

## Quelle cotisation sociale pour la protection sociale ?

Jean-Marie Harribey

9 février 2019

<https://blogs.alternatives-economiques.fr/harribey/2019/02/09/quelle-cotisation-sociale-pour-la-protection-sociale>

Chaque fois que se profile une réforme du financement de la protection sociale, sinon de la protection sociale elle-même, la cotisation sociale est au centre de la discussion. Le gouvernement s'apprête à réformer le système de retraite. C'est l'occasion de s'interroger à nouveau. Quel est le sens de la cotisation sociale ? Quelle est son assiette de calcul ? Quel est son taux ? Telles sont les questions toujours débattues en premier lieu. D'autres s'y greffent très souvent : en quoi la cotisation sociale se distingue-t-elle de l'impôt ? Peut-on remplacer celle-ci par celui-là ? Aucune de ces questions ne bénéficie d'une réponse unique : le champ social et politique est très partagé, et, au sein de la gauche syndicale, politique et associative, les désaccords subsistent.

En revanche, le monde patronal est unanimement réticent vis-à-vis de l'idée même de cotisation, sinon farouchement opposé. C'est dire qu'il approuve toutes les mesures d'allègements de cotisations sociales dites patronales qui se sont multipliées depuis 1993, sous l'impulsion à l'époque du gouvernement Balladur. Aujourd'hui, en additionnant toutes les mesures en vigueur, notamment les diverses baisses et le CICE, on compte quelque 60 milliards d'euros d'exonérations par an<sup>1</sup>. Entre-temps, poursuivant la politique d'exonérations de cotisations, une deuxième transformation est intervenue avec le basculement des cotisations salariales maladie vers la CSG.

Le gouvernement Macron-Philippe ajoute sa pierre à la déconstruction de la cotisation sociale en inaugurant la suppression des cotisations dites salariales sur les heures supplémentaires et en les défiscalisant ensuite. Le projet de Macron de réformer les retraites donnera certainement encore l'occasion de débats et d'affrontements sur la cotisation sociale.

Ces transformations posent potentiellement un problème de constitutionnalité, puisque, le 6 août 2014, le Conseil constitutionnel avait invalidé l'allègement des cotisations salariales jusqu'à 1,3 fois le Smic, que le gouvernement prévoyait d'instaurer dans le cadre de son « Plan de responsabilité et de solidarité ».

### Cotisation sociale : de quoi parle-t-on ?

En même temps que le patronat a réussi à imposer sa présence dans la gestion de la Sécurité sociale, l'habitude a été prise de distinguer les cotisations sociales « salariales » et les cotisations sociales « patronales » ou « employeurs ». Cette distinction n'a aucune justification économique. Pas seulement parce que le « coût salarial » ou « coût du travail » est la somme du salaire net et de toutes les cotisations. Pas seulement non plus parce que la cotisation sociale dans son ensemble représente la part socialisée du salaire ou encore le salaire dit indirect. Mais aussi et surtout parce que cette distinction entre deux prétendus types de cotisation masque le fait que c'est le travail qui « paie » toute la cotisation, l'ensemble du « coût salarial » étant un morceau de la valeur ajoutée nette par le travail.

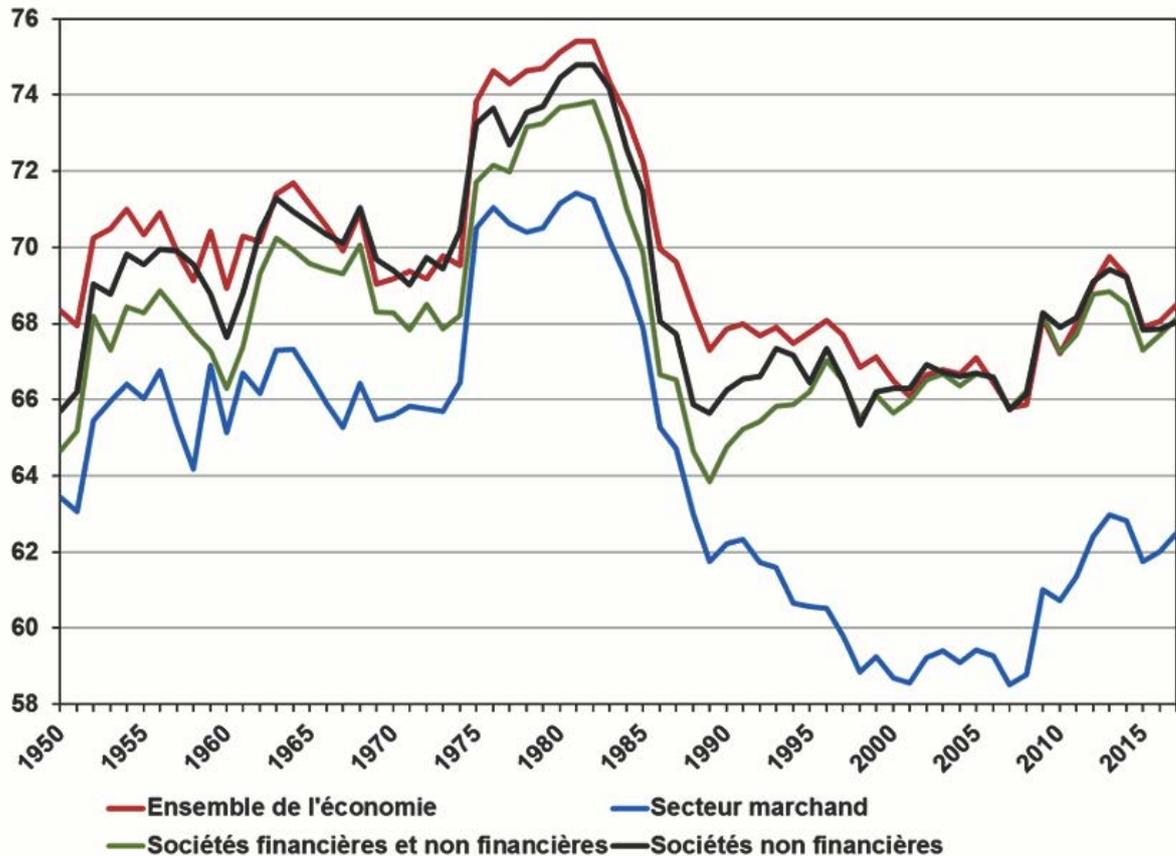
La distinction entre deux prétendus types différents de cotisation n'a donc qu'une portée idéologique : laisser croire que les travailleurs paient seulement la cotisation dite salariale. Or, le capital ne « paie » rien, il fait seulement des avances et, s'il réussit à vendre les marchandises produites par les travailleurs, il engrange une plus ou moins grande plus-value. Au sens propre, dès l'instant où le travail produit et où un profit est réalisé, aucune « charge » ne pèse sur le capital, sinon le fait qu'il risque un plus ou moins grand profit selon le niveau des salaires, cotisations incluses.

---

<sup>1</sup> Yannick Lhorty, Philippe Martin et Thierry Mayer, « Baisses de charges : stop ou encore ? », Note du Conseil d'analyse économique, n° 49, janvier 2019, <http://www.cae-eco.fr/IMG/pdf/cae-note049v4.pdf>.

Cette discussion met en évidence la lutte capital/travail pour le partage de la valeur ajoutée nette. Lorsque la masse salariale croît plus vite que la productivité du travail, sa part dans la valeur ajoutée nette augmente, si elle croît moins vite que la productivité, sa part diminue.

**Part du travail dans la valeur ajoutée au coût des facteurs (en %)**



<https://blocnotesdeleco.banque-france.fr/billet-de-blog/part-du-travail-dans-la-valeur-ajoutee-un-diagnostic-difficile>

Dans un régime de retraite par répartition tel que celui qui fonctionne encore en France, non seulement les pensions sont versées aux retraités en utilisant les cotisations versées au même instant par les actifs, mais, comme elles ont un caractère partiellement non contributif puisque des individus ont des droits sans avoir personnellement contribué en proportion, elles représentent la partie de la richesse qui est socialisée ou mutualisée. Ainsi, est assurée une certaine redistribution des revenus à l'échelle de la société, même si elle est assez faible, qui empêche de considérer que les cotisations et, simultanément, les retraites constituent un salaire différé, car personne ne récupère sa propre mise, d'autant et surtout que les pensions sont toujours issues de la production courante et non pas d'une exhumation de la production antérieure que l'on aurait mise de côté.

La confusion entre salaire socialisé et salaire différé est renforcée par le fait que l'ONU propose de modifier les procédures d'enregistrement comptable des retraites dans le cadre d'une réforme des comptabilités nationales. Alors que, dans la comptabilité nationale actuelle, les retraites sont inscrites comme transferts courants, il s'agirait de les enregistrer comme une dette des caisses de retraites à l'égard de chacun des cotisants. Ces derniers seraient donc considérés comme des créanciers dont le capital s'accumule au fil du temps. Cela relève

d'une idéologie de patrimonialisation, comme le montre l'expérience de la Suède<sup>2</sup>. D'ailleurs, Thomas Piketty, autrefois favorable aux comptes notionnels, le disait ouvertement : il s'agit de doter d'un patrimoine ceux qui n'ont pas de patrimoine financier. Cette idée permet alors d'habiller les cotisations en épargne individuelle, et plus personne ne verrait au bout du compte la différence avec la capitalisation. La fiction selon laquelle « chacun finance sa propre retraite » serait ainsi entretenue. Contrairement à ce que l'on entend parfois au sein du mouvement social et des syndicats, il n'est donc pas indifférent de parler de salaire socialisé ou de salaire différé.

### **Cotisation sociale : quelle assiette ?**

Les cotisations sociales sont calculées en prenant pour assiette (c'est-à-dire la base sur laquelle on applique les différents taux de cotisation : vieillesse, maladie, chômage...) le salaire appelé brut, donc avant déduction des cotisations sociales salariales. L'évolution de la structure par âge de la population, notamment par l'allongement de la durée de vie, par l'entrée dans la vie active plus tardive ou par le ralentissement de la fécondité, oblige à faire évoluer les moyens de payer collectivement la protection sociale. Par exemple, si on exclut la baisse des pensions de retraites et *a fortiori* si on souhaite les faire progresser comme les salaires, la hausse des cotisations est nécessaire. Comment peut-on s'y prendre ? Il n'y a que deux moyens : soit on augmente le taux de cotisation sur une assiette inchangée ; soit on applique le taux de cotisation à une assiette élargie au-delà du seul salaire brut, sinon à l'ensemble de la valeur ajoutée nette, du moins à la fraction des profits distribués, la combinaison entre les deux moyens pouvant aussi être utilisée.

Quels sont les principaux arguments échangés au sujet de l'élargissement de l'assiette des cotisations ?

Certains opposants disent qu'élargir l'assiette reviendrait à donner des droits à ceux dont les revenus seraient ainsi prélevés. Mais a-t-on jamais posé ce problème pour les cotisations employeurs actuelles qui ne donnent pas à ceux-ci des droits particuliers ? Il n'y en aurait pas davantage dans le cas d'un élargissement de l'assiette. En réalité, derrière cette question, il y a sans doute une fausse interprétation de la notion d'assiette qui n'est qu'une base de calcul et non pas la marque d'un lien entre le travail et la cotisation. Ce qui renvoie à la seconde raison pour laquelle la proposition d'élargissement de l'assiette est parfois rejetée. C'est toute la valeur ajoutée nette qui est liée au travail et pas seulement la masse salariale, contrairement à la conception libérale de l'économie qui croit à la rémunération des salariés selon leur productivité et à la « productivité du capital ». Donc, en élargissant l'assiette, on ne rompt aucun lien avec le travail. On ampute seulement un peu les profits et, du coup, on augmente la masse salariale. Quand un gouvernement diminue les cotisations sociales, il réduit la masse salariale ; si on augmente les cotisations, le curseur de la répartition des revenus se déplace en faveur du travail. De ce fait, il convient de distinguer l'assiette d'un prélèvement, qui relève d'une convention, et la source de ce prélèvement qui est toujours la valeur ajoutée nette.<sup>3</sup>

Le rapport de concurrence entre les entreprises de main-d'œuvre et les entreprises très capitalistiques serait modifié par l'élargissement de l'assiette des cotisations, car la structure des prix relatifs serait changée. Toute réforme – du taux ou de l'assiette – modifie la structure des coûts des entreprises. Celle-ci provoque une modification des prix relatifs consécutive au déplacement des capitaux à la recherche d'une rémunération optimale. Et c'est

---

<sup>2</sup> Voir Y. Le Lann, « Le modèle suédois de retraites : le cheval de Troie de la patrimonialisation », *Les Notes de l'Institut européen du salariat*, n° 6, août-septembre 2009, [http://www.politiquessociales.net/IMG/pdf/Notes\\_IES\\_6.pdf](http://www.politiquessociales.net/IMG/pdf/Notes_IES_6.pdf).

<sup>3</sup> Cette distinction est cruciale pour démythifier aussi l'idée de « taxe sur les robots ». La valeur des robots peut servir d'assiette mais ce sera toujours sur la valeur ajoutée nette que sera effectué le prélèvement.

l'élargissement de l'assiette des cotisations qui modifie les prix relatifs le plus favorablement pour les entreprises de main-d'œuvre, au détriment des entreprises les plus capitalistiques, capables de gagner le plus d'argent sur le marché mondial. *Il faut donc choisir entre une modification des prix relatifs qui se fait à l'avantage des branches les plus capitalistiques (lorsqu'on augmente le taux de cotisation sur une assiette inchangée) et une modification des prix relatifs qui se fait à l'avantage des branches les moins capitalistiques (lorsqu'on élargit l'assiette).*<sup>4</sup>

Y aurait-il un risque de transformer le sens de la protection sociale en élargissant l'assiette des cotisations ? C'est ce que craignent les opposants : voir la cotisation sociale se transformer en impôt, et, dans le même temps, confier au Parlement le pouvoir de décider du financement de la Sécurité sociale dans le cadre de discussion budgétaire annuelle. La confiscation de la gestion de la protection sociale au profit du pouvoir politique et au détriment de la société accompagnerait le démantèlement progressif de la Sécurité sociale. Le risque est réel, mais il est déjà bien engagé depuis les ordonnances de 1967 qui modifièrent l'organisation de la Sécurité sociale, notamment en séparant les branches de celle-ci, et le choix de l'assiette des cotisations n'y est pour rien.

Que nous apprend l'expérience de la CSG ? La CSG est ambivalente<sup>5</sup>. Elle finance essentiellement l'assurance maladie et a remplacé les cotisations sociales salariales affectées à cette branche de la Sécurité sociale (à sa création, elle était destinée à la seule branche famille). Mais elle est considérée comme un impôt, avec une assiette plus large que celle de la cotisation sociale, car elle inclut les revenus du capital (profits distribués : dividendes, intérêts, loyers), mais qui n'ouvrent pas des droits automatiques. Comme la CSG remplace la cotisation salariale maladie, le Conseil constitutionnel considère qu'elle ne peut être progressive, encore qu'une partie de la CSG soit non déductible du revenu, donc soumise à l'impôt progressif<sup>6</sup>. Ce n'est pas le moindre des paradoxes : alors qu'elle est considérée comme un impôt, sur le bulletin de salaire, elle est incluse dans le salaire brut, comme tout autre cotisation salariale. D'ailleurs, ce paradoxe est implicitement souligné par les attendus du Conseil constitutionnel pour refuser le plan d'allègement des cotisations salariales en 2014 : les allègements de cotisations salariales sur les bas salaires auraient rompu l'égalité entre les contributeurs à la Sécurité sociale que sont les salariés. À l'inverse, la Cour de justice de l'Union européenne considère que la CSG est une cotisation sociale puisqu'elle est affectée au paiement de la protection sociale.

Comme la CSG a une assiette plus large que celle de l'impôt sur le revenu, la discussion est née sur un éventuel rapprochement des deux assiettes, voire sur une fusion entre les deux prélèvements. Ce qui est en jeu, derrière la discussion sur le sens de la cotisation sociale et sur la portée de sa différence avec l'impôt, c'est la place que l'on accorde à la socialisation de la richesse collective. Autrement dit, l'incertitude juridique sur le statut de la CSG et la confusion avec une fiscalisation de la protection sociale pourraient être levées si la CSG, parce qu'elle serait totalement et définitivement pré-affectée à la protection sociale, était

---

<sup>4</sup> Pour les détails techniques, voir :

Jean-Marie Harribey, « Faire du débat sur le financement de la Sécurité sociale un débat politique », 30 juin 2004, <http://harribey.u-bordeaux4.fr/travaux/sante/fi-secu.pdf> ; « Financement de la protection sociale : malentendus ou désaccords ? », 27 juin 2007, <http://harribey.u-bordeaux4.fr/travaux/sante/note-finan-ps.pdf> ; « La protection sociale pour un mode de développement de qualité », juin 2007, <http://harribey.u-bordeaux4.fr/travaux/sante/ps-developpement.pdf>.

Collectif au sein d'Attac, « Débat sur le financement de la protection sociale », juin 2007, <http://harribey.u-bordeaux4.fr/travaux/sante/debat-finan-ps.pdf>.

<sup>5</sup> Le statut juridique de la CSG est mal assuré. Le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État la considèrent comme un impôt ; la Cour de cassation s'est rangée à cet avis, mais celui-ci n'a pas été suivi par la Cour de justice de l'Union européenne, qui la considère comme une cotisation sociale.

<sup>6</sup> Actuellement 29 % de la CSG est non déductible du revenu imposable.

instituée dans le droit français comme cotisation sociale. En termes simples, la CSG serait irréductiblement fléchée dans ce but.

L'éducation publique payée par l'impôt n'est pas *a priori* plus ou moins socialisée que la santé payée par une cotisation, et vice versa. En revanche, le stade où s'opère le prélèvement n'est pas neutre : le plus en amont, au stade de la formation des revenus (donc dans les entreprises), ou plus en aval après la distribution des revenus primaires. On peut ainsi se demander ce qui distinguerait une cotisation sociale assise sur la valeur ajoutée nette (hors investissement) et la TVA. La TVA est une taxe prélevée au moment de la consommation, après qu'une première redistribution est opérée via l'impôt sur le revenu et via les transferts sociaux. Elle n'exerce pas d'effet redistributif vers les catégories sociales pauvres, elle pénalise au contraire relativement celles-ci. La cotisation sociale, quant à elle, intervient au stade de la répartition primaire et a un effet redistributif, qui est lui même fonction de l'assiette et des taux de cotisation.

L'introduction d'une véritable progressivité dans la CSG validerait le caractère de plus en plus universel de la protection sociale, ce qui n'implique pas nécessairement sa fusion avec l'impôt sur le revenu. Dès lors, une progressivité de la CSG et l'élargissement de l'assiette des cotisations sociales traditionnelles pourraient être complémentaires parce qu'elles conserveraient une assiette différente : la CSG est prélevée sur les revenus d'activité des personnes physiques, tandis que les cotisations sociales seraient désormais prélevées sur les salaires et sur au moins une partie des profits d'entreprises. La question de la contributivité se poserait alors d'une nouvelle manière.

### **Derrière la logique assurancielle, la contributivité ?**

L'éventuel élargissement de l'assiette des cotisations est aujourd'hui mieux accepté qu'autrefois dans certains syndicats, dès l'instant que la cotisation est comprise comme une socialisation d'une partie de la richesse produite et non pas seulement comme une socialisation d'une partie de la masse salariale. Mais il subsiste un non-dit chez les adversaires de l'élargissement de l'assiette : une réticence à sortir d'une forte contributivité des prestations.

Ce qui fonde, dans le système français de financement de la protection sociale, la différence entre la cotisation et l'impôt, c'est que la première est considérée comme « contributive », c'est-à-dire qu'elle ouvre, selon une logique assurancielle, des droits à prestations (ainsi, droit à la retraite, droit à l'assurance maladie, droit à l'assurance chômage), en principe proportionnels, tandis que l'impôt n'ouvre pas de tels droits. Mais il s'agit là largement d'une argutie, pour plusieurs raisons.

D'abord, certaines cotisations ouvrent des droits qui leur sont proportionnels ou quasi-proportionnels : par exemple, la retraite. Les femmes en savent quelque chose, dont les pensions sont en moyenne de 39 % inférieures à celles des hommes. Mais, même les pensions de retraite sont pour une part non contributives, notamment à travers les pensions de réversion au conjoint survivant. D'autres cotisations ouvrent des droits totalement détachés du montant des cotisations : par exemple, les prestations santé ne dépendent pas du montant des cotisations de l'assuré, et ses enfants en bénéficient, quel que soit le montant de ses cotisations.

Ensuite, la notion de contributivité serait mieux employée si elle portait sur la relation entre la cotisation et le salaire : plus le salaire est élevé, plus la cotisation est élevée avec un taux identique. Mais, pas de chance, il existe un « plafond » dit de la Sécurité sociale qui introduit une dégressivité dans la « contributivité ».

Enfin, au fur et à mesure que les droits sociaux tendent à devenir universels et non plus attachés seulement au statut de salarié, la protection sociale perd une partie de son caractère assuranciel pour contribuer à la redistribution des revenus. Donc la distinction originelle entre

impôt et cotisation s'efface partiellement. Faut-il le regretter ? Oui, si c'est l'occasion pour les réformateurs néolibéraux de laminer un peu plus l'institution de la Sécurité sociale. Non, si les travailleurs et les citoyens exercent leur vigilance et leur contrôle. Autrement dit, ce n'est pas le canal par lequel passent les prélèvements obligatoires pour payer services publics et protection sociale qui fait la socialisation de la valeur ajoutée, ce sont, d'une part, la répartition du paiement des services publics et de la protection sociale entre les catégories sociales, et, d'autre part, la destination des sommes mutualisées.

En conclusion, il n'y a pas d'automatisme entre l'institution d'un système de sécurité sociale et son mode de financement. À chacun des stades de la production et de la répartition de la valeur ajoutée, c'est le rapport des forces qui joue.