

# LE FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE

## Contribution au Colloque CONTRE LA PENSÉE UNIQUE

par **ALAIN LIPIETZ**  
CEPREMAP

142 rue du Chevaleret 75013 Paris

Fax 44243857, lipietz@cepremap.msh-paris.fr

22 juin 1996

Cette contribution s'inscrit dans l'actuel processus de réflexion de la Commission Économie des Verts pour la révision de leur programme économique de 1992. Rappelons que ce programme, pour son aspect social, reposait sur une réduction forte du temps de travail avec maintien des bas et moyens salaires mensuels. Donc sur une forte hausse des coûts salariaux horaires et donc un repartage de la valeur ajoutée des entreprises vers les salaires. Ce repartage ne peut être renouvelé dans le financement de la protection sociale, qui doit au contraire viser un repartage des revenus distribués aux ménages. Rappelons les propositions des Verts en 1992..

\* Pour la retraite : on ne touchait pas aux mécanismes actuels (cotisations salariés + cotisations employeurs).

\* Pour la santé : transfert du financement à la TVA.

\* Pour la maladie : transfert à l'impôt sur le revenu.

\* Pour le chômage : rien de précis.

Plusieurs changements récents nous amènent à envisager des ajustements.

Pour la retraite, rien à changer. Nous l'avons dit, nous le maintenons : la retraite est trop liée aux salaires pour donner aux cotisations une autre assiette. Les taux de cotisation sont appelés à augmenter au fur et à mesure de l'allongement de la vie humaine et de la réduction du temps de travail. Cette augmentation du taux doit se faire du côté de la part "employeurs" afin de les obliger à consacrer à la retraite une part des gains de productivité futurs.

En revanche, notre plan pour les deux autres secteurs de la Sécurité Sociale n'était pas fermement fondé, et la situation a évolué.

1. Nous avons raison de reporter la couverture de la Maladie et de la Famille vers la fiscalité, car cela concerne les "résidents" plus que les "salariés". Et nous avons raison de ne pas tout reporter d'un coup sur l'impôt sur le revenu : cela aurait trop "chargé la barque" pour les moyens et hauts revenus. Nous avons donc joué sur deux tableaux : l'impôt sur le revenu (qui a l'avantage d'être progressif) et la TVA. Celle-ci est en fait un impôt prélevé selon un pourcentage uniforme sur tous les revenus distribués par les entreprises, salaires et profits<sup>1</sup>. L'inconvénient est que ce taux est uniforme (mais c'était déjà le cas des cotisations sociales, qui en outre ne portaient que sur les salaires). Mais il y a un avantage : étant déductible à la

---

<sup>1</sup> Voir mon article "La TVA et-elle de droite ?", *Alternatives économiques*, Juin 96

frontière, la TVA fonctionne comme une "socio-taxe" qui permet (un peu...) de découpler la politique sociale de la concurrence internationale.

2. Mais le partage que nous proposons était fort empirique. On avait mis "la TVA pour la maladie, et l'impôt sur le revenu pour la famille", parce que les sommes étaient du même ordre de grandeur. La TVA était doublée, l'impôt sur le revenu était augmenté de 60%. L'habillage théorique était un peu tiré par les cheveux ("La famille, ça concerne la société ; les dépenses maladies, ce sont des consommations").

3. Bien entendu, on supposait que la masse des prélèvements restait la même, et que les cotisations sociales étaient supprimées, sans distinction employeurs-employés. Et c'est vrai que, à moyen terme, toutes les cotisations forment une seule masse payée par l'employeur à la Sécu, en même temps qu'il paie le salaire net aux salariés. Mais, instantanément, il en va autrement: quand le gouvernement décide d'augmenter les cotisations "salariés", c'est le salaire net qui baisse ; quand il augmente les cotisations "employeurs", c'est le profit qui baisse. La proposition des Verts 1992 était donc insuffisamment précise sur le partage de la Valeur Ajoutée.

4. Enfin, alors que notre plan, quand il fut présenté à la presse économique en 1992, attira à la fois l'admiration et le scepticisme, ce scepticisme n'est plus de mise. La fiscalisation a fortement avancé dans les faits et dans les têtes, dans le patronat comme dans la droite et la gauche traditionnelle. Mais avec deux différences par rapport à notre proposition :

- \* Maintien de la distinction entre "cotisation employeurs/ cotisations employés", plus forte que la différence "cotisation maladie/ cotisation famille".

- \* Transfert vers la CSG, et non vers l'impôt sur le revenu. Or la CSG, c'est mieux que les cotisations parce que ça touche "tous" les revenus; mais c'est beaucoup moins bien que l'IRPP, car ça touche "même" les très bas revenus : ce n'est pas un impôt progressif. En outre, la question de la "déductibilité de la CSG du revenu imposable" en fait un truc incompréhensible, les gens pensant que "la déductibilité, c'est mieux" (ce que soutient démagogiquement Nicole Notat, soutien dont se prévaut La Martinière), alors qu'en fait elle profite aux plus riches (ce dont même le P.S. est conscient).

En fonction de ces éléments, il convient sans doute de remanier la proposition, en prenant acte de ce que la négociation sociale sera plus claire en partant de la distinction "cotisations employeurs/ cotisations employés" et des critiques justifiées et largement répandues contre la CSG.

Le nouveau schéma pourrait être le suivant :

**1) Les cotisations employeurs (toute la branche "famille" et une partie de la "maladie") sont transformées en TVA (même si on l'appelle autrement).**

La valeur prélevée sur la production reste la même. Mais l'assiette est élargie, de la seule masse salariale à l'ensemble de la TVA (salaires + tous les types de profits, distribués sous formes de dividendes ou d'intérêts, ou

conservés par l'entreprise). Ainsi on "fait payer les machines" (les entreprises à faible coefficient de main d'oeuvre augmentent leur cotisation) et on "fait payer les profits financiers". Il importe qu'aux yeux de Bruxelles ces prélèvements aient le statut d'une TVA, ils seront ainsi déductibles à l'export (on ne fait pas payer notre protection sociale aux clients du Tiers-Monde) et frapperont les importations comme s'il s'agissait d'une production locale.

## **2) Les cotisations "salariés" sont transférées à l'impôt sur le revenu. Concrètement :**

- Elles sont rendues aux salariés (ou prennent la forme d'un précompte sur les impôts, prélevé à la source).

- La CSG est absorbée par l'IRPP qui restera un impôt progressif, avec abattement pour les bas revenus, et qui sera débarrassé de toutes les exonérations dont bénéficient les revenus financiers.

La solution proposée diffère de celle du SNUI, pour qui les cotisations employeurs auraient pour assiette le Résultat d'Exploitation des Entreprises. Assiette trop variable et fragile, les entreprises ayant la capacité de masquer une part de leur profit (bien plus que de leur valeur ajoutée).

Ainsi, tous les types de revenus contribuent selon le même taux au financement d'une couverture sociale et familiale "universelle". Rappelons que c'était le schéma envisagé en 1945, et qui s'était heurté au refus des "classes moyennes".

Rappelons aussi qu'on ne peut guère espérer gratter plus de 30 milliards sur les revenus financiers de ménages actuellement non imposés (50 milliards si on refiscalise l'Assurance-Vie), car ils ne sont pas si gros qu'ils en ont l'air (ils sont beaucoup plus petits que les "revenus de la propriété") et ils ne sont pas tous faciles à imposer (le Livret A !).

## **3) Les écotaxes sont aussi affectées au remplacement des cotisations employeurs.**

Les écotaxes, ou plutôt pollutaxes (car c'est la pollution, et pas l'environnement, qu'elles font payer) ont à peu près le même statut économique que la TVA<sup>2</sup>. La différence, c'est qu'elles frappent aussi les produits intermédiaires (sinon elles n'auraient pas d'effet écologique sur les techniques de production). Elles ont pour effet, à niveau général des prix constant, de renchérir les productions les plus polluantes et d'abaisser les prix des moins polluantes.

Depuis 1992, il est recommandé par la Commission de Bruxelles (et les "grands économistes" qui la conseillent, comme E. Malinvaud et le théoricien académique de la réduction de la durée de travail, J. Drèze) d'affecter l'écotaxe anti-effet de serre à la diminution des cotisations employeurs.

Nous avons tout à gagner à rejoindre ce "front large" contre la Pensée Unique Française. Mais... il y a un petit problème. Dans la plaquette *Les Verts et l'économie*, les écotaxes remplaçaient l'impôt sur le bénéfice des sociétés, impôt actuellement absurde!

---

<sup>2</sup> Même article.

L'impôt sur les sociétés actuel ne frappe en effet que les profits *réinvestis*, car il est récupéré par les propriétaires des entreprises sous forme d'**avoir fiscal** sur les revenus distribués. L'avoir fiscal correspond à une idée du XIX<sup>e</sup> siècle : l'entreprise considérée comme la chair de ses propriétaires. Aujourd'hui on considère l'entreprise comme une institution, qui redistribue son produit en impôts sur la production, en salaires et en profits, salaires et profits étant ensuite imposés au niveau du revenu individuel.

Proposition : adopter la vision moderne de l'entreprise, maintenir l'impôt sur les bénéficiaires... et supprimer l'avoir fiscal.

**4) Reste à discuter les cotisations chômage.** On peut les traiter comme les cotisations retraites et pour la même raison (le niveau de l'allocation dépend du niveau du salaire antérieur). Mais on peut tout aussi bien dire qu'elles ressemblent à la couverture du risque "accident" : il est injuste que les travailleurs les moins menacés cotisent moins que les plus précaires; il est absurde et contre-économique que les entreprises qui embauchent aient à payer un surcroît de cotisation, et que celles qui automatisent et licencient fassent en plus des économies de cotisation-chômage !

On pourrait donc "fiscaliser" comme le reste les cotisations-chômage, mais alors les allocations deviendraient un droit du résident, droit indexé sur les revenus antérieurs au chômage (contrairement au RMI) et droit étendu à l'entrepreneur et au travailleur indépendant en faillite... Bref, ce n'est pas simple et il faudra trouver une solution de compromis.

Telles sont donc les considérations actuelles de la Commission Économie des Verts. La nouvelle formule ne changerait pas sensiblement le volume des réformes envisagées. Les cotisations sociales employeurs famille-santé représentent 440 milliards (en 1995). L'écotaxe-climat rapporterait 110 milliards. Resterait 330 milliards à transformer en TVA. Celle-ci représentant 536 milliards (en 1994), elle serait donc augmentée de quelque 60%. Les cotisations "salariés" représentent 161 milliards ; le total actuel de l'impôt sur le revenu, de la CSG et de la RDS est de 343 milliards : ce total serait augmenté de quelque 47% (après fusion et remodulation pour lui conserver un profil progressif)<sup>3</sup>.

L'ensemble serait plus facile à présenter :

*"On élargit la base des cotisations employeurs à toute la valeur ajoutée, en faisant payer les machines, les profits et les revenus financiers. On rend leurs cotisations aux salariés et ils s'en servent pour payer leurs impôts : les bas salaires y gagnent beaucoup. Les pollueurs contribuent au financement de la Protection sociale."*

Cette proposition n'est qu'un schéma sur lequel réfléchit actuellement un mouvement politique. Il est bon que des intellectuels et des acteurs sociaux discutent d'une proposition dès le stade du brouillon...

---

<sup>3</sup> Si on fiscalise aussi l'assurance-chômage, les 106 milliards de cotisations employeurs portent la hausse de la TVA à 80 % et les 62 milliards de cotisations salariés portent la hausse de l'impôt sur le revenu à 65%.