

Les risques d'une fiscalisation de la solidarité

Produits de la civilisation industrielle, aboutissement de compromis historiques entre classes et groupes sociaux, difficilement élaborés au cours des décennies selon l'évolution des rapports de forces spécifiques à chaque société nationale, les systèmes de protection et de sécurité sociale des pays occidentaux, en particulier européens, sont aujourd'hui remis en cause.

Par l'offensive idéologique du libéralisme, l'exacerbation de la concurrence et de la guerre économique que se livrent les pays développés et les firmes multinationales, qui tentent de justifier le démantèlement des transferts sociaux et d'échapper aux charges communes.

Par l'évolution des sociétés : le vieillissement des populations provoqué par la baisse de la natalité et l'allongement de la durée de vie, le ralentissement de la croissance économique, les transformations technologiques, la réduction de l'emploi et le chômage endémique pèsent partout sur l'équilibre des budgets sociaux.

Tandis que les dépenses s'accroissent régulièrement à un rythme soutenu - elles ont doublé au cours des vingt-cinq dernières années et représentent 23 % à 30 % du produit intérieur brut (PIB) dans la plupart des pays de la Communauté européenne ¹, - les moyens de financement stagnent ou régressent.

Ils proviennent essentiellement de trois sources : les cotisations des personnes protégées, celles versées par les entreprises et les contributions publiques fiscalisées. Au sein de la Communauté européenne, les premières assurent en moyenne un quart du financement, les secondes plus de 40 % et les dernières près de 30 %. En réalité, la répartition varie très sensiblement d'un pays à l'autre ².

Un certain archaïsme

Issu de régimes d'assurances concernant les seuls salariés, progressivement étendu et généralisé à partir de 1945, géré, sous la tutelle de l'Etat, par les représentants des employeurs et des organisations syndicales, le système français a gardé de ses origines un financement reposant principalement sur les cotisations des entreprises et des travailleurs (respectivement 52 % et 27 %), et non sur l'impôt (moins de 20 %), prenant en compte la nature socio-professionnelle plutôt que le niveau des ressources. Alors même que la généralisation de la protection sociale, la reconnaissance d'un droit égal pour tous d'accès aux mêmes garanties amenaient les pouvoirs publics à intervenir dans le financement par des transferts de ressources et une fiscalisation rampante, le système s'inspire toujours de solidarités professionnelles plutôt que collectives ³.

¹ Voir les données du Système européen de statistiques intégrées de la protection sociale (SESPROS), diffusées par le bureau de représentation en France de la Commission des Communautés européennes, 288, boulevard Saint-Germain, 75007 Paris.

² Pour les contributions publiques : de 14,2 % aux Pays-Bas, 18,2 % en France, 43,4 % au Royaume-Uni, 77,5 % au Danemark. Pour les cotisations des employeurs : de 10,9 % au Danemark à 52 % en Italie, en France, en Espagne. Pour les cotisations des personnes : de 4,3 % au Danemark à 30,4 % en Allemagne, 35,8 % au Pays-Bas (SESPROS, *op. cit.*).

³ Lire, en particulier, Michel Laroque, *Politiques sociales dans la France contemporaine*, éditions STH, Paris, 1990 ; Jean-Jacques Dupeyroux, *Droit de la Sécurité sociale*, Précis Dalloz, Paris, 1989.

Cet archaïsme, les transformations de la société, l'harmonisation européenne, la consolidation d'une Sécurité sociale à laquelle les Français sont plus attachés qu'au capitalisme populaire auquel on tente périodiquement de les convertir, plaident en faveur d'un réaménagement des modes de financement. Mais si le principe de solidarité et l'impératif d'une réforme font l'objet d'un consensus aussi large de spectre que lourd d'ambiguïtés, leur mise en application divise régulièrement partis politiques et partenaires sociaux. Il est convenu qu'en la matière, après une vaste concertation, il est prudent de n'avancer qu'à pas comptés.

Témoin, l'instauration récente en France d'une contribution sociale généralisée (CSG) - un prélèvement de 1,1 % non déductible sur l'ensemble des revenus imposables des contribuables, destiné au financement complémentaire de la Sécurité sociale. Une opération blanche - si l'on peut dire - tant le mécanisme de rééquilibrage peut paraître obscur. Sans accroître les recettes globales, la CSG sera compensée par une baisse de 1,1 % des cotisations salariales d'assurance-vieillesse, la suppression du prélèvement social de 0,4 % sur les revenus, une baisse de 1,35 % de la cotisation des entreprises aux allocations familiales, en échange d'un relèvement déplafonné de leur cotisation d'assurance-vieillesse !

Mesure modeste : le transfert porte sur environ 35 milliards de francs, pour un budget social de plus de 1 500 milliards et un prélèvement obligatoire global d'environ 2 500 milliards. Mesure préconisée depuis longtemps par les commissions du Plan, préparée par les recommandations du comité des sages des états généraux de la Sécurité sociale tenus en 1986-1987 sous le gouvernement de M. Chirac ; précédée par des prélèvements temporaires du même type, largement approuvés à droite comme à gauche, la CSG aura été l'occasion d'une de ces comédies dramatiques auxquelles se réduisent, sous la Ve République, les relations politiques entre gouvernement et Parlement. Celle de l'immuable et insipide scénario de la motion de censure dans le style western spaghetti, dont c'était le soixante-douzième épisode : le shérif premier ministre boucle son ceinturon, pousse les portes du saloon Palais-Bourbon, brandit son texte, jette sur la table son étoile, dégaine son calibre 49-3 à barillet et somme les clients récalcitrants de sortir des rangs s'ils sont des hommes, ou de se taire. Le suspense est rarement garanti, malgré les effets de mise en scène, et le dénouement reste sans surprise : le héros reprend toujours son étoile et son texte, approuvé sans vote ni débat. Silence aux représentants du peuple.

Sans conteste, la CSG méritait meilleur sort. Pour au moins deux raisons.

Elle assure une répartition moins inéquitable de la charge. D'une part, entre les revenus professionnels, ceux tirés du capital et ceux perçus par les retraités. D'autre part, parmi les salariés, principalement concernés (ils paieront 22 des 35 milliards de francs prévus), entre les revenus les plus élevés et les revenus les plus faibles, ceux inférieurs au plafond (actuellement de 11 040 F) dont la contribution sera réduite.

Elle amorce la fiscalisation partielle du financement de certaines prestations, principalement familiales (elles le sont en Allemagne depuis 1964) et accessoirement vieillesse, qui doit logiquement accompagner une sécurité sociale généralisée à l'ensemble de la population et fondée sur la solidarité collective de tous ses membres, même si l'objectif est encore très loin d'être réalisé.

On ne peut donc qu'approuver le remplacement, même incomplet, d'une cotisation dégressive sur les salaires par une contribution proportionnelle sur tous les revenus.

Reste que la CSG soulève sans doute, à terme, davantage de problèmes qu'elle n'en résout.

D'abord celui de l'assiette de l'impôt sur le revenu qui lui sert de référence. En raison des abattements et dégrèvements, de la sous-évaluation et de la fraude, celui-ci n'est en définitive

acquitté que par un ménage sur deux ⁴, principalement par les salariés, ce qui rend impossible, sans une réforme profonde, une répartition équitable, c'est-à-dire effectivement progressive, du financement de la protection sociale entre toutes les parties prenantes, par un impôt qui reste deux fois moins élevé que la moyenne européenne ⁵.

Ensuite le problème des cotisations. Celles prélevées sur les salaires représentent une part du revenu d'autant plus faible que celui-ci est plus élevé, du fait du plafonnement de l'assurance-vieillesse. Le déplafonnement aurait pour effet d'augmenter la part des salariés dans le financement de la Sécurité sociale et se répercuterait à la baisse sur le niveau des rémunérations perçues. L'analyse montre en effet qu'en Europe les pays où les cotisations sont les plus élevées sont ceux où les salaires sont les plus bas, les coûts salariaux ayant tendance à s'égaliser. Quant aux cotisations des entreprises, abusivement qualifiées de patronales, laissant entendre qu'elles sont supportées par les employeurs, elles sont en fait répercutées dans les prix des produits et des services. Si elles pèsent sur la compétitivité des entreprises, elles sont intégralement payées par les consommateurs. Or les prélèvements sur la consommation sont rien moins qu'équitables. Leur part prépondérante, en France, comparée aux autres pays, rend illusoire une juste répartition des charges communes ⁶.

Ainsi, sans en avoir l'ambition, c'est la structure du prélèvement obligatoire global et la justice fiscale que la modeste CSG met en question. Mais aussi le principe démocratique, acquis à la Libération, de la participation des intéressés à la gestion de la protection sociale. Déjà bien malmenée il ne sort pas renforcé de la réforme.

La meilleure garantie

Aussi longtemps que la politique restera subordonnée à l'économisme dominant, la pression se renforcera pour une remise en cause des systèmes de sécurité sociale. On invoquera les charges qui grèvent la compétitivité des entreprises, le poids d'une fiscalité exorbitante qui décourage l'initiative individuelle, la dé-responsabilisation des citoyens. En masquant soigneusement les contreparties. La protection sociale reste la meilleure garantie d'une paix sociale et d'une cohésion nationale menacées. Au moindre coût, quand on constate les ravages (en termes de santé, d'éducation, de conditions de travail, de logement...) que son absence ou son insuffisance ont fait subir, historiquement, aux classes sociales exploitées, et provoquent aujourd'hui sur les populations les plus démunies des pays développés. L'apprentissage et la pratique de la solidarité déterminent l'avenir de nos sociétés.

Christian de Brie
Journaliste.

⁴ Voir Conseil des impôts, "L'impôt sur le revenu", onzième rapport au président de la République, *Journal officiel*, 1990.

⁵ 5,4 % du PIB en France, contre 11,2 % dans l'ensemble de la CEE (Statistiques des recettes publiques, OCDE, Paris, 1990).

⁶ Voir Christian de Brie, "Pour payer moins d'impôts, enrichissez-vous !", *Le Monde diplomatique*, septembre 1988.