

**Impôt et cotisation : quel financement
pour la protection sociale ?**

Un colloque organisé par le Conseil d'État
le 27 juin 2014

Séance de Clôture

Intervention de Jean Pisani-Ferry

Commissaire général de France Stratégie

Jean Pisani-Ferry est, depuis le 1^{er} mai 2013, commissaire général à la stratégie et à la prospective. Il est également professeur à la *Hertie School of Governance* (Berlin). Directeur jusqu'en 2013 de Bruegel (Bruxelles), centre de recherches et de débats sur les politiques économiques en Europe qu'il avait contribué à fonder en 2005, il a commencé sa carrière en 1977 en tant qu'économiste au Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII). Après avoir exercé les fonctions de conseiller auprès du directeur général des affaires économiques et financières à la Commission européenne à compter de 1989, il est devenu directeur du Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII), de 1992 à 1997, puis conseiller économique auprès du ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie jusqu'en 2000, et président-délégué du Conseil d'analyse économique en 2001-2002. Il a également été chargé de mission auprès du directeur du Trésor de 2002 à 2004. Jean Pisani-Ferry a, par ailleurs, enseigné l'économie à l'université Paris-Dauphine, à Sciences-Po Paris, à l'université libre de Bruxelles, à l'École centrale et à l'École polytechnique.

L'exercice de conclusion d'une table ronde de ce type est toujours redoutable, particulièrement sur le thème choisi. Lorsque j'ai réfléchi à la conclusion de cette journée, m'est revenue en mémoire cette nouvelle de Borges qui s'intitule *La quête d'Averroès*¹, dans laquelle il raconte comment Averroès, tentant de comprendre ce qu'entendait Aristote par « *tragédie* » et « *comédie* », n'arrive pas à se figurer de quoi il s'agit et finit par conclure que cela devrait être quelque chose comme panégyrique et anathème.

La distinction entre impôt et cotisation est en effet si coutumière, elle structure à ce point notre appréhension des politiques publiques, que nous négligeons de nous interroger sur sa signification. Or elle ne va plus de soi, et c'est pourquoi l'exercice que vous avez conduit aujourd'hui est nécessaire. Il importe d'interroger les notions qui structurent notre vie sociale, dont nous ne nous demandons plus quel est le sens, tant elles sont établies. Elles paraissent naturelles mais, finalement, font question. Il était donc indispensable à la fois de comprendre historiquement d'où nous vient cette distinction, mais aussi de préciser ce qu'elle recouvre juridiquement, ce qu'elle signifie économiquement et ce qu'elle implique institutionnellement. Mais je crois que l'exercice consiste surtout à nous demander si cette distinction reste utile, si elle est une bonne clé pour structurer les débats à venir ou, au contraire, si elle est

¹ Jorge Luis Borges (1899-1986), « La quête d'Averroès » (*La busca de Averroes*), *L'Aleph* ; œuvres complètes, bibliothèque de la Pléiade, Gallimard, 1993. Cette nouvelle relate les difficultés rencontrées par Averroès (1126-1198) lors de sa traduction de la *Poétique* d'Aristote (384 – 322 av. J.-C.) car les concepts de comédie et de tragédie, tout comme le théâtre, sont inconnus des Arabes du XII^e siècle.

devenue un obstacle à l'intelligence de la réalité. Il s'agit donc d'un exercice de déconstruction.

Qu'en tirer ? Vous avez ici les trois tableaux que j'ai préparés avec le souci de simplifier. J'ai donc essayé de réduire cette complexité en commençant par un tableau intitulé « *il était une fois* », qui représente le monde dont nous nous figurons qu'il a jadis existé : un monde où impôts et cotisations se distinguent sur un ensemble de coordonnées.

	<i>Impôt</i>	<i>Cotisation</i>
Contrepartie directe	Non	Ouverture de droits
Affectation	Non affecté	Risques spécifiques
Unité	Ménage	Individu
Assiette	Revenu	Salaire
Incidence	Ménage	Salarié ou employeur
Progressivité / égalité devant l'impôt	Progressif	Proportionnelle ou régressive
Définition	Législative	Conventionnelle
Gestion	État	Partenaires sociaux

Tableau 1 – Il était une fois...

Ce premier tableau représente le monde idéal, car la réalité n'a jamais vraiment été telle. Mais nous avons vécu avec l'idée que, sur la contrepartie, sur l'affectation, sur l'unité de prélèvement, sur l'assiette, sur l'incidence, sur la progressivité, sur le pilotage et sur la gestion, la distinction entre impôt et cotisation sociale était non-ambiguë. Il s'agissait probablement d'un mythe, mais d'un mythe fécond à partir duquel nous avons raisonné.

La situation d'aujourd'hui est représentée par le deuxième tableau, sensiblement plus compliqué, qui reprend la matière des débats de la journée. Les contenus des cases sont identiques, mais j'ai indiqué, à travers un fond plus ou moins accentué, les dimensions sur lesquelles on s'écarte du modèle traditionnel d'« *il était une fois* ».

	<i>Impôt</i>	<i>Cotisation</i>
Contrepartie directe	Non	Ouverture de droits
Affectation	Non affecté	Risques spécifiques
Unité	Ménage	Individu
Assiette	Revenu	Salaire
Incidence	Ménage	Salarié ou employeur
Progressivité / égalité devant l'impôt	Progressif	Proportionnelle ou régressive
Définition	Législative	Conventionnelle
Gestion	État	Partenaires sociaux

Tableau 2 – La situation actuelle

On a commencé par s'écarter quelque peu de la notion selon laquelle la cotisation est la contrepartie de l'ouverture de droits avec l'idée que la santé était un droit qui ne dépendait pas du paiement de cotisations. L'introduction de la couverture maladie universelle (CMU) est, de ce point de vue, significative : c'est l'affirmation du fait que l'accès à la santé ne dépend pas du statut de cotisant.

Viennent ensuite toutes les perturbations introduites par la CSG, qui ont été relevées : un impôt affecté dont l'unité d'imposition est l'individu et non le ménage, qui rompt l'ordonnement sur la base duquel on travaillait.

En matière d'incidence, il n'a jamais été vrai que les cotisations « employeur » étaient à la charge des entreprises et que les cotisations « salarié » étaient à la charge des salariés, au moins lorsqu'on n'est pas au voisinage du SMIC. Il y a toujours eu la logique économique qui fait que la charge en dernier ressort ne repose pas sur celui qui la supporte nominale. Ceci dit, c'est quelque chose dont on a, je crois, pris conscience au fur et à mesure des années, en s'écartant d'une représentation qui était un peu rêvée. Aujourd'hui, nous avons largement conscience du fait que cette distinction n'est pas pertinente, encore une fois en dehors du voisinage du SMIC et à moyen terme.

Sur la question de la progressivité, la CSG, impôt proportionnel, a bousculé le principe selon lequel l'impôt devait être progressif (l'impôt sur le revenu en tout cas).

Et finalement, en matière de pilotage et de définition, comme en matière de gestion, le partage des rôles entre l'État et les partenaires sociaux s'est sensiblement modifié avec l'affirmation d'une prise en charge beaucoup plus directe par la loi et par l'État.

Au final, s'offre l'image d'un système sensiblement perturbé ; c'était, d'une certaine manière, la raison d'être de ce colloque. Certains pourraient arguer de ce que cette perturbation vient largement de la CSG ; que ce passerait-il alors si l'on traitait la CSG comme une cotisation ? Cela ne résoudrait pas vraiment les problèmes. Plus précisément, cela en résoudrait un mais en créerait un autre, avec une cotisation assise sur le revenu mais qui ne conditionne pas vraiment l'ouverture de droits.

Toute la question est de savoir ce qu'il faut construire sur cette base perturbée. Pour apporter ma contribution à cette discussion je vais m'appuyer sur l'exercice que nous venons de faire, à France Stratégie, qui consiste à nous projeter à horizon de dix ans, et je vais me demander où nous pourrions être au regard de ces distinctions et des frontières floues qui se sont créées entre impôt et cotisation.

C'est l'objet du troisième tableau.

	<i>Impôt</i>	<i>Cotisation</i>
Contrepartie directe	Non	Ouverture de droits
Affectation	Non affecté	Risques spécifiques
Unité	Ménage	Individu
Assiette	Revenu	Salaire
Incidence	Ménage	Salarié ou employeur
Progressivité / égalité devant l'impôt	Progressif	Proportionnelle ou régressive
Définition	Législative	Conventionnelle

Gestion	État	Partenaires sociaux
---------	------	---------------------

Tableau 3 – Impôt et cotisation dans dix ans ?

Vous voyez que de nombreuses trames se sont encore accentuées ; ce qui suggère que, spontanément, nous n'allons pas vers une restauration de la distinction telle qu'elle était. Pourquoi cette différence par rapport au tableau initial ? Parce que si l'adéquation entre cotisations et ouverture de droits est déjà en question, elle va l'être encore plus à l'avenir. Il me semble que la logique de notre évolution, qui m'apparaît comme irréversible, est de considérer que la contributivité doit être limitée à certains risques très particuliers, notamment la retraite ; mais que par ailleurs il apparaît que la logique de l'universalisation a gagné et je ne vois pas qu'elle soit amenée à reculer.

Le principe d'affectation, qui est une deuxième dimension de la distinction, correspondait bien à une gestion des risques en silo, c'est-à-dire au fait de considérer que l'on peut identifier des risques séparés les uns des autres et doter chacun d'entre eux d'un financement propre, risque par risque. Or, on s'aperçoit de plus en plus que la gestion des risques en silo pose problème parce qu'elle ne traite pas les interrelations entre les risques ni les problèmes tels qu'on peut les appréhender lorsque l'on part des individus et des difficultés qu'ils rencontrent, qui tiennent souvent à la corrélation des risques.

Par ailleurs la gestion en silo soulève la difficulté qu'un certain nombre de dispositifs, supposés ciblés sur des risques particuliers, ratent leur objet par un non recours très élevé.

Une protection sociale davantage centrée sur les individus et la corrélation entre les risques qu'ils subissent au moment de ruptures dans leur vie professionnelle ou personnelle requiert probablement un financement plus globalisé, antinomique avec le principe d'affectation. Bien entendu, il y a différentes manières de gérer et de financer une protection sociale plus personnalisée, mais aucune ne tend à conforter la logique des silos.

Une troisième dimension sur laquelle on peut imaginer des changements est celle de l'individualisation de l'impôt sur le revenu. C'est un sujet qui est dans le débat, dans le débat intellectuel en tous cas et qui, de temps en temps, fait une incursion dans le débat politique, pour disparaître rapidement car l'audace en la matière est vite limitée. Cependant, ce sujet ne doit pas être exclu à horizon de dix ans parce que la sociologie tend à aller davantage vers l'individu que vers l'unité ménage. En outre, notre alignement sur le droit commun européen, qui est beaucoup plus centré sur l'individu, n'est pas inconcevable à horizon de dix ou vingt ans. En tout état de cause la question se pose et pourrait, dans un futur proche, faire sauter une des frontières entre impôts et cotisations.

Quant à la progressivité, elle existe de fait pour les cotisations, avec les allègements sur les bas salaires ; et lorsqu'on se demande comment va évoluer à horizon d'une décennie (voire moins) le système extrêmement complexe de prélèvements sur le travail, on est amené à réfléchir à un système qui fusionnerait à terme un certain nombre de dispositifs d'allègement – crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE), allègements sur les bas salaires, etc. – pour constituer un barème qui serait stable,

continu et donc progressif puisque la réalité dont on parle est bien celle-là. Autrement dit, on serait amené à aller vers un système progressif de cotisation.

Pour toutes ces raisons, je pense que le problème dont nous avons aujourd'hui discuté va plutôt gagner en importance et en complexité. On pourrait dire qu'il faut prendre le chemin inverse, revenir vers une logique beaucoup plus de gestion par risque, de séparation. Tout cela nous emmènerait vers ce que l'on a connu dans le passé, c'est-à-dire une situation dans laquelle des logiques professionnelles s'affirment et perpétuent le cloisonnement des professions et des métiers, au moment où il me semble que l'on doit aller vers plus de décloisonnement, de fluidité et vers l'élimination des obstacles au passage d'une branche à une autre, d'un métier à un autre.

J'ajoute ici un commentaire sur un point évoqué par les orateurs s'agissant de la *portabilité internationale*. Nous ne savons pas à quel degré la mobilité internationale du travail va se développer en Europe. Nous avons construit le droit à la mobilité sur la base de l'hypothèse qu'il ne serait jamais exercé et qu'au fond chacun resterait chez lui, ce qui correspondait effectivement aux pratiques, aux préférences de ces dernières décennies. Ces comportements sont en train de changer.

En Allemagne, notamment, s'affirme la montée de l'immigration en provenance d'Europe du Sud et de l'Est, de la même manière qu'on avait vu, au moment des chocs économiques affectant les pays Baltiques, des émigrations massives et, au moment de l'élargissement de l'UE, des flux migratoires beaucoup plus importants que ce que l'on avait anticipé. Autrement dit, cette hypothèse de non-mobilité du travail – souhaitable ou pas, c'est un autre débat – risque d'être de plus en plus battue en brèche. Ceci interroge notre distinction très spécifique entre impôt et cotisation, cette séparation qui est une idiosyncrasie² et ne facilite pas la mobilité internationale.

Que faut-il en conclure ? Il me semble que cette distinction entre impôt et cotisation a perdu de sa lisibilité, c'est l'objet des tableaux que je vous ai présentés. Elle a aussi perdu de son utilité parce qu'elle ne permet plus de repérer des différences dont chacune reste pertinente : je ne mets en cause aucune ligne de mon tableau, ni aucune des distinctions qui sont effectuées, mais simplement la corrélation entre ces différentes distinctions qui permettait de distinguer la cotisation de l'impôt me semble remise en cause. Dans ce genre de situation, la distinction n'est plus créative, elle devient source de complexité, de confusion, d'incertitude, à un moment où nous avons besoin d'une grande lisibilité pour que nos concitoyens comprennent les principes qui fondent la nature des prélèvements. Le fait d'avoir une situation aussi compliquée, dans laquelle on a quelque chose qui s'appelle cotisation qui est un impôt, dans laquelle on a, à la fois, des cotisations avec un caractère contributif qui financent un risque particulier (donc identifiable) et des prélèvements qui sont par ailleurs de nature différente et beaucoup plus complexes mais qu'on continue à appeler cotisations, n'est pas de nature à rendre service à l'exigence de lisibilité qui est aujourd'hui très grande et qui est une des conditions de restauration de la confiance des citoyens dans leurs institutions, dans leur système social et dans l'acceptation du prélèvement.

² Manière d'être particulière à chaque individu qui l'amène à avoir tel type de réaction, de comportement qui lui est propre.

À la fin de nos débats et à la fin de mon intervention, je me dis que c'est peut-être nous qui sommes déjà dans la situation d'Averroès face à la tragédie et à la comédie, et que cette distinction nous renvoie aujourd'hui à un monde qui n'est déjà plus le nôtre et ne nous sert pas beaucoup à imaginer celui que nous devons bâtir.