

Le sens de la cotisation sociale

Jean-Marie Harribey

17 août 2014

<http://alternatives-economiques.fr/blogs/harribey/2014/08/17/le-sens-de-la-cotisation-sociale>

La décision du Conseil constitutionnel du 6 août dernier d'invalider l'allègement des cotisations salariales jusqu'à 1,3 fois le Smic, prévu par le gouvernement dans le cadre de son « Pacte de responsabilité et de solidarité », est l'occasion de revenir sur ce qu'est la cotisation sociale. Le Conseil s'est fondé sur des distinctions dont la subtilité échappe à toute rigueur économique ou même juridique.

Cotisation et cotisation : qui paie quoi ?

En invalidant les allègements prévus sur les cotisations dites salariales, tout en validant ceux portant sur les cotisations dites patronales, le Conseil constitutionnel conforte ce qui constitue un tour de passe-passe très ancien puisqu'il date quasiment de l'invention de la Sécurité sociale. Cette distinction entre ces deux types de cotisation n'a aucune justification économique. Pas seulement, comme le disent beaucoup de commentateurs, parce que le « coût salarial » ou « coût du travail » est la somme du salaire net et de toutes les cotisations. Pas seulement non plus, comme le soutiennent à juste titre la plupart des défenseurs de la cotisation, 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 par le travail.

En d'autres termes, c'est le travail qui « paie » toujours tout ; le capital ne « paie » rien, tout au plus peut-on dire qu'il fait des avances. Au sens propre, dès l'instant où le travail produit et où le capital réussit à vendre cette production, le capital n'a aucune « charge », il n'engrange qu'une plus ou moins grande plus-value. On voit donc que cette distinction entre deux prétendus types de cotisation n'a qu'une portée idéologique : laisser croire que les travailleurs paient seulement la cotisation dite salariale.

Contributivité ou redistribution ?

Il est un deuxième problème que la décision du Conseil constitutionnel ravive. Sa décision serait motivée par le fait que les allègements de cotisations salariales sur les bas salaires rompraient l'égalité entre les contributeurs à la Sécurité sociale que sont les salariés. 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 des droits à prestations (ainsi, droit à la retraite, droit à l'assurance maladie) 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 : par exemple, la retraite ; les femmes en savent quelque chose, dont les pensions sont en moyenne inférieures à celles des hommes. Mais, même les pensions de retraite sont pour une part non contributives à travers les pensions de reversion 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, prétendre comme le Conseil constitutionnel défendre la contributivité d'un système qui n'est que faiblement contributif au sens de proportionnel relève de l'abus de langage. De plus, au fur et à mesure que la notion de contributivité se dilue au profit de l'extension du principe de l'universalité du droit à la protection sociale et donc d'une certaine redistribution, s'efface en même temps une partie de la différence entre cotisation et impôt.

Politique de l'emploi de gribouille

Les deux problèmes – distinction fallacieuse entre cotisations salariales et patronales d'un côté, et fausse contributivité de l'autre – se rejoignent. En effet, depuis plus de vingt ans maintenant, la politique de l'emploi des gouvernements a consisté à alléger constamment les cotisations patronales, avec l'aval du Conseil constitutionnel, au motif implicite que les cotisations dites patronales n'ouvrent pas des droits à des prestations spécifiques pour les employeurs. Mais, si la distinction entre les deux prétendus types de cotisation est oiseuse, la légitimation implicite des allègements de cotisations patronales par le Conseil constitutionnel tombe. Au lieu de favoriser l'emploi, cette politique a conduit à l'effet inverse : améliorer la situation du capital.

Adieu à la réforme fiscale ?

Il reste un troisième problème qui promet de belles empoignades sociales, politiques et juridiques. Qu'est-ce que la contribution sociale généralisée (CSG) ? Elle est ambivalente, voire bâtarde.¹ Elle finance l'assurance maladie et a remplacé les cotisations sociales salariales. Mais elle est considérée comme un impôt, avec une assiette beaucoup plus large que la cotisation sociale, notamment en incluant les revenus du capital, donc n'ouvrant pas à des droits automatiques. De la première caractéristique, le Conseil constitutionnel a toujours tiré jusqu'ici la conclusion qu'elle ne pouvait être progressive. De la seconde naît la discussion sur un rapprochement entre l'assiette de la CSG et celle de l'impôt sur le revenu, voire sur une fusion entre les deux impôts. 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. 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.

Et c'est ici qu'apparaît le désastreux renoncement de la présidence Hollande à toute réforme fiscale d'envergure. Les gouvernements Ayrault et Valls ont préféré les cadeaux fiscaux et sociaux aux entreprises et à leurs propriétaires plutôt que réussir au moins une chose en cinq ans : redonner sa plénitude à la fiscalité progressive, un siècle après l'invention de l'impôt sur le revenu.²

¹ Notons que 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.

² Sur les discussions autour du financement de la protection sociale, voir le dossier publié dans le n° 1 de la revue *Les Possibles*, automne 2013, et mon article « [Autour de la protection sociale, de quoi parle-t-on : salaire, cotisation, valeur ajoutée, revenu, prélèvements, financement, paiement, socialisation... ?](#) ».

Voir aussi la discussion que j'ai eue avec Pierre Khalfa et Jacques Rigaudiat, « [Sur le financement de la Sécurité sociale, croisement de regards](#) », Fondation Copernic, 28 mars 2014, publié le 2 mai 2014.