de 5,1% pour les revenus d'activité et de 3,8% pour les revenus de remplacement, ce qui correspond aux deux dernières augmentations qui se substituaient à des prélèvements déductibles (cotisations sociales salariés).

charge de la CSG, son caractère partiellement déductible et l'allègement concomitant du barème de l'impôt sur le revenu (à l'assiette déjà étroite) sont autant d'éléments qui ont ainsi contribué au développement des prélèvements proportionnels au détriment des prélèvements progressifs.

## **2. Quelques voies envisageables de réforme et leurs conséquences**

A l'exception de celles qui financent les indemnités journalières, les cotisations salariales d'assurance maladie ont donc été remplacées par la CSG. Cette réforme a contribué à alimenter le débat relatif au financement de la protection sociale et plus précisément, celui qui a trait aux prestations dites universelles ou de solidarité. Certains économistes ont vu dans cet élargissement de la CSG l'occasion d'étendre le processus de fiscalisation à l'ensemble des prestations maladie et famille en cantonnant le financement par la cotisation aux seules prestations « d'assurance du revenu » (STERDYNIAK et VILLA, 1998). Cette idée se justifierait par :

-l'élargissement progressif de la protection sociale à des bénéficiaires non contributeurs qui affaiblit le lien entre salariat et prestations universelles ou de solidarité. D'où la nécessité de recourir pour leur financement à l'ensemble des revenus : c'est cette logique qui a présidé à la mise en œuvre de la CSG ;

-la nécessité d'alléger les prélèvements portant sur les revenus du travail.

A ces fins il serait nécessaire, selon G. CORNILLEAU et H. STERDYNIAK, « que progressivement les prestations universelles (comme les allocations familiales ou l'assurance-maladie) soient financées par la CSG ou par une contribution assise sur la valeur ajoutée et non plus par des cotisations assises sur les seuls revenus d'activité » (CORNILLEAU et STERDYNIAK, 2003, p. 938).

On examinera dans un premier temps les possibilités de mise en œuvre d'une contribution assise sur la valeur ajoutée (2.1.) avant d'évoquer dans un second temps celles d'une augmentation ou d'une réforme de la CSG<sup>10</sup> (2.2.).

### ***2.1. Avantages et inconvénients d'une contribution assise sur la valeur ajoutée***

Le sort des cotisations patronales affectées à des prestations universelles a fait l'objet de nombreuses discussions. L'idée consistant à remplacer ces cotisations par une taxe sur la valeur ajoutée a été maintes fois étudiée, débattue<sup>11</sup>, et resurgit généralement lorsque le partage de la valeur ajoutée est favorable à l'excédent brut d'exploitation (GUBIAN, 1997). Elargir l'assiette à la valeur ajoutée pour le financement de certaines prestations (ici, maladie et famille) revient en effet à faire participer le capital au financement de la protection sociale en taxant au même taux excédent brut d'exploitation et salaires (prélèvement neutre en matière de combinaison des facteurs de production). Un tel changement d'assiette a pour objectif d'enrichir la croissance en emplois en réduisant le poids des prélèvements sur le facteur travail car cette taxation accrue du capital pourrait alors être compensée par une moindre taxation du travail, ce qui devrait favoriser son utilisation par les entreprises (baisse du coût relatif capital-travail ainsi que du coût absolu du travail). L'assiette valeur ajoutée

<sup>10</sup> Cette présentation ne prétend bien sûr guère à l'exhaustivité. D'autres propositions existent : TVA sociale, écotaxe, etc. Nous avons uniquement retenu ici celles qui nous paraissent les plus intéressantes.

<sup>11</sup> Cette proposition date en effet de 1952 (BOBIN et CHAMPION) et a été reprise dans de nombreux rapports à partir de 1974 (DUPUIS, 1989).

évolue au même rythme que le Produit Intérieur Brut, d'où un financement de la protection sociale ajusté à la production de richesses. Elle donnerait également lieu à un prélèvement social spécifique, maintenant ainsi l'ancrage professionnel de la protection sociale et partant, la responsabilité sociale de l'entreprise.

Mais, ainsi que le soulignait le rapport CHADELAT de 1997 après avoir discuté les avantages et inconvénients respectifs de la mise en œuvre d'une contribution sur la valeur ajoutée, une telle réforme induirait une augmentation du coût du capital pénalisante pour les secteurs les moins utilisateurs de main d'œuvre (cimenteries, chimie, automobile, etc.) et avantageuse pour ceux qui le sont davantage (le BTP, les hôtels-café-restaurants, etc.). Est-il bon de taxer les secteurs capitalistiques, qui investissent et sont compétitifs (secteurs exposés à la concurrence étrangère) ? Le risque est alors de freiner l'investissement, donc la compétitivité, la croissance et l'emploi. Il s'agit, à travers cette baisse du coût du travail, de favoriser l'émergence d'activités peu capitalistiques et fortement utilisatrices de travail : est-ce à terme favorable au développement de l'économie<sup>12</sup> ? Le rapport MALINVAUD (1998) critique à son tour l'assiette valeur ajoutée qu'il assimile à un prélèvement sur les profits affectant les entreprises innovantes.

La mise en œuvre d'une telle contribution sur la valeur ajoutée serait pour le moins délicate : on l'a vu, elle induirait des transferts importants entre entreprises. Elle se révélerait également administrativement compliquée car il s'agit d'un nouveau prélèvement avec une nouvelle assiette, d'où un surcroît de déclarations pour les entreprises et de contrôle pour les administrations. STERDYNIAK et VILLA (1998) en conviennent d'ailleurs parfaitement. C'est sans doute une des raisons pour lesquelles cette idée déjà ancienne n'a pas abouti. L'élargissement de l'assiette à la valeur ajoutée paraît difficilement envisageable à l'heure actuelle, d'autant que la voie empruntée depuis la décennie quatre-vingt-dix afin de réduire le coût du travail est clairement celle d'un allègement dégressif des cotisations patronales, suivant ainsi les enseignements du rapport MALINVAUD<sup>13</sup> (1998) qui rejetait l'idée d'une contribution sur la valeur ajoutée. STERDYNIAK et VILLA (1998) estiment pour leur part qu'il ne faut pas opposer réduction des cotisations sociales sur bas salaires et recherche d'une assiette élargie pour les cotisations sociales employeurs. Ils proposent à cette fin le remplacement des cotisations patronales maladie et famille par une contribution sur la valeur ajoutée exonérant la partie du salaire inférieure au SMIC : « mesure la plus favorable à l'emploi si l'on croit au chômage spécifique des non-qualifiés et à une substituabilité travail non qualifié/capital » (STERDYNIAK et VILLA, 1998, p.185). Là est en effet toute la question.

## ***2.2. Quelles évolutions possibles pour la CSG ?***

Les marges d'augmentation de la CSG, sous sa forme actuelle, paraissent assez minces compte tenu de la faiblesse de la part des salaires dans la valeur ajoutée et du risque d'amputation du pouvoir d'achat défavorable à la consommation qui en découlerait. Une augmentation de CSG, même compensée par une augmentation du salaire brut, laisserait pour

---

<sup>12</sup> C'est pourquoi, après avoir mis en évidence les inconvénients de la CVA, le rapport CHADELAT proposait une modulation des cotisations employeurs en fonction du ratio : masse salariale/valeur ajoutée. Le ratio serait modulé en fonction de la politique d'emploi des entreprises. Les entreprises paieraient un taux de cotisation normal si ce ratio est pour elles proche de la moyenne, un taux majoré s'il est faible, minoré s'il est élevé. On peut aussi comparer ce ratio à la moyenne du secteur, ce qui pénalise moins les entreprises situées dans un secteur très capitalistique. L'objectif est toujours de rééquilibrer les prélèvements pesant sur le capital et sur le travail. Mais on voit assez mal comment évaluer cette moyenne du secteur, supposée être la « norme ».

<sup>13</sup> A ceci près que celui-ci préconisait de financer les allègements de cotisations patronales sur bas et moyens salaires par une augmentation des cotisations sur les salaires supérieurs à 2 SMIC.

sa part intacte le revenu des salariés mais pèserait de façon plus lourde sur les revenus sociaux (retraites notamment) et sur ceux des capitaux. Avant d'envisager tout scénario d'augmentation de la CSG, il s'avère donc nécessaire de s'interroger sur le caractère plus ou moins tolérable/équitable d'un alourdissement de cette contribution dont on a vu qu'elle n'était pas en mesure, compte tenu de son caractère proportionnel et en partie déductible, d'opérer de véritable redistribution.

Comment rendre la CSG socialement plus juste ou, de façon plus générale, proportionner le prélèvement aux capacités contributives des ménages ? CONCIALDI et MONNIER (2002) ont proposé de rendre la CSG progressive en pratiquant un abattement forfaitaire sur la rémunération globale et un taux d'imposition frappant l'assiette imposable après abattement. Après avoir chiffré différents scénarios, ils concluent que, dans le cas d'une réforme à rendement constant, la non déductibilité du prélèvement maximise l'impact redistributif de la réforme. Dans le même esprit, la LFSS 2001 prévoyait l'exonération partielle ou totale de la CSG pour les revenus en dessous d'un certain seuil. Cette disposition a été censurée par le Conseil Constitutionnel au motif qu'elle ne tenait pas compte de l'ensemble des facultés contributives du contribuable. Toujours selon CONCIALDI et MONNIER (2002), ce n'est donc pas la progressivité en elle-même qui a été rejetée. Si la prime pour l'emploi a finalement remplacé la réforme initialement prévue de la CSG, rendre celle-ci progressive leur paraît toujours d'actualité (CONCIALDI et MONNIER, 2002). Cela supposerait d'abandonner la retenue à la source afin de totaliser l'ensemble des revenus des ménages.

La fusion entre impôt sur le revenu et CSG : ISG ou impôt social généralisé, pour reprendre la terminologie utilisée par STERDYNIAK (1995), pourrait être une solution. Il s'agirait alors de refondre le barème de l'impôt sur le revenu en élargissant l'assiette, ce qui permettrait de tenir compte de la totalité des revenus et de la composition familiale. Cette formule aurait le mérite de redonner à l'impôt progressif une place plus conséquente dans l'architecture des prélèvements en France, impôt auquel il est logique de recourir lorsqu'est évoqué le motif de solidarité nationale. Un tel impôt social ne devrait cependant pas selon nous avoir pour fonction de remplacer les cotisations sociales patronales car ce basculement affaiblirait de façon trop importante la responsabilité sociale de l'employeur.

Cette solution présente au demeurant un inconvénient majeur : elle ôte toute spécificité à l'impôt affecté au financement de la protection sociale que constitue la CSG. La fiscalisation via la CSG n'a en effet pas remis en cause le principe assurantiel de l'affectation d'une ressource particulière au financement d'un risque particulier : chaque risque, c'est-à-dire chaque type de prestation, demeure financé par des ressources qui lui sont comptablement affectées, malgré leur caractère fiscal. La création de l'ISG signifierait l'inscription au budget de l'Etat des ressources d'impôt qui viendraient ainsi se fondre dans les recettes générales avec la possibilité pour les pouvoirs publics d'utiliser, le cas échéant, le produit de cette fiscalité nouvelle à d'autres fins qu'au financement de la protection sociale. Or le choix de la cotisation au moment de la création de la Sécurité sociale avait justement pour objet d'éviter ce type de situation, qui pose également la question du mode de gouvernance de l'assurance maladie (c'est-à-dire celle de la place des représentants de salariés et d'employeurs).

### **3. Conclusion : financement, droits sociaux et formes de solidarité**

Les termes du débat relatif au mode de financement de la protection sociale se posent aujourd'hui dans un contexte politique qui privilégie la baisse du coût du travail et plus largement, celle des prélèvements obligatoires et des dépenses publiques. Il est d'ailleurs regrettable que la volonté de réduire le coût du travail constitue le point commun à la plupart

des propositions de réforme du financement de la protection sociale. Elargir l'assiette à la valeur ajoutée ou faire appel à l'impôt revient bien à admettre que le coût du travail est trop élevé. Le recours aux allègements de cotisations patronales s'avère pourtant déjà massif, mais va de pair avec une grande opacité des ressources de substitution<sup>14</sup> dont la pérennité n'est en outre pas assurée. L'effet de telles mesures sur l'emploi dépend des hypothèses concernant la substituabilité des facteurs de production : les entreprises font-elles effectivement leurs choix techniques sur la seule base des prix relatifs des facteurs ? Il n'existe aucune évidence empirique à ce sujet car le surplus ainsi généré peut être utilisé à d'autres fins (TURQUET, 2002).

Les risques liés à l'affaiblissement de la cotisation sont d'ailleurs soulignés par B. FRIOT (1998) pour qui la cotisation n'est pas un prélèvement, mais fait partie intégrante du salaire. Elle est du « salaire socialisé » et marque le lien existant entre emploi et protection sociale. La cotisation est en ce sens constitutive du salaire et de la reconnaissance sociale du travail. L'entreprise ne rémunère pas une productivité marginale, mais le droit d'utiliser une fraction de la force de travail en fonction d'un barème socialement négocié. L'existence des cotisations sociales traduit bien la responsabilité sociale de l'entreprise. Le développement des allègements de cotisations et la montée en charge de la CSG ont déjà contribué au désengagement de cette dernière en matière de financement de la protection sociale. Alléger, réduire la part des cotisations sociales, c'est aussi, toujours selon B. FRIOT, déplacer le travail vers une logique de solidarité nationale. Dans le cadre des allègements « bas salaires », les droits sociaux des salariés concernés ne seraient plus fondés sur la reconnaissance sociale de leur travail, mais sur celle de leur pauvreté.

La mise en œuvre d'une contribution sur la valeur ajoutée présente l'avantage de maintenir le lien entre entreprise et protection sociale, mais paraît difficile à envisager pour les raisons évoquées dans la partie précédente. J.-M. DUPUIS (1995) fait d'ailleurs valoir qu'à ce stade (celui de la répartition de la valeur ajoutée), les possibilités de répercussion sont multiples pour l'entreprise : sur le prix de vente, le revenu des facteurs de production. Rien ne garantit qu'une augmentation du taux de contribution sur la valeur ajoutée sera, in fine, supportée de la même manière par les revenus du capital et du travail. On peut ajouter que c'est bien dans tous les cas le rapport de forces entre employeurs et employés qui tranche la question de savoir sur qui pèse finalement le nouveau prélèvement. Ainsi que le souligne très justement M. HUSSON, on ne voit pas bien pourquoi il serait plus facile d'imposer un élargissement de l'assiette plutôt qu'une augmentation du taux de cotisation : « toutes ces mesures, dès lors qu'elles ont un effet équivalent sur le partage de la valeur ajoutée, rencontreraient le même degré de résistance » (HUSSON, 2003, p.34).

Reste la question de l'universalisation des droits sociaux. Elle se pose avec acuité dans les systèmes de protection sociale bismarckiens mis à mal par la montée du chômage et de l'instabilité de l'emploi, comme en France. Il s'agit alors de mettre en œuvre des droits indépendants de l'activité professionnelle et relevant de la solidarité nationale (EUZÉBY, 2004), donc du financement par l'impôt. Cependant, on ne saurait mieux l'expliquer que B. JOBERT : « l'accès universel à des droits ancrés dans la citoyenneté ne conduit pas à la conception de prestations et de services homogènes pour tous mais plutôt au développement d'actions spécifiques pour les exclus. L'accès universel à la santé aurait pu être développé en revenant sur les formules de déremboursement qui avaient rendu nécessaire la cotisation à des mutuelles complémentaires. Il a été recherché au contraire dans le financement de l'équivalent de ces mutuelles pour les plus démunis (...). La solidarité nationale, déclinée parfois en

---

<sup>14</sup> Opacité que la suppression du FOREC -dont les ressources sont à partir de 2004 transférées au budget de l'Etat- risque d'accroître.

solidarités urbaines, légitime des prestations ciblées et souvent territorialisées » (JOBERT, 2003, p.80).

Il paraît donc assez dangereux de ne retenir des différentes propositions faites en matière de financement de la protection sociale que la distinction entre prestations assuranciennes (de remplacement du revenu) et prestations non contributives. Le risque est double :

-le renforcement du caractère contributif des prestations financées par cotisations conduirait peu à peu à réduire les différentes formes de redistribution ou de solidarité inhérentes<sup>15</sup> à ce type de prestations et qui fondent la distinction essentielle entre assurance sociale et assurance privée ;

-une dérive assistancielle des autres prestations (santé et famille) pourrait avoir lieu si la principale préoccupation qui guide les réformes est la réduction des prélèvements obligatoires et des dépenses publiques. Dans ce cas, la mise sous conditions de ressources de prestations de bas niveau ne constitue qu'un pâle succédané de l'universalité. Or, la force de la Sécurité sociale comme facteur de cohésion résulte avant tout du fait que tous peuvent en attendre un bénéfice (BORGETTO, 2003). D'où le « paradoxe de la redistribution » : les travaux comparatifs montrent que, plus les prestations sont ciblées, plus la réduction des inégalités est faible car ces prestations ne parviennent généralement pas à recueillir un soutien considérable de la part de la population (PALME, 2002). Peut alors se produire une rétractation graduelle vers un « Etat-providence résiduel » et un tiraillement des classes moyennes qui se voient obligées de financer des prestations dont elles ne bénéficient pas toujours et parallèlement, de recourir au marché si elles en ont les moyens.

Le développement de prestations sous conditions de ressources va en effet de pair avec celui de l'assurance privée. On peut alors qualifier la baisse du taux de prélèvement obligatoire de « fictive » (STERDYNIAK, 2004) s'il s'agit uniquement de transférer vers la sphère privée une partie des dépenses jusque là dévolue à la sphère publique, ce qui se traduit par un affaiblissement des solidarités. En matière de santé par exemple, l'assurance privée exclut toute forme de redistribution horizontale ou verticale. On sait que le niveau des couvertures complémentaires en France traduit la capacité des individus à payer en fonction de leur revenu et de leur situation sur le marché du travail (GRIGNON, 2002). Leur taux de couverture ainsi que le niveau de garantie des contrats augmentent en effet avec le revenu<sup>16</sup>, générant ainsi des inégalités dans l'accès aux soins (BOCOGNANO et alii, 2000, TURQUET 2003b et 2004).

On peut d'ailleurs à ce propos souligner un paradoxe : les entreprises bénéficient aujourd'hui d'avantages sociaux et fiscaux non négligeables lorsqu'elle mettent en place une couverture complémentaire maladie pour leurs salariés, ce qui est une pratique courante<sup>17</sup> (del Sol et Turquet, 2001). Cela signifie qu'il leur est reconnu un rôle en matière de santé et d'assurance maladie (même si telle n'est pas leur préoccupation première lorsqu'elles adoptent ce type de régime). Dès lors, pourquoi le financement des dépenses de santé serait-il totalement déconnecté de l'entreprise et de l'emploi ? La santé reste un élément essentiel dans la recherche et la reprise d'emploi, tandis que le lien entre santé et conditions de travail ne peut être négligé.

<sup>15</sup> Celui-ci est déjà à l'œuvre à travers les réformes successives en matière d'assurance chômage ou de retraite. Sur ce point, voir notamment Concialdi (1999).

<sup>16</sup> Ces résultats sont confirmés par l'enquête ESPS 2002 du CREDES : seules 55,3% des personnes dont le revenu mensuel moyen par unité de consommation est inférieur à 550 € disposent d'une couverture complémentaire (hors CMU) tandis que ce pourcentage s'élève à 95,5% pour les personnes dont le revenu mensuel moyen par unité de consommation est supérieur à 1300€.

<sup>17</sup> D'où un manque à gagner d'ailleurs très important pour la Sécurité sociale que la Cour des Comptes évalue en 2001 à plus de 8 milliards d'euros pour l'ensemble de la protection sociale complémentaire d'entreprise (assurance maladie complémentaire et prévoyance : décès-invalidité-incapacité) (Cour des Comptes, 2001). En France, environ 60% des couvertures complémentaires en santé sont obtenues par le biais de l'entreprise.

Quoiqu'il en soit, si l'on considère comme indispensable, compte tenu du chômage massif et des évolutions du marché du travail, la distinction entre droits fondés sur l'emploi (faisant appel à la solidarité professionnelle) et droits universels (registre de la solidarité nationale) il apparaît nécessaire :

-de réaffirmer le caractère véritablement universel des prestations non assurantielles (au sens scandinave ou « social-démocrate » du terme pour reprendre la terminologie d'ESPING ANDERSEN) : prestations de bon niveau fondées sur le critère de citoyenneté ou de résidence, afin d'en renforcer la légitimité ;

-de faire appel à un mode de financement « socialement juste » pour les prestations relevant de la solidarité nationale, c'est-à-dire proportionné aux capacités contributives des ménages.

Quelque soit le mode de financement, un bon niveau de prestations requiert l'acceptation d'un niveau élevé de prélèvements obligatoires. Cette acceptation sera d'autant plus grande que les prélèvements seront considérés comme « justes » et que les prestations bénéficieront au plus grand nombre.

Pascale TURQUET  
Directrice du LESSOR  
Laboratoire d'Economie et de Sciences Sociales de Rennes  
Université Rennes II

## BIBLIOGRAPHIE

- ABRAMOVICI G. (2003), « La protection sociale en Europe », *Eurostat, Statistiques en Bref, Population et conditions sociales*, Thème 3 - 3
- BECHTEL J., HORUSITZKY P. et LOISY C. (2003), « Les comptes de la protection sociale en 2002 », *Etudes et résultats*, n°265, octobre
- BLANCHARD O. et TIROLE J. (2003), *Protection de l'emploi et procédures de licenciement*, CAE
- BOCOGNANO A., COUFFINHAL A., DUMESNIL S. et GRIGNON M. (2000), La complémentaire maladie en France : qui bénéficie de quels remboursements ?, *Biblio n°1317*, Credes
- BORGETTO M. (2003), « La solidarité, l'égalité et la responsabilité face aux transformations de l'Etat-providence », in *De la responsabilité solidaire*, BEC C. et PROCACCI G. (dir), Syllepse
- CHADELAT J.-F. (1997), *Rapport sur la réforme des cotisations patronales*, remis au Premier ministre le 16 juin
- CHAPON S. et EUZÉBY C. (2002), « Vers une convergence des modèles sociaux européens ? », *Revue Internationale de Sécurité Sociale*, vol 55, n°2.
- Commissariat Général du Plan (2001), *Réduction du temps de travail : les enseignements de l'observation*, Rapport de la commission présidée par H. Rouilleault, La Documentation Française
- Commission des Comptes de la Sécurité Sociale (2003), *Les comptes de la Sécurité sociale*, La Documentation Française, septembre
- CONCIALDI P., « Pour une économie politique de la protection sociale », *Revue de l'Ires*, n°30, 1999
- CONCIALDI P. et MONNIER J.-M. (2002), « Scénarios de réforme de la CSG », *Revue française de Finances Publiques*, n°78, juin
- CORNILLEAU G. ET STERDYNIAK H. (2003), « La réforme des retraites de 2003, bilan et perspectives », *Droit Social*, n°11, novembre
- Cour des Comptes (2001), *La sécurité sociale Septembre 2001*, Les éditions des journaux officiels
- DEL SOL M. et TURQUET P. (2001), *Les spécificités mutualistes à l'épreuve de la protection sociale d'entreprise*, Rapport pour la MiRe, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité
- DUPONT G. et STERDYNIAK H. (2002), « La prime pour l'emploi », in OFCE, *L'économie française 2002*, Repères La Découverte.
- DUPUIS J.-M. (1989), *La réforme du financement de la protection sociale*, Rapport pour le Ministère des Affaires Sociales et de l'Emploi, 1989
- DUPUIS J.-M. (1995), « Les enjeux du financement de la protection sociale », *Droit Social*, n°6, juin
- ESPING-ANDERSEN G. (1999), *Les trois mondes de l'Etat-providence. Essai sur le capitalisme moderne*, Paris, PUF (ed. originale 1990)
- EUZÉBY C. (2004), « Repenser la protection sociale dans l'Union européenne : vers plus de droits fondamentaux universels », *Revue Internationale de Sécurité Sociale*, vol 57, n°1,

janvier-mars

FRIOT B. (1998), *Puissances du salariat*, La Dispute

GEORGE V. et TAYLOR-GOOBY P.-F. (eds) (1996), *European welfare policy*, London, MacMillan

GRIGNON M. (2002), « Quel filet de sécurité pour la santé ? Une approche économique et organisationnelle de la couverture maladie universelle », *Revue Française des Affaires Sociales*, n°2, avril-juin

GUBIAN A. (1997), « Réformer l'assiette des cotisations patronales : un débat ancien toujours d'actualité », *Travail et emploi* n°72, 3

GUTMAN O. et LEFEBVRE E. (1999), « Le rééquilibrage de la fiscalité du travail et du capital », *Regards sur l'Actualité*, n°248, février

HUSSON M. (2003), *Les casseurs de l'Etat social*, La découverte

JOBERT B. (2003), « De la solidarité aux solidarités dans la rhétorique politique française », in *De la responsabilité solidaire*, BEC C. et PROCACCI G. (dir), Syllepse

MALINVAUD E. (1998), *Les cotisations sociales à la charge des employeurs : analyse économique*, CAE n°9

MURAT F. et ROTH N. (2002), « Le financement de la protection sociale : la montée en charge des contributions sociales », *Données sociales 2002-2003 La Société française*, INSEE

PALIER B. (2002), *Gouverner la sécurité sociale*, PUF

PALME J. (2002), « Protection sociale et lutte contre les inégalités : le modèle scandinave », *L'économie politique*, n°13, 1<sup>er</sup> trimestre

PELLET R. (2002), « Le financement de la Sécurité sociale : le sens des réformes », *Regards sur l'Actualité*, n°285, novembre

STERDYNIAK H. (1995), « Vers une réforme fiscale en France », in OFCE, *L'économie française*, Repères, La découverte

STERDYNIAK H. (2004), « L'introuvable réforme fiscale », *Lettre de l'OFCE*, n°249, 4 mai

STERDYNIAK H. et VILLA P. (1998), « Pour une réforme du financement de la Sécurité sociale », *Revue de l'OFCE*, n°67, octobre

TURQUET P. (2002), « Les allègements de cotisations sociales dans le cadre des politiques publiques d'emploi françaises : objectifs et conséquences », *Travail et Emploi*, n°90.

TURQUET P. (2003a), « Allègements de cotisations, emploi et protection sociale », in Carlier et alii (dir), *Mondialisation et régulation sociale*, L'Harmattan

TURQUET P. (2003b), « Les mutuelles de santé face à la concurrence sur le marché de la protection sociale d'entreprise », *Recma, Revue Internationale de l'économie sociale*, n°288

TURQUET P. (2004), « L'obtention d'une couverture complémentaire maladie dans le cadre de l'entreprise : de fortes inégalités malgré l'existence d'une réglementation plus favorable », *Communication aux Journées des économistes français de la santé*, IRDES, juin

VOLOVITCH P. (2001), « L'évolution des ressources de la protection sociale (1959-1999) », *La Revue de l'Ires*, n°37/3