

DOSSIER
de

PRESSSE

**Retraites, protection sociale :
pour un financement
durable et solidaire**

Janvier 2020



DOSSIER :

« RETRAITES, PROTECTION SOCIALE : POUR UN FINANCEMENT DURABLE ET SOLIDAIRE »

SOMMAIRE

Avant-propos : Financement de la protection sociale : un choix de société p. 2

I - Retour sur le financement de la protection sociale p.3

A/ Les logiques et principes fondamentaux p. 3

B/ En pratique, plusieurs « familles » p. 4

C/ L'évolution du financement de la protection sociale en France : de Bismarck à Beveridge ? p.5

II - Quel financement demain ? p. 6

A/ Quels prélèvements obligatoires ? p. 6

B/ Étatisation, fiscalisation ? p. 8

III - Nos propositions pour mieux financer les systèmes de retraites p. 8

A/ Mieux financer les systèmes de retraites rapidement p. 9

- *Les enjeux p.9*
- *Revoir les « niches sociales » p.9*
- *En finir avec l'injustice fiscale et sociale p. 10*
- *Augmenter les cotisations sociales ? p.10*
- *Combattre l'évasion et la fraude fiscale (et sociale) p.11*

B/ A plus long terme, assurer la prise en charge des besoins sociaux P. 11

- *Revaloriser la part des salaires dans la valeur ajoutée p. 11*
- *Élargir le financement des entreprises ? p.12*
- *Améliorer la contribution des particuliers ? Le cas « IR/CSG »... p.13*
- *Quels enjeux pour une réforme de l'imposition des revenus ? p.15*



Avant-propos

Financement de la protection sociale : un choix de société

Le mouvement contre la réforme des systèmes de retraites qu'Emmanuel Macron et son gouvernement veulent imposer soulève une nouvelle fois la question du financement du système des retraites et, plus largement, du système de protection sociale.

Ce projet de réforme ne doit rien au hasard, il s'inspire d'une idéologie qualifiée de libérale qui vise à réduire la place des mécanismes collectifs au profit des choix individuels. En matière de retraites comme d'assurance maladie par exemple, ces politiques sont menées en brandissant des menaces qui pèsent sur un système qu'il faudrait « sauver ». On retrouve dans ce discours les ingrédients censés justifier les projets de « réforme » : le déficit, le vieillissement, etc. Par ailleurs, s'agissant de l'assurance chômage, la réduction des moyens budgétaires entre dans la même logique : la recherche d'un emploi de n'importe quel type relève de la responsabilité individuelle.

Si c'est bien l'idéologie qui constitue la toile de fond des « réformes », la question du financement ne peut cependant être éludée. Le discours dominant, qui veut favoriser l'ouverture au secteur privé, justifie en effet ses positions en invoquant qu'il serait impossible d'augmenter les « prélèvements obligatoires » et les dépenses publiques. La seule solution consisterait alors à rationaliser les dépenses tout en limitant la couverture existante, ce qui tendrait *de facto* à transférer vers le secteur marchand une partie de la prise en charge des besoins sociaux.

La question du financement est donc celle de la répartition des richesses produites. Dans un contexte de hausse des besoins (vieillesse de la population, progrès de la médecine dans le traitement et le suivi de certaines maladies, perte d'autonomie...), le risque est de baisser la qualité et la quantité des prestations et/ou de recourir au secteur marchand, ce qui reviendrait à admettre de consacrer une part supplémentaire de la richesse produite à la prise en charge de besoins, mais uniquement dans ce cas au bénéfice de ceux qui cotiseraient aux systèmes privés.

La pression exercée sur les finances publiques sociales se traduit déjà par une augmentation du poids des mutuelles dans le financement des dépenses de santé : leur part est passée de 6,1 % en 1990 à 6,7 % en 2017, la part des assurances proprement dites étant passée de 3 % en 2007 à 3,9 % en 2017. Par ailleurs, la consommation de soins hospitaliers assurés par le secteur privé est passée de 16,2 % en 2006 à 21,4 % en 2017. Le glissement vers le secteur privé s'opère progressivement. Pour éviter un système à deux vitesses, il faut donc le repenser.

S'agissant des enjeux touchant plus spécifiquement aux retraites, le vieillissement est une réalité. Il y a donc nécessité d'affecter une part plus importante de la richesse nationale au paiement des retraites, sauf à considérer qu'il faille baisser le revenu des retraités. Dès lors, deux pistes sont possibles : la première consiste à relever les cotisations sociales, ce dont le discours dominant ne veut pas entendre parler, la seconde consiste à reporter le poids du financement sur les individus qui, lorsqu'ils le veulent (et surtout, le peuvent financièrement) souscrivent à des systèmes privés complémentaires. Un mixage des deux est par ailleurs possible. Mais dans tous les cas, il y a bien affectation d'une part supplémentaire de la richesse nationale au financement des retraites, l'une est solidaire et bénéficie à tous, l'autre est individualiste et ne profite qu'à ceux qui ont souscrit à de tels dispositifs.

Notre organisation plaide pour un système véritablement collectif et solidaire et, pour la fonction publique d'État le maintien et le renforcement du Code des pensions. Pour ce faire, et remettre quelques idées en place, un tour d'horizon synthétique de la problématique est donc nécessaire avant d'étudier les débats actuels et les propositions à mettre en oeuvre.



I - Retour sur le financement de la protection sociale

A/ Les logiques et principes fondamentaux

Le système de protection sociale regroupe les divers mécanismes de prévoyance collective permettant aux individus de faire face aux conséquences financières (baisse ou interruption des revenus) des risques sociaux tels que le chômage, la maladie, l'invalidité...

Plusieurs approches théoriques sont possibles :

- l'assurance sociale : son objectif est de prémunir contre un risque de perte de revenu, les prestations sociales étant financées par des cotisations assises sur les salaires et réservées à ceux qui cotisent (ou à leurs ayants droits),
- la logique d'assistance : elle instaure une solidarité entre individus pour lutter contre les formes de pauvreté et assure un revenu minimum versé sous condition de ressources, mais sans condition de cotiser, qui ne couvre pas forcément un risque spécifique,
- la logique de protection universelle : elle a pour but de couvrir certaines catégories de dépenses pour tous les individus, les prestations étant accordées sans condition de ressources ni de cotisations.

Historiquement, on distingue deux grandes conceptions théoriques de système de protection sociale. A la fin du XIXème siècle, le développement des assurances sociales a été suivi de la création de systèmes dits universels. L'étude des systèmes des pays occidentaux montre cependant une réalité plus complexe.

- **Bismarck**

C'est l'Allemagne qui a mis en place le premier système d'assurance sociale. A la fin du XIXème siècle, Bismarck fait adopter une série de lois instituant un système d'assurance sociale : création de l'assurance maladie obligatoire pour les ouvriers à bas salaire en 1883, loi sur les accidents de travail en 1884 et loi sur l'assurance vieillesse invalidité en 1889. Le système « Bismarckien » d'assurance sociale obligatoire repose sur une logique professionnelle et est donc financé par les cotisations sociales assises sur les salaires. Le système est organisé en dehors de l'Etat par des caisses créées par profession et gérées par les partenaires sociaux. Le terme assurance n'est pas neutre, puisqu'il s'oppose à la notion d'assistance, de la part de l'État notamment. Dans les critiques de ce modèle, on note que les inactifs ne sont pas couverts, que des inégalités entre régimes peuvent exister et que le chômage peut créer de graves déséquilibres financiers.

- **Beveridge**

La Grande-Bretagne crée un système de prestations d'assurance vieillesse (sous conditions de ressources) en 1908, élabore une politique de programmes d'assurance maladie en 1911 et crée une assurance retraite contributive en 1925, financé par des contributions sociales. Le principe fondateur est l'universalité comme mode d'organisation de la solidarité entre tous les citoyens puisque toute la population est couverte. Les prestations sont indépendantes du revenu car liées au besoin à couvrir et le système est géré par un service public unifié. Les critiques portent sur le risque d'une trop lourde gestion du système et le risque de rejet du niveau d'imposition (contributions incluses) qui affecterait le financement donc les prestations.

- **Et en France...**

La création de la Sécurité sociale par l'ordonnance du 4 octobre 1945 a pour objectif affiché de généraliser progressivement dans un système unique la protection sociale à l'ensemble des résidents du territoire, l'extension progressive de droits sociaux ayant été constatée par la suite (allocations familiales en 1945, risque vieillesse en 1956, RMI en 1989, CMU en 1999).



Préalablement à la Sécurité sociale, se sont succédé au cours du XIX^e siècle, dans le cadre d'un système fondé sur l'assistance publique et de libre prévoyance des systèmes de secours mutuels (succédant aux corporations de l'ancien régime) fondés sur la prévoyance collective mais limitée à quelques activités ou entreprises, un système d'aide sociale aux critères décidés par des responsables locaux et aux prestations versées sous conditions de ressources et une assistance médicale gratuite mise en place en 1893. Le début du XX^e siècle aura été marqué par l'instauration d'un système d'assurances sociales (loi sur les accidents du travail d'avril 1989 reconnaissant la responsabilité des employeurs, loi sur l'assurance vieillesse d'avril 1910 pour les salariés du commerce et de l'industrie, lois d'avril 1928 et 1930 sur les risques maladie, maternité, invalidité, vieillesse et décès, loi de mars 1932 sur les allocations familiales).

B/ En pratique, plusieurs « familles »

Bismarck, Beveridge ; ces modes d'organisation n'existent pas à l'état brut : en pratique, les pays ont adopté des systèmes variés et mixtes. Pour Bruno Palier¹, il existe quatre groupes de pays.

Les pays scandinaves (Danemark, Suède, Finlande, Norvège et Islande) apparaissent comme étant les plus « beveridigiens ». Le système y est financé principalement par des impôts (au Danemark, les cotisations sociales représentent 2% des prélèvements obligatoires en 2017 pour une moyenne de 33,1 % dans l'Union européenne et 37,2 % en France). Chaque citoyen.ne est couvert.e : les prestations, déconnectées du revenu car forfaitaires, étant élevées et versées dès l'apparition du besoin.

Les pays anglo-saxons (Grande Bretagne, Irlande) n'ont, étrangement, pas appliqué tous les principes de Beveridge. Seul le système national d'assurance maladie est réellement universel. En matière de chômage, de retraite ou d'indemnité maladie, tous les citoyens ne sont pas couverts et les prestations forfaitaires sont peu élevées. Par ailleurs, les assurances privées et les systèmes complémentaires d'entreprise jouent un rôle important dans la couverture sociale. Le système public est financé par l'impôt. Les partenaires sociaux, comme en Scandinavie, jouent un rôle peu important dans ce système.

Les pays de la zone centrale européenne (France, Allemagne, Autriche, pays du Benelux) ont une tradition bismarckienne. Le versement des droits est conditionné par le paiement de cotisation et y est très lié à l'emploi (sauf aux Pays Bas où ils sont universels). Les prestations en espèces sont contributives et proportionnelles aux revenus et peuvent varier selon les groupes professionnels assurés (comme en matière de cotisations). Les cotisations salariales et patronales constituent l'essentiel des ressources de ce type de régime. Les organismes chargés de la gestion sont relativement autonomes. Les personnes non couvertes bénéficient d'un filet de sécurité (prestations minimales). Mais, on le verra, ces systèmes évoluent.

Les pays d'Europe du Sud (Espagne, Portugal, Grèce, Italie) présentent une certaine diversité. D'inspiration bismarckienne (assurance sociale pour la garantie du revenu), ils comprennent notamment des services de santé nationaux à vocation universelle ainsi qu'un filet de sécurité assurant un revenu minimum.

De manière générale, chaque pays a évolué, parfois en empruntant aux autres « modèles » (le ministre des Affaires sociales allemand a ainsi proposé, en février 2019, la mise en place d'une « retraite minimum » inspirée du système beveridgien) et, souvent, sous la contrainte de la baisse des dépenses publiques. Cette dernière favorisant de facto l'intervention croissante du secteur privé. C'est également l'une des « marques » des politiques libérales dont la concurrence dite « libre et non faussée » est l'un des outils.

¹ Bruno Palier : « Les évolutions des systèmes de protection sociale en Europe et en France, une perspective institutionnelle comparée » - revue Pouvoirs n° 82 -



C/ L'évolution du financement de la protection sociale en France : de Bismarck à Beveridge ?

A l'origine, le système était donc essentiellement conçu contre les risques de pertes de revenus professionnels (du fait de l'âge, de la maladie, des charges de famille). Par la suite, et notamment sous les effets combinés de la prise en charge par l'État d'allègements de cotisations sociales nées des politiques pour l'emploi d'une part, et de l'extension à l'ensemble de la population d'une couverture sociale distendant le lien entre prestations et cotisations d'autre part, le système a évolué vers une dimension plus universaliste.

En matière de financement, la naissance de la CSG en 1991 et sa substitution aux cotisations maladie en 1997 (LFSS du 27/12/96) et en 1998 (LFSS du 19/12/97) ont ainsi changé la nature du lien existant entre « cotisant » et « bénéficiaire ». Et plus largement, les « impositions affectées » occupent une place importante dans le financement du système de protection sociale.

L'évolution des recettes montre ainsi l'importance croissante des impositions affectées. Ainsi, les recettes des régimes de base et du fonds de solidarité vieillesse provenaient à 80% des cotisations sociales en 1997, mais seulement 50 % en 2020 (58,23 % en intégrant les cotisations fictives). Inversement, le poids des impôts affectés sera passé de 13% en 1997 à 37,36 % en 2020.

Ceci provient notamment de la substitution CSG/cotisations assurance maladie, mais aussi des décisions successives d'affecter certains impôts à la « sécu » (droits sur les tabacs, taxe sur les véhicules de sociétés, taxe sur les conventions d'assurance...). Enfin, les contributions publiques et d'autres ressources (cotisations prises en charge par l'État, transferts...) forment le reste. La fiscalité affectée occupe donc une large place dans le financement du système de sécurité sociale, qu'il s'agisse des impôts affectés ou des versements provenant du budget de l'État (les cotisations prises en charge par l'État notamment).

<i>Recettes</i>	<i>2020</i>
Cotisations effectives	260,2
Cotisations fictives	41,9
Cotisations prises en charge par l'État	5,2
Contributions publiques	192,9
Impôts et taxes affectées	
Transferts	10,9
Revenus capitaux et autres ressources	5,1
Total recettes	516,2

(Source : projet de loi de financement de la sécurité sociale 2020)

Un mouvement de fond se dessine : celui de la baisse de la part des cotisations et de la montée des impôts et taxes affectées. La montée de la CSG comme source de financement en particulier est sensible. Les points de CSG assis sur les revenus du travail, du capital et de transfert servent au financement de dépenses qui n'ont pas ou plus un caractère d'un salaire (« différé » ou « socialisé » selon les approches) mais bien universel. « Elles ne sont pas nécessairement contributives (des populations peuvent en bénéficier sans avoir cotisé) et leur valeur n'est pas liée au revenu perçu »² ; elles sont donc attribuées en fonction du besoin couvert.

On notera que la réalité de la participation de tous les revenus doit tout de même être relativisée : en effet, pour près des trois quarts, le produit de la CSG provient du travail alors que les salaires représentent environ 60% de la valeur ajoutée nationale.

² Pierre Volovitch : « Qui doit rémunérer le travail ? », - revue Droit social n° 4 -



Quelques exemples permettent d'illustrer cette évolution dite « universaliste » qui légitime l'idée selon laquelle le financement doit être assis sur une base élargie et ainsi ne plus reposer seulement sur les revenus du travail. La quasi-totalité des dépenses d'assurance maladie est constituée de remboursements de soins effectués non pas en fonction des ressources mais des besoins. De la même manière, les contributions universelles de la branche « famille » ne correspondent également pas au remplacement d'une partie du salaire (allocations et prestations familiales par exemple). Par ailleurs, certaines personnes assujetties à la CSG peuvent se voir refuser des prestations sous conditions de ressources. Enfin, les indemnités versées par le fonds de solidarité vieillesse rentrent également dans la catégorie des dépenses universelles.

II - Quel financement demain ?

A/ Quels prélèvements obligatoires ?

Une profonde évolution de la prise en charge des besoins sociaux

Conçue comme une assurance sociale pour faire face aux interruptions d'activité temporaires (accidents du travail, chômage, etc) ou définitives (retraite), la protection sociale a évolué : le lien contributeur/bénéficiaire s'est distendu au profit d'un élargissement du champ des bénéficiaires. A titre d'exemple, les prestations maladie en nature et les prestations famille sont devenues universelles et ne sont plus liées directement au salariat. Ceci explique notamment l'élargissement de l'assiette des finances de la protection sociale, même s'il faut l'améliorer et le repenser.

La question des «prélèvements obligatoires » vue par les néolibéraux

Les ressources sociales forment la majorité des « prélèvements obligatoires ». Or, pour le « discours dominant », le taux de prélèvements obligatoires est trop élevé en France. Il « ponctionnerait » une trop grande partie des richesses qui seraient ainsi détournées de la seule sphère productive, le secteur marchand. Un taux de prélèvements obligatoires rapportés au PIB de 44,3 % prévu en 2020 découragerait l'activité, encouragerait les délocalisations bref, serait nuisible à l'économie. Dans un tel contexte, augmenter les cotisations serait exclu, il faudrait au contraire poursuivre les « allègements de charges » pour « libérer les entreprises ».

Ce discours, qui propose donc dans la pure tradition de la régulation par le marché l'ouverture aux assurances privées par la création d'une assurance maladie à plusieurs niveaux, mélange volontairement pêle-mêle les notions de coût du travail, de productivité, de cotisations, de sphère productive, de constitution et de répartition des richesses...

Or, il n'y a aucun lien vérifié empiriquement entre niveau de « prélèvements obligatoires » et niveau de croissance. Mais les réformes mises en œuvre visent à pressuriser l'action publique et les mécanismes collectifs au profit de choix individuels. Il s'agit ici en réalité de créer les conditions d'un recours au secteur marchand dans une société qui ferait de l'entreprise la cellule de base de la société, les risques étant assumés par les salariés, retraités, chômeurs... Et ce, alors que le développement du « modèle social » n'a nullement empêché l'activité économique, au contraire, elle l'a accompagné.

Le gouvernement a inscrit son action dans le cadre d'une baisse du taux de prélèvements obligatoires (ciblée sur les entreprises et les ménages aisés) sans préciser qu'avec ses réformes, il laisse le champ libre à la hausse des prélèvements privés supportés par ceux qui ont les moyens de se financer une complémentaire santé, un mécanisme de retraite par capitalisation, etc. Autrement dit, la part de la richesse nationale qui serait consacrée au financement de l'assurance maladie ou des retraites continuerait d'augmenter, mais cette hausse procéderait de cotisations à des entités privées et non à des mécanismes solidaires et collectifs.



Le point sur les allègements de cotisations sociales

Les exonérations et les allègements de cotisations sociales font partie des principales mesures prises depuis environ 30 ans pour baisser le niveau des prélèvements obligatoires. D'abord ciblées et spécifiques, les exonérations et les allègements se sont généralisées à partir de 1993 et poursuivies dans la période, le dernier exemple en date étant la transformation du crédit d'impôt compétitivité emploi en allègement de cotisations sociales. Le discours libéral prône les politiques de l'offre et véhicule l'idée selon laquelle la baisse des coûts, notamment salariaux mais aussi fiscaux, favorise la compétitivité des entreprises, ce qui serait censé favoriser « la croissance et l'emploi » selon le slogan bien connu.

La France est particulièrement touchée par cette orientation. Elle dispose en effet d'un système de protection sociale financé par des ressources sociales et géré par les partenaires sociaux même si de fait, l'État a pris la main sur le niveau et la structure de ses ressources. Si l'État finance en partie les différentes branches du système de sécurité sociale et prend en charge une partie de la protection sociale, il ne compense pas l'intégralité des allègements qu'il décide, ce qui contribue à creuser le fameux « déficit de la sécurité sociale ».

Cette compensation et les transferts financiers de l'État vers la sécurité sociale s'effectuent par le budget de l'État : en clair, les contribuables paient, par leur TVA ou leur impôt sur le revenu, une partie des allègements des cotisations patronales qui bénéficient aux entreprises. Cette situation entraîne deux conséquences particulièrement néfastes : elle grève le budget de l'État et celui des comptes sociaux.

Si les allègements de cotisations sociales sont donc censés favoriser la création ou la sauvegarde des emplois, leur impact reste à démontrer : dans son [rapport du 8 octobre 2019](#) consacré à la sécurité sociale, la Cour des comptes déplore que, lorsque des évaluations constatent l'inefficacité de certaines « niches », celles-ci ne sont que rarement remises en question.

Parmi les 56 dispositifs mentionnés au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019, 16 sont considérés comme inefficaces car ne produisant pas les effets attendus au regard des objectifs assignés. Le rapport précise en effet : « *Quant aux effets des allègements sur la compétitivité, les travaux d'évaluation sont moins nombreux, mais ne trouvent à ce jour d'effet significatif sur les exportations ni pour le CICE, ni pour la réduction de 1,8 point du taux de cotisation famille* ».

Pour la Cour, il importe « *d'encadrer effectivement le coût des autres dispositifs, en les remettant en cause quand leur efficacité est démentie par des évaluations robustes et en plafonnant ce coût tant qu'elle n'est pas démontrée* ». Ce constat rejoint celui des rapports annuels du Comité de suivi du CICE³ selon lequel le CICE aurait permis, au mieux, de créer ou de sauvegarder entre 110 000 et 300 000 emplois entre 2013 et 2015, ce qui est dérisoire au regard de son coût (11,78 milliards d'euros en 2013, 17,89 milliards en 2014 et 18,05 milliards en 2015...).

Ces allègements font l'objet d'une véritable « optimisation sociale » et sont également porteurs d'effets pervers : les effets de seuil permettant aux entreprises de bénéficier de ces allègements incitent soit à maintenir la pression salariale, soit à substituer des emplois précaires à des emplois « classiques » dont le seuil de rémunération ou le statut ne correspondrait pas aux conditions des exonérations et allègements. Ces mesures créent alors une spirale dangereuse sur le plan économique, car elles contribuent à augmenter les déficits et dégradent tant le pouvoir d'achat des salarié.es que la qualité de l'emploi.

Et, globalement, cette obsession de la baisse du coût du travail ne tient compte ni du niveau de qualification des salarié.es ni de leur productivité, pourtant deux points forts.

³ Voir notamment le rapport 2018 du Comité de suivi du CICE sur le [site de France stratégie](#).



B/ Fiscalisation, Etatisation ?

Un risque d'étatisation synonyme de privatisation accélérée ?

Les partisans d'un financement basé uniquement sur les cotisations sociales voient dans une meilleure répartition de la valeur ajoutée la solution aux problèmes de financement de la protection sociale. Leurs craintes d'un financement par l'impôt (la « fiscalisation » et « l'étatisation ») reposent sur des arguments économiques et sociaux résumés ainsi.

Ils mettent en avant le risque d'aboutir à terme à une organisation basée sur les trois piliers inspirés par la Banque Mondiale, dont le socle (le 1^{er} palier), financé par l'impôt, ne correspondrait qu'à une « *universalité au rabais* » reposant sur « *un principe d'assistance ciblée vers les super-pauvres et fonctionnant sur un principe de minimisation des coûts que la mondialisation rendrait incontournable* ⁴ ». Cette organisation, du fait des risques de maîtrise étroite des dépenses sociales et d'une montée des besoins, ferait la part belle aux assureurs privés qui viendraient compléter le dispositif, mais de manière évidemment inégalitaire, à l'image du système de santé des États-Unis, qui réussit le tour de force d'être à la fois plus cher et plus inégalitaire que le système français⁵.

Une telle organisation risquerait de priver le monde du travail d'un droit de regard sur le fonctionnement de la protection sociale et signerait la fin de la démocratie sociale. En effet, la base professionnelle pourrait apparaître comme trop réduite par rapport au champ couvert (toute la population). Les organisations syndicales risqueraient alors d'être exclues des décisions en matière de protection sociale, l'accroissement de l'importance de l'impôt comme mode de financement s'accompagnant d'une montée du pouvoir de l'État. Et dans un contexte de baisse des impôts, le risque de voir baisser les ressources du système de sécurité sociale est réel.

Élargir l'assiette sans étatiser, c'est possible

Pour éviter ces effets pervers, il importe donc de préserver l'existence durable de deux budgets distincts. L'élargissement de l'assiette, c'est-à-dire la possibilité de faire contribuer d'autres sources de richesses que le travail, répond à deux logiques : la nécessité de faire contribuer selon ses moyens et de recevoir selon ses besoins mais aussi la possibilité de dégager les ressources nécessaires à la prise en charge de besoin en hausse. Au-delà du financement proprement dit, la question de la gouvernance du système de sécurité sociale devra également être posée.

III – Nos propositions pour financer les systèmes de retraites

La question du financement du système des retraites et, plus largement, de la protection sociale est au centre du débat public. Selon les dernières productions du Comité d'orientation des retraites (le COR), en 2025, le besoin de financement s'établirait entre 7,9 milliards et 17,2 milliards d'euros (soit de 0,3 à 0,7 point de PIB). Par la suite, il s'établirait entre 8 et 27 milliards d'euros en 2030. Plus précisément, le régime général (CNAV) et le fonds de solidarité vieillesse auraient un besoin de financement d'environ 6 milliards en 2025, puis de 7,5 à 11 milliards d'euros en 2030. Les retraites complémentaires des salarié.es du privé (Agirc-Arrco) seraient pour leur part proches de l'équilibre, tandis que les trois fonctions publiques verraient leur besoin de financement croître : 6,3 milliards pour l'État et 6,6 milliards pour l'hospitalière et la territoriale.

Pour impressionnants qu'ils puissent paraître, ces montants doivent être mis en relation avec l'évolution du produit intérieur brut et le montant des « niches sociales » (dont le coût devrait s'accroître). Au-delà, il faut prendre plus largement en compte les pertes subies par les finances publiques du fait des dispositions dérogatoires ou des comportements frauduleux notamment.

⁴ Michel Husson : « *Les casseurs de l'État social* » La découverte (2003).

⁵ Le système de santé américain représente 17 % du PIB contre 11 % en France.



Sans tenir le discours facile du « y a qu'à, faut qu'on », force est de constater que des marges de manœuvres existent pour financer le système actuel. Et ce, même si le pouvoir refuse d'ouvrir ce débat pour des raisons idéologiques.

Nos propositions s'articulent autour de deux grands axes : des propositions pouvant être mises en œuvre à court terme et une réflexion sur l'évolution du financement à long terme. L'actualité portant sur les retraites, nous axerons nos propositions de court terme sur les systèmes de retraites, le débat étant par ailleurs valable pour l'ensemble du système de sécurité sociale.

A/ Mieux financer les systèmes de retraites rapidement

Les enjeux

Le projet de réforme des systèmes de retraites (régime général, régimes spéciaux) est vanté par le gouvernement comme un projet de « justice sociale ». Tout indique le contraire. Car, si le gouvernement peine à mettre en avant les exemples de « gagnants » potentiels à son projet, il omet sciemment d'évoquer le sens profond de son projet. Stabiliser voire réduire la part du produit intérieur brut consacrée aux retraites dans une période où le nombre de retraites augmentera.

Mathématiquement, stabiliser ou faire baisser cette part de la richesse nationale alors que plus de monde devrait se la partager impliquera une baisse globale de la moyenne des pensions.

De facto, et quoiqu'il en dise, le gouvernement favorisera le développement des systèmes complémentaires individuels par capitalisation. Il n'empêchera donc nullement la hausse des dépenses retraites, mais celle-ci sera le fruit de l'épargne des ménages aisés qui pourront se payer un système complémentaire pour obtenir un taux de remplacement correct.

Le projet du gouvernement préparerait ainsi une accélération de la hausse des inégalités dont l'une des caractéristiques sera l'appauvrissement du plus grand nombre. La retraite minimum à 85 % du SMIC, promesse de la réforme Fillon de 2003, concernerait un nombre plus important de bénéficiaires que l'actuel minimum vieillesse.

Pour le syndicat national Solidaires Finances Publiques, il faut maintenir (voire renforcer) le niveau des pensions et par conséquent assumer la hausse de la part du PIB consacrée aux retraites. Et ceci, sans refondre les systèmes dans un système synonyme d'harmonisation par le bas comme le prévoit le projet du gouvernement. Pour la Fonction publique d'État, ceci implique de maintenir et de consolider le code des pensions civiles et militaires.

Revoir les « niches sociales »

Censées soutenir les politiques de l'emploi, les « niches sociales » sont presque aussi coûteuses que les « niches fiscales » sans que leur efficacité ne soit démontrée. Dans son [rapport du 8 octobre 2019](#) consacré à la sécurité sociale, la Cour des comptes livre ainsi une analyse très instructive des « niches sociales », autrement dit des multiples dispositifs d'allègements et d'exonérations de cotisations sociales⁶. Ces dispositifs se sont empilés sur fond de volonté de baisser le coût du travail sans faire l'objet d'une réelle évaluation.

Le coût des « niches sociales » a augmenté de 32,8 milliards d'euros entre 2013 et 2019, passant de 34 milliards à plus de 66 milliards d'euros. Ce coût est aggravé par la transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en des allègements généraux de cotisations et de l'intégration de certaines exonérations ciblées.

⁶ Voir [le chapitre 2 du rapport](#), *Les « niches sociales » : des dispositifs dynamiques et insuffisamment encadrés, une rationalisation à engager.*



La Cour évalue pour 2019 à plus de 90 milliards d'euros le coût des principales exonérations et exemptions applicables aux recettes des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et du fonds de solidarité vieillesse (FSV). Ce coût dépasserait même 90 milliards d'euros sur un périmètre plus exhaustif voire 100 milliards d'euros en prenant aussi en compte les régimes conventionnels obligatoires de retraites complémentaires et d'assurance chômage des salariés.

Au même titre que notre syndicat demande une revue des niches fiscales⁷, une revue de ce type concernant les niches sociales est indispensable pour en évaluer le rapport « coût/efficacité » et, sur cette base, de réduire et/ou de supprimer celles qui sont peu ou pas efficaces. L'objectif est d'élargir l'assiette des cotisations sociales et, par conséquent, d'en accroître le rendement. Une piste légitime tant sur le plan de l'efficacité des politiques publiques que du rendement budgétaire ou encore de la bonne tenue des comptes publics...

En finir avec l'injustice fiscale et sociale

Le financement des systèmes de retraites est multiple. Si, pour le régime général, il est majoritairement assis sur des cotisations sociales, la part de ces dernières diminue au profit d'autres ressources.

La fiscalité d'État joue un rôle important puisqu'elle participe au financement du régime de base (par des transferts financiers et des compensations d'allègements de cotisations sociales) et, bien évidemment, d'autres régimes comme celui des fonctionnaires. Dans le débat sur le financement des systèmes de retraites, il est donc indispensable d'analyser l'impact des mesures fiscales passées pour analyser ce qui aurait pu (et ce qui pourrait) être amélioré.

La politique fiscale du gouvernement actuel a été d'emblée marquée par d'une part, la suppression de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) et l'instauration d'un impôt sur la fortune immobilière et d'autre part, la création du prélèvement forfaitaire unique (PFU, un impôt à taux proportionnel sur les revenus financiers et les plus-values financières). Le coût budgétaire de ces deux mesures (3,2 milliards d'euros pour la fin de l'ISF et son remplacement par l'IFI et 2 milliards d'euros pour le PFU) manque cruellement aux recettes de l'État et, plus globalement, aux recettes publiques.

Avec l'envolée de la distribution de dividendes (49,2 milliards d'euros de dividendes versés en 2019), le manque à gagner lié au PFU doit être actualisé car il s'est aggravé. Selon notre organisation, il s'est en effet alourdi de 800 millions à 1 milliard d'euros pour l'année 2019. A cela s'ajoute le manque à gagner provenant de la transformation du très coûteux crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) en allègement de cotisations sociales (pour un montant global de 24,8 milliards d'euros) et la baisse du taux de l'impôt sur les sociétés qui devrait atteindre 25 % en 2022 (11 milliards d'euros de manque à gagner à terme).

Il faut mettre ces montants en regard des besoins de financement des systèmes de retraites, évalués par le Conseil d'orientation des retraites à 12 milliards d'euros d'ici 2025 (entre 7,9 et 17,2 milliards d'euros selon les scénarii) pour comprendre qu'il est parfaitement possible de financer la hausse prévisible des besoins sans appauvrir les retraités. Tout cela relève effectivement d'un choix de société...

Augmenter les cotisations sociales ?

Bien évidemment, il est également possible d'augmenter progressivement les cotisations actuelles. La hausse serait d'autant plus limitée que les « niches sociales » seraient revues. Même dans l'hypothèse d'un retour aux 40 ans de cotisation, la hausse du taux de cotisation serait parfaitement gérable ; elle représenterait 3,75 points de cotisation vieillesse supplémentaire entre 2020 et 2025, soit 0,625 point par an.

⁷ Voir [notre article, Quid des niches fiscales ?](#), décembre 2018.



Combattre l'évasion et la fraude fiscale (et sociale)

Le non-respect du droit fiscal est évalué par notre organisation à au moins 80 milliards d'euros de manque à gagner par an. S'agissant de la « fraude sociale », contrairement aux idées fausses, elle provient dans son immense majorité du travail dissimulé et non de la fraude aux prestations : 18 à 23 milliards d'euros par an sur un total 20 à 25 milliards d'euros de « fraude sociale » annuelle selon la Cour des comptes.

Combattre la fraude est une exigence légitime : la fraude provoque un manque à gagner budgétaire, mine le consentement à l'impôt et fausse les conditions de l'activité économique. Au surplus, compte tenu du rôle de la fiscalité dans le financement des régimes de retraites, renforcer véritablement la lutte contre les différentes formes d'évasions et de fraudes fiscales est une urgence absolue.

Pour ce faire, il faut créer des emplois dans la sphère du contrôle fiscal (alors que plus de 3 000 emplois y ont été supprimés depuis le milieu des années 2000) et améliorer les outils juridiques et matériels. Il faut aussi, et surtout, une orientation politique claire.

S'agissant de la « fraude sociale », elle procède pour l'essentiel le fait du travail dissimulé. Celui-ci, outre qu'il plombe les ressources sociales, expose les salarié.es non déclarés donc non protégé.es, fait baisser artificiellement le « coût du travail » et aggrave la concurrence entre les salarié.es. La lutte contre la « fraude sociale » ne consiste donc pas à suspecter son voisin de percevoir indûment des allocations ni à dénoncer un prétendu « assistanat », mais nécessite au contraire un renforcement de services tels que l'inspection du travail par exemple.

Combattre plus et mieux la fraude s'impose : parmi les nombreux effets (économiques, budgétaires, sociaux mais aussi climatiques) attendus d'un véritable renforcement de la lutte contre les fraudes, l'amélioration de la situation des finances publiques est l'un des plus évidents. Il favoriserait et améliorerait mécaniquement le financement des régimes de retraites.

B/ A plus long terme, assurer la prise en charge des besoins sociaux

De manière générale, l'organisation du système de sécurité sociale est l'une des clefs de son succès et de l'attachement de la population. Il faut donc que les évolutions des modalités de financement respectent plusieurs principes fondamentaux :

- la préservation d'une sécurité sociale séparée de l'État, ce qui suppose des ressources et un budget distincts, pour assurer la pérennité du système,
- la participation de toutes les richesses au financement du système afin de respecter le principe selon lequel chacune et chacun contribue en raison de ses facultés et reçoit en fonction de ses besoins.

Face aux évolutions économiques et sociales, il s'agit en somme de faire de la justice fiscale et sociale l'axe majeur d'un financement pérenne permettant de prendre en charge les solidarités. Pour que le système de protection sociale dans son ensemble soit préservé, consolidé et renforcé, il s'agit donc de livrer au débat les propositions formulées ci-dessous.

Revaloriser la part des salaires dans la valeur ajoutée

Les données relatives à la distribution des dividendes l'illustrent⁸ : la déformation du partage de la valeur ajoutée au profit des actionnaires et au détriment des salariés est une réalité statistique qui, au surplus, produit des effets économiques et sociaux négatifs.

⁸ Voir notamment la lettre DG Trésor éco n° 234, *L'évolution de la part du travail dans la valeur ajoutée dans les pays avancés*, janvier 2019.



Depuis une trentaine d'années, l'équilibre du partage du revenu national entre capital et travail est rompu. Pour le CEPII⁹, «*La part du travail dans la valeur ajoutée a ainsi décliné entre 1980 et 2015, de six points de pourcentage aux États-Unis et de sept points en Europe (à huit pays)*». Inversement, «*Entre 1980 et 2015, la part des profits dans la valeur ajoutée a augmenté de 7 points aux États-Unis, et de 19 points en Europe, contribuant fortement à l'augmentation de la part revenant au capital* ».

Salaires et cotisations sociales compris, elle serait ainsi passée de 65% de la valeur ajoutée à 58% aux États-Unis, de 68% à 60% en Europe dont 58,2 % en France (en 2016) qui n'échappe donc pas à la tendance générale. La stratégie du capitalisme financier consiste à maximiser la valeur actionnariale en réduisant la part salariale dans le revenu global, ce qui affaiblit également les dépenses publiques et nourrit les besoins sociaux. Ceci, afin notamment de se développer dans des champs d'activité qui échappent au secteur marchand puisque gérés par l'action publique et la sécurité sociale.

Concrètement, la pression exercée sur les salaires et, plus globalement, sur les revenus produit des effets particulièrement négatifs sur l'activité économique et la prise en charge des besoins sociaux. Avec moins de revenus distribués, le soutien à la consommation est défaillant et les finances publiques peinent à assurer le financement du « modèle social ».

Le rendement des cotisations sociales souffre ainsi de la faible progression des salaires. Dans son rapport de 2019 consacré à la Sécurité sociale, la Cour des comptes relève que la progression de la masse salariale globale (à ne pas confondre avec la progression des salaires individuels...) prévue pour 2019 ne serait que de 3 %, contre 3,5 % en 2018 et dans la prévision pour 2019 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019, ce qui entraînerait 1 milliard d'euros de moindres recettes pour la sécurité sociale.

Autrement dit, une politique dite de la « demande » passant notamment par une hausse de la part des salaires dans la valeur ajoutée dégagerait des recettes sociales (ce qui améliorerait le financement des retraites) et fiscales. Il s'agit en conséquence de revaloriser les salaires dans le secteur privé comme dans le secteur public.

Cela permettrait également de soutenir l'activité économique et de mieux financer l'ensemble des besoins sociaux, économiques et environnementaux. Cela favoriserait la réduction des inégalités et la financiarisation de l'économie, au détriment de la spéculation et au profit de investissement et de l'emploi. Favoriser la qualité de l'emploi et les salaires, c'est donc servir l'économie réelle et les besoins sociaux. Une approche logique que le gouvernement, aveuglé par les politiques dites « de l'offre », a très fâcheusement oubliée...

Élargir le financement des entreprises ?

Les pistes permettant d'élargir le financement des entreprises tournent autour de la notion de « valeur ajoutée ». L'idée d'une cotisation sur la valeur ajoutée dont l'assiette pourrait correspondre à la valeur ajoutée est périodiquement évoquée. Elle permettrait de faire contribuer des entreprises qui, avec peu de salarié·e·s, réalisent un important chiffre d'affaires.

Régulièrement évoquée comme piste de réflexion, notamment par Solidaires Finances Publiques, cette proposition nourrit le débat au sein des organisations syndicales.

Selon les scénarii possibles, elle pourrait prendre la forme d'une contribution sociale sur la valeur ajoutée se substituant aux cotisations actuelles ou plus simplement, d'une contribution sociale sur la valeur ajoutée moins importante qui s'ajouterait aux cotisations sociales.

Elle se calculerait de la manière suivante :

⁹ CEPII, *L'économie mondiale 2019*, Éditions La Découverte, 2018.



<i>Contribuables assujettis aux bénéfices industriels et commerciaux ou à l'impôt sur les sociétés</i>	
<i>Ventes marchandises</i>	<i>Achats marchandises</i>
Production vendue : biens	Variation de stock (marchandises)
Production vendue : services	Achats matières premières et autres approvisionnements (droits de douanes compris)
Production stockée	Variation de stocks (matières premières)
Production immobilisée	Autres achats et charges externes
Subventions d'exploitations reçues	Autres charges (redevances concessions, jetons de présence, pertes sur créances irrécouvrables)
Autres produits	TCA autres que TVA, contributions indirectes (droits sur alcools, sur tabacs, TIPP...)
	Fraction des amortissements afférents à des immo. Corporelles mise à disposition dans le cadre d'un contrat (location gérance, crédit bail...)
TOTAL 1	TOTAL 2
VALEUR AJOUTEE = TOTAL 1 – TOTAL 2	

<i>Contribuables assujettis aux bénéfices non commerciaux</i>	
<i>Montant net des recettes</i>	<i>Achats</i>
Gains divers (sauf remboursement crédit TVA)	Variation de stock
TVA déductible afférente aux dépenses suivantes :	Travaux, fournitures et services extérieurs
	Loyers et charges locatives, location de matériel et de mobiliers (sauf certains loyers (quote part dépenses personnelles)
1. achats	
2. travaux, fournitures et services extérieurs	
3. loyers et charges locatives	
4. frais de transports et de déplacements	
5. frais de gestion	
Production immobilisée	Frais de transport et de déplacements
Subventions d'exploitations reçues	Frais divers de gestion
Autres produits	TVA incluse dans le montant des recettes pour les contribuables tenant une comptabilité « TVA comprise »
	Fraction des amortissements afférents à des immo. Corporelles mise à disposition dans le cadre d'un contrat (location gérance, crédit bail, convention...)
TOTAL 1	TOTAL 2
VALEUR AJOUTEE = TOTAL 1 – TOTAL 2	

Améliorer la contribution des particuliers ? Le cas « IR/CSG »...

La proposition de fusionner la contribution sociale généralisée (CSG) et l'impôt sur le revenu (IR) revient périodiquement dans le débat fiscal. Cette fusion suscite également des doutes voire de franches oppositions. De surcroît, chez ses partisans comme chez ses opposants, elle suscite des débats passionnés, éminemment politiques et parfois polémiques. Car les avis divergent sur de nombreux points (progressivité, assiette, « familialisation », structure du financement de la sécurité sociale...).

Il est difficile de trancher sommairement un tel débat tant les scénarii sont nombreux et leurs implications multiples et complexes. Pour comprendre les enjeux, il est indispensable de disposer des termes de ce débat qui touche à l'évolution des finances de l'État et des finances sociales.

Partant du principe que la réhabilitation du sens citoyen de l'impôt est nécessaire et qu'il faut rétablir davantage de justice fiscale, il s'agit ici de faire le point sur les principaux enjeux auxquels le débat sur l'imposition des revenus est confronté.



État des lieux

La CSG et l'IR sont deux prélèvements qui répondent à des objectifs et des règles différents. L'architecture des contributions sur les revenus, bien que complexe, présente un poids faible au regard des autres prélèvements.

Créé sous l'impulsion de Joseph Caillaux en 1914, l'IR est un impôt affecté au budget de l'État, progressif, dont le calcul est influé par de nombreuses dispositions (quotient conjugal et familial, mesures dérogatoires qualifiées de « niches fiscales » : exonérations, crédits et réductions d'impôt, déductions du revenu, abattements...). Depuis 2019, il est prélevé à la source l'année en cours, une régularisation étant possible l'année qui suit lorsqu'il existe un décalage entre ce qui a été versé et ce qui est dû *in fine*.

La CSG, pour sa part, est de création plus récente (1991). C'est une contribution sur les revenus affectée à la sécurité sociale qui présente d'autres caractéristiques. Sa nature fait encore l'objet de débat : son assiette large et l'absence de lien entre le paiement et l'ouverture de droits à prestation la range parmi les impôts, son mode de prélèvement et son affectation à la sécurité sociale l'apparentent à une cotisation.

En réalité, elle est globalement considérée comme un impôt (entrant à ce titre dans le champ des impositions de toute nature définies à l'article 34 de la constitution) mais affectée à la sécurité sociale, c'est un prélèvement social.

Elle est : individualisée, prélevée au moment de la perception des revenus, proportionnelle au revenu et comporte plusieurs taux :

- 9,2% sur les revenus d'activité salariée dont 6,8% déductibles du revenu imposables à l'IR
- de 0%, 3,8%, 6,6%, 8,3% ou 9,2% sur les pensions de retraites (suivant le niveau du revenu fiscal de référence)
- de 9,2% sur les revenus du patrimoine (dont 6,8% déductibles en cas d'option pour le barème progressif à l'IR, aucune déduction n'étant possible au prélèvement forfaitaire unique).

Au stade du prélèvement, elle est donc proportionnelle et a de ce fait la préférence de nombreux « libéraux » opposés de près ou de loin à toute forme de progressivité. Mais la part non déductible de l'IR renforce quelque peu la progressivité de ce dernier, tout en ajoutant à la complexité de l'architecture globale de l'imposition des revenus.

La question de la réforme globale de l'imposition des revenus se heurte souvent aux arguments des néolibéraux qui prétendent qu'une imposition des revenus plus progressive et plus rentable n'est pas souhaitable par principe et notamment dans un contexte de concurrence fiscale. Mais elle est réclamée par ceux qui, à l'instar de notre organisation syndicale, estiment que pour dégager des ressources et réduire les inégalités, elle doit être renforcée.

Au surplus, outre qu'une harmonisation fiscale européenne est urgente à mettre en œuvre¹⁰, on note que la France dispose de réelles marges de manœuvre pour réformer l'imposition des revenus. L'impôt sur le revenu y est l'un des plus faibles d'Europe. Si l'on prend le total de l'IR et de la CSG, le niveau de l'imposition des revenus français représente ainsi (en 2017); 8,6% du PIB en France contre 24,2% au Danemark, 13,3,5% en Suède, 9,1% au Royaume-Uni, 12,2% en Belgique ou encore 10,2% en Allemagne.

Même en admettant qu'il ne faille pas s'écarter de la tendance européenne, cet écart permet de réformer l'imposition des revenus...

¹⁰ Voir à ce sujet, *Quelle Europe fiscale ?*, Syndicat national unifié des impôts, Syllepse, 2008.



Quels enjeux pour une réforme de l'imposition des revenus ?

Le principe fondamental, défini à l'article 13 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen annexée à la Constitution, est simple : chacun doit contribuer en raison de ses facultés. Il s'agit donc de poser le débat sur ce que pourrait être un système « fiscal-social » progressif et dégageant des ressources suffisantes permettant de prendre en charge les besoins.

Ajoutons à cela que, pour renforcer le consentement à l'impôt et, plus globalement, aux finances publiques, il faut que le prélèvement soit compris et lisible et que son affectation et son utilisation doivent l'être également. Ce qui suppose en l'espèce de préserver deux budgets distincts, celui de l'État et celui de la sécurité sociale.

► Renforcer la progressivité globale

En trente ans, la progressivité de l'impôt s'est affaiblie dans un contexte où les inégalités ont tendance à se développer. Sur le terrain fiscal, deux mouvements se sont ainsi engagés.

- Les taux de l'impôt sur le revenu progressif ont baissé et, récemment, la mise en place du prélèvement forfaitaire unique a sorti les revenus et plus-values financiers de l'imposition progressive. Ces baisses ont accru la propension à épargner des ménages aisés : les économies d'impôt procurées ont ainsi pu être placées, générant des revenus eux-mêmes moins imposés... Mais l'impact sur le soutien à la consommation a été faible. Effet économique marginal voire nul, coût budgétaire et social élevé, le bilan de ces baisses d'impôt est pour le moins « décevant ».

- La CSG, prélèvement proportionnel, est montée en puissance et atteint aujourd'hui un niveau inégalé (125 milliards d'euros en 2019 et 128 milliards d'euros prévus en 2020).

La question de la réduction des inégalités par le rétablissement d'une véritable progressivité est donc cruciale. Pour la renforcer, plusieurs pistes sont envisageables. A l'évidence, tout dépend du choix politique. Théoriquement, aucun des scénarii ne renforce ou n'affaiblit en soi la progressivité de l'impôt. La fusion ne crée pas à elle seule plus de progressivité ou plus de proportionnalité, elle ne se traduit pas non plus nécessairement par « plus » ou « moins » d'impôt.

Le maintien de deux prélèvements ne garantit pas non plus une meilleure progressivité dans l'imposition des revenus. Tout dépend des objectifs et de l'architecture du (des) prélèvement(s) : barème, règles d'assiette... Il s'agit donc de voir quels seraient les grands axes d'une réforme permettant un tel renforcement.

► L'affectation des recettes

L'autre enjeu majeur est l'affectation des recettes. Une fusion des deux prélèvements ne peut que conduire à affecter les ressources du nouveau prélèvement résultant de la fusion à un budget unique là où les deux prélèvements étaient affectés à des budgets distincts (État et sécurité sociale).

Chez les partisans de la fusion, libéraux ou non, certains assument l'idée d'une étatisation à terme d'une part de la sécurité sociale tandis que d'autres proposent un transfert des ressources collectées par le prélèvement « fusionné » à la sécurité sociale par une « loi de programmation » afin de maintenir deux budgets distincts. Certains préfèrent renforcer la progressivité, d'autres en finir avec elles. Les adversaires de la fusion, pour la plupart, sont attachés à la notion de « salaire socialisé », et craignent une mainmise de l'État sur la sécurité sociale pouvant notamment déboucher sur un assèchement des ressources sociales.

Réformer l'imposition des revenus en élargissant son assiette sans fusion permettrait de faire en sorte que tous les revenus contribuent, tout en préservant l'existence de deux budgets distincts.



► Rapprocher les assiettes ?

Une proposition courante consiste à refondre l'IR en le nettoyant de nombreuses niches fiscales injustes et inefficaces (cela peut passer dans un premier temps par la consolidation du plafonnement global des niches fiscales pour limiter la défiscalisation).

Il s'agit là aussi de revoir le barème afin d'instaurer une progressivité régulière débouchant sur un taux marginal d'imposition élevé. En complément de cette réforme de l'IR, un barème progressif s'appliquerait à la CSG.

Il faut cependant étudier l'articulation de cette CSG progressive et de l'IR pour éviter les effets pervers afin de trouver un juste équilibre entre CSG et IR car :

- une forte progressivité de la CSG peut affaiblir celle de l'IR si une partie de la CSG demeure déductible de l'IR (selon un jeu de vase communicant, plus la part de la CSG augmente et plus la progressivité de l'IR s'affaiblit),
- une CSG comportant une simple franchise en base diminuerait son rendement global et donc celui des finances de la sécurité sociale,
- enfin, une non-déductibilité totale de la CSG serait perçue comme une double imposition (autant alors fusionner les deux assiettes...).

Pour inextricable que ce débat puisse paraître, une nouvelle architecture assise sur une assiette rapprochée (voire, selon le scénario, unifiée) permettrait d'organiser un système globalement progressif et lisible. A titre d'exemple, un rapprochement des assiettes n'empêcherait pas de conserver deux canaux de financement (pour la sécurité sociale et pour l'État) et permettrait de renforcer la progressivité. Resterait cependant posée ici la question du quotient conjugal et familial et des « niches fiscales »...

Tout projet de réforme de l'imposition des revenus visant à prendre en compte des objectifs de justice fiscale doit nécessairement tenir compte de l'IR et de la CSG. Une réforme de l'imposition des revenus peut-elle tout à la fois surmonter les difficultés techniques et, surtout, répondre aux deux enjeux majeurs que sont le renforcement de la progressivité de l'imposition des revenus et la sécurisation du financement de la sécurité sociale ? C'est à l'aune des réponses à ces questions éminemment citoyennes et politiques que l'on pourra juger le fond des propositions qui sont avancées.

► Que faire de la CRDS ?

Créée en 1996, la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS) est un impôt affecté destiné à rembourser la dette sociale. Instaurée pour une durée initiale de 13 ans et un mois, elle est affectée à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), créée en 1996 également.

La CRDS est prélevée à la source sur la plupart des revenus au taux de 0,5 %. Son assiette est comparable à celle de la CSG quoique plus large puisque sont également concernées les prestations familiales, les aides personnelles au logement. Elle n'est pas déductible de l'impôt sur le revenu. En théorie, la CRDS et la CADES devaient disparaître fin janvier 2009. Mais son objectif est désormais d'apurer la dette des organismes de sécurité sociale en 2025.

Certaines voix se sont élevées pour suggérer une nouvelle prorogation de la CRDS, présentant cette solution comme un moyen parmi d'autres de répondre aux enjeux financiers. Au risque de faire de la CRDS un prélèvement définitif... Cette proposition ne saurait toutefois répondre aux enjeux de fond. Elle ne peut être présentée comme une solution durable.

Financer les différents besoins sociaux est donc possible, tout est évidemment question de choix de société, ce qui suppose un débat de qualité que ce dossier tente de nourrir.