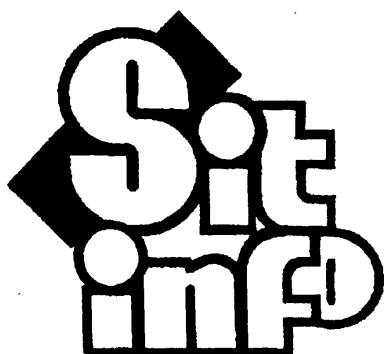


Juin 1995  
N° 73

***Financer  
autrement  
la sécurité  
sociale.***

***Pourquoi ?***

***Comment ?***



***Bulletin d'information***

**Syndicat interprofessionnel  
de travailleuses et travailleurs**

16, Chaudronniers - case 3287 - 1211 Genève 3

tél. 818.03.00 - fax. 818.03.99

# Sommaire

<b>Financer autrement la sécurité sociale. Pourquoi ? Comment ?</b>	<b>1</b>
<b>1. Rappel : principes et fonctionnement de la sécurité sociale</b>	<b>3</b>
<b>2. La situation en Suisse</b>	<b>5</b>
<b>3. Les fonctions économiques de la protection sociale</b>	<b>6</b>
<b>4. Les critiques du financement basé sur les salaires</b>	<b>7</b>
<b>5. Les alternatives possibles : inventaire</b>	<b>9</b>
5.1. Transfert des charges entre secteurs ou entreprises	10
1. Différencier les taux de cotisation	10
2. Déplafonner	10
3. Prélever sur les amortissements	11
4. Taxer la consommation d'énergie	11
5. Introduire une cotisation sur la valeur ajoutée brute	11
5.2. Fiscalisation	12
1. Augmentation de la TVA	12
2. Alourdissement de l'impôt sur le revenu	13
3. Introduction d'une contribution sociale généralisée	13
<b>6. Comment choisir ?</b>	<b>14</b>
6.1. Les critères fiscaux	14
6.2. Les critères économiques	16
<b>7. Les quatre propositions retenues</b>	<b>16</b>
7.1. Une partie de fiscalisation	17
1. La CSG pour les allocations familiales	17
2. La TVA pour l'AVS	17
7.2. Une partie de cotisations	17
3. Les cotisations sur les salaires pour l'assurance-accidents	17
4. La CSVA (cotisation sur la valeur ajoutée brute)	18
<b>Conclusion</b>	<b>20</b>

# □ **Financer autrement la sécurité sociale Pourquoi ? Comment ?**

---

## **La question du financement de la sécurité sociale est au coeur des débats actuels. Pourquoi ?**

Dans les faits, d'abord, il existe un certain nombre de signes qui peuvent faire craindre que le système actuel ne permette plus, à l'avenir, de faire face aux besoins sociaux :

- l'importance et la persistance du chômage : même si l'activité économique reprend, on parle d'un

"chômage incompressible" se maintenant à 2% pour la Suisse, 4% pour Genève;

- le vieillissement de la population : si la proportion des immigrés dans la population résidante et celle des femmes dans la population active demeurent celles d'aujourd'hui, le rapport de la population âgée de plus de 65 ans avec celui de la population active passerait de 20,8% en 1980 à 37,3% en 2040;
- les coûts de la santé, même maîtrisés, pèsent d'un poids à la limite du supportable dans les budgets individuels et collectifs.

Dans les têtes ensuite, ces menaces provoquent des réactions contradictoires :

- il y a ceux qui prédisent une impossibilité d'assurer des prestations suffisantes (les rentes AVS par exemple) au début du troisième millénaire;
- il y a ceux qui déclarent par avance toute augmentation des charges sociales ou fiscales insupportable;
- il y a ceux qui contestent les chiffres projetés et pensent qu'il n'y aura pas de problèmes.

Enfin, nombreux sont ceux qui s'interrogent sur la pertinence du système actuel de financement de la sécurité sociale : comme il repose presque exclusivement sur les cotisations prélevées sur les salaires, n'exerce-t-il pas un effet pervers sur l'emploi ? En effet, cela favorise les entreprises qui licencient et pénalise celles qui conservent leur personnel.

On le constate, le dossier est complexe et les avis partagés. En tant que syndicat soucieux de l'emploi, de la solidarité, de l'avenir de la sécurité sociale, le SIT a voulu essayer d'y voir plus clair, de comprendre les enjeux, de réfléchir aux solutions possibles. Pour ce faire, il a confié à Yves Flückiger, professeur au département d'économie politique de l'Université de Genève, le mandat d'examiner la question. Avec son assistant, Javier Suarez Cordero, celui-ci a remis au SIT une

étude approfondie (110 pages) intitulée :

## **"Analyse économique des différentes propositions de réforme du financement des assurances sociales".**

Le SIT estime que cette recherche "met à plat" de manière très éclairante toutes les pièces du dossier, en situe les enjeux économiques et sociaux et propose une évaluation critique des diverses solutions possibles.

Sans vouloir faire siennes toutes les conclusions de cette étude, le SIT la considère très utile pour stimuler sa propre réflexion et pour contribuer au débat public. C'est pourquoi, conjointement avec les auteurs, il en publie aujourd'hui les résultats. Pour les rendre accessibles au plus grand nombre, le SIT en résume l'essentiel dans le présent bulletin, où l'on retrouvera les axes principaux de la publication complète, à savoir :

- un rappel des principes généraux de la sécurité sociale;
- une description de la situation actuelle en Suisse;
- une analyse des fonctions économiques de la protection sociale;
- une critique du financement basé sur les salaires;
- un inventaire des alternatives possibles;
- l'élaboration de critères de choix;
- quatre propositions à retenir.



# 1. **Rappel : principes et fonctionnement de la sécurité sociale**

---

La question de la sécurité sociale ne se pose pas seulement aujourd'hui, ni seulement en Suisse.

Pour aborder le dossier, il n'est donc pas inutile de se remettre en mémoire les principes généraux et les modes de fonctionnement qui ont conduit à la situation actuelle. Ils peuvent nous aider dans les choix d'aujourd'hui et nous rappellent, notamment, que ceux-ci ne sont pas seulement économiques.

Sans remonter aux origines de la protection sociale (la charité, l'assistance, les mutuelles, etc), on peut relever, de l'instauration de l'assurance obligatoire des ouvriers sous Bismarck (1883), en passant par la création d'une véritable sécurité sociale par Beveridge (1942), jusqu'aux systèmes actuellement en vigueur en Europe, un certain nombre d'options générales :

## **4 objectifs**

---

Tout système de protection sociale a été amené à viser progressivement quatre objectifs fondamentaux :

- garantir des ressources minimales à chacun;
- favoriser l'intégration sociale des individus et des groupes sociaux;
- assurer un revenu de remplacement aux salariés-es momentanément ou durablement contraints d'interrompre leur activité (maladie, accident, invalidité, maternité, chômage);
- permettre l'accès à un système de protection de la santé.

## **4 principes**

---

Depuis Beveridge, il est communément admis qu'une véritable sécurité sociale doit répondre à quatre principes fondamentaux :

- l'universalité : la sécurité sociale doit couvrir toute la population;
- la généralité : elle doit couvrir l'ensemble des risques essentiels;
- l'unicité : elle devrait être gérée par une seule institution, sous forme de service public (nb. ce principe n'est ni admis, ni pratiqué partout, notamment en Suisse);
- l'uniformité : le revenu garanti par la sécurité sociale devrait être uniforme et non pas proportionnel au revenu antérieur (le besoin prime sur le revenu); ce principe n'est pas, lui non plus, admis ni pratiqué partout, notamment en Suisse.

### **3 modes de financement**

Pour financer la sécurité sociale, divers systèmes ont été choisis :

- la fiscalité générale assure l'essentiel des recettes dans certains pays (Danemark, Irlande);
- les cotisations des employeurs et des employés financent la majorité des assurances sociales dans d'autres pays (Allemagne, France, Suisse);
- un système mixte (impôts + cotisations à parts égales) est pratiqué ailleurs (Luxembourg, etc).

### **9 branches**

Selon la convention No 102 de l'OIT (Organisation internationale du travail), les prestations de la sécurité sociale doivent couvrir les domaines suivants :

- soins de santé;
- indemnités en cas de maladie;
- chômage;
- maternité;
- invalidité;
- accidents du travail et maladies professionnelles;
- prestations familiales;
- vieillesse;
- survivants.

### **Plusieurs "philosophies"**

Selon les branches et les pays, les risques sont couverts en fonction de diverses "philosophies" :

- dans certains cas, c'est le principe de l'assurance qui prime : il y a liaison directe entre les prestations et les cotisations;
- dans d'autres, ce sont les besoins qui priment et sont couverts par l'impôt;
- d'autres systèmes combinent les deux approches.

D'un autre point de vue, on distingue des assurances sociales qui fonctionnent selon le principe de la répartition (les actifs paient pour les inactifs, comme dans l'AVS) et d'autres sur celui de la capitalisation (chacun se constitue son capital, comme pour le deuxième pilier).

Le rappel de ces principes généraux et de ces principaux modes de fonctionnement sera utile au moment des choix à opérer pour telle ou telle réforme de la sécurité sociale : que veut-on garder ou abandonner, privilégier ou corriger ?



## 2.

# ***La situation en Suisse***

---

Dans le contexte européen, la Suisse occupe une position assez à part. La sécurité sociale s'y est construite à partir d'assurances et d'institutions privées et publiques, chacune conservant une organisation propre; les compétences pour légiférer appartiennent à la fois aux cantons et à la Confédération.

On aboutit ainsi à un système mixte et décentralisé, éclaté en une multitude d'assurances indépendantes, avec des risques assurés tantôt collectivement, tantôt individuellement. Il n'y a donc pas véritablement une sécurité sociale en Suisse, mais des assurances sociales, avec chacune leur système de financement, de prestations et de gestion (rappelons qu'il existe 18'000 institutions de prévoyance LPP en Suisse !). Les principales assurances sont l'AVS, le IIe pilier, l'assurance accident, les allocations pour perte de gain, l'assurance chômage, les allocations familiales, l'assurance maladie.

Pour se référer aux principes et modes de fonctionnement cités au chapitre 1, on peut relever les trois indications suivantes :

- en Suisse, la structure de financement des assurances sociales s'établit comme suit : 22,4% des ressources financières proviennent de l'Etat, 32,6% des cotisations des assurés et 26,7% des employeurs, le reste (18,3%) étant constitué essentiellement par les intérêts (surtout du IIe pilier) et d'autres ressources (chiffres 1990);
- il faut cependant noter qu'une période de difficultés économiques et budgétaires, l'Etat a tendance à réduire sa contribution;
- de manière plus générale, en 1991, les dépenses courantes de protection sociale représentaient 22% du PIB suisse, dans une échelle allant de 11,4% à 37,6% pour les autres pays européens.

# □ 3. Les fonctions économiques de la protection sociale

Les principes, objectifs et mode de fonctionnement des systèmes de sécurité sociale en Europe et en Suisse ainsi décrits, il faut s'interroger sur ce qui fait problème aujourd'hui dans ces systèmes d'un point de vue économique (d'autres choses font problème d'un point de vue social, mais ce n'est pas l'objet de cette étude) : la question du financement de la sécurité sociale. Avant de l'aborder, il faut la situer plus largement par rapport aux fonctions économiques du système de protection sociale. Il y en a quatre :

- une fonction d'assurance : l'économie de marché ne couvre pas certains risques, ou, si elle le fait, de façon insuffisante (le chômage par exemple); l'Etat intervient donc pour pallier cette déficience du marché en instaurant l'obligation d'assurance, l'interdiction à l'organisme assureur de refuser une assurance et la non-modulation des tarifs en fonction des risques individuels; l'Etat assume ainsi les "coûts externes" (déterioration de la santé, délinquance, etc.) que la collectivité subirait en l'absence de protection sociale;
- une fonction d'épargne forcée : par le biais des cotisations sociales, du IIe pilier, etc., les individus

sont obligés de "mettre de côté" de l'argent qu'ils utiliseront à la retraite, en cas de maladie, d'invalidité, d'accident; cela a pour effet de "lisser" leur niveau de consommation tout au long de leur vie;

- une fonction de redistribution des revenus : de façon plus ou moins importante selon les assurances sociales, celles-ci contribuent à une certaine solidarité entre individus, entre générations, entre régions (p.ex. en fonction de la répartition géographique inégale du chômage);
- une fonction de stabilisation économique : en versant des indemnités chômage en période de crise, l'Etat contribue à stabiliser l'activité économique en fournissant aux chômeurs de quoi dépenser.

Il est fondamental de rappeler ces fonctions économiques générales des assurance sociales lorsqu'on parle des problèmes financiers que connaissent les systèmes de protection sociale, car politiciens et employeurs ont tendance à focaliser leur attention sur une approche à court terme (ça coûte cher aujourd'hui), en oubliant ces rôles fondamentaux et de longue durée de la sécurité sociale.



# □ **4. Les critiques du financement basé sur les salaires**

Cette toile de fond posée, nous pouvons aborder la question centrale de cette recherche : faut-il changer le financement de la sécurité sociale essentiellement basé sur des prélèvements effectués sur la masse salariale ? Nous partons de l'hypothèse que la réponse est positive pour trois raisons principales :

- face aux problèmes à résoudre (chômage, vieillissement, coûts de la santé), les corrections "homéopathiques" opérées jusqu'à présent ne suffisent pas;
- la référence à la masse salariale n'est plus adaptée à la situation actuelle (elle diminue alors que les besoins augmentent);
- les prélèvements sur les salaires sont susceptibles d'inciter les entreprises à réduire l'emploi.

Pour vérifier ces hypothèses, nous allons examiner sept critiques au financement de la sécurité sociale sur les salaires :

## **1. La masse salariale n'est pas une bonne "assiette" fiscale**

Jusqu'au début des années 1980, la masse salariale s'accroissait plus vite que le produit intérieur brut. Ce n'est plus le cas maintenant. En effet, la proportion de la masse sala-

riale diminue : elle représentait 68% du revenu cantonal genevois en 1983, contre 62,6% en 1990. Dans le même temps, les dépenses de protection sociale ont augmenté. Or, plus de 80% des sources de financement des assurances sociales reposent sur la masse salariale. Il faut trouver une "assiette" plus stable.

## **2. Ce financement ne joue pas son rôle stabilisateur**

Normalement, la sécurité sociale devrait pallier la baisse de revenus des personnes qui ont perdu leur emploi ou deviennent pauvres, ceci pour éviter une chute de la consommation et de l'activité économique. Dans cette logique, les cotisations sociales devraient diminuer en temps de crise pour soulager les budgets des ménages et des entreprises. C'est le contraire qui se passe, puisque tout est axé sur la masse salariale (voir assurance-chômage). Ce système de financement aggrave la crise au lieu de la corriger.

## **3. Cotisations, coût du travail et emploi**

La principale critique au financement de la sécurité sociale sur la masse salariale consiste à affirmer

que les cotisations sociales augmentent le coût du travail, donc finissent par peser sur l'emploi (les "charges sociales" découragent la création d'emplois). Etant donné l'importance quasi obsessionnelle donnée à ce point par les milieux économiques, l'étude mène une longue analyse économétrique pour mesurer, d'une part, l'effet réel d'une augmentation des charges sociales sur le coût total de la main d'oeuvre, d'autre part l'effet du changement de ce coût sur l'emploi. Les choses sont beaucoup plus complexes qu'on veut le dire.

De fait, l'analyse détaillée menée par Yves Flückiger sur la réalité des entreprises genevoises démontre deux choses :

- d'une part, l'impact des charges sociales sur le coût de travail dépend de nombreux facteurs et, notamment des autres composantes du coût de travail : caractéristiques personnelles des salariés (formation, sexe, état-civil, ancienneté), conjoncture économique, rapports de forces liés à la négociation ou non de conventions collectives, etc;
- d'autre part, cet impact et son effet sur l'emploi varient grandement selon les branches et secteurs économiques.

La conclusion générale de cette analyse permet d'observer qu'à Genève, globalement, une hausse des cotisations sociales n'est supportée qu'à 50% par les employeurs. L'effet sur l'emploi de cette hausse est donc moindre qu'on croit et, de plus, variable selon les branches industriel-

les : assez forte dans le bâtiment, la métallurgie ou l'horlogerie, il est faible dans la chimie et l'industrie alimentaire par exemple.

#### **4. Peu d'effet sur le chômage**

On pourrait penser que le financement de la sécurité sociale sur la masse salariale aggrave le chômage (le coût plus élevé de la main d'oeuvre entraînant des restructurations et des licenciements). En fait, il y a d'autres facteurs qui sont plus déterminants pour le niveau du chômage (problèmes structurels de certains secteurs, entrée de nouvelles personnes actives sur le marché du travail, chômage de longue durée, etc.). Et, au contraire, la redistribution opérée par la sécurité sociale a un effet anticyclique.

#### **5. Effet discriminatoire entre entreprises et secteurs**

Par contre, le fait de percevoir les charges sociales sur les salaires défavorise les entreprises et secteurs qui emploient beaucoup de main d'oeuvre et favorise celles qui tournent avec beaucoup de capital ou de machines. Ainsi, à Genève en 1991, les cotisations patronales à l'AVS représentaient-elles 3,05% de la valeur ajoutée du secteur dans la construction, 2,76% dans celui de l'hôtellerie-restauration, 2,62% dans le commerce de détail contre 1,45% dans les banques. De même, les petites entreprises paraissent pénalisées par rapport aux grandes.

## 6. L'influence négative du plafonnement

---

Le fait que le prélèvement de certaines cotisations sociales (assurance-chômage en particulier) arrête de progresser à partir d'un certain plafond de salaires a des effets particulièrement négatifs tant du point de vue social qu'économique. Socialement, il aggrave les inégalités de revenus (les bas salaires paient proportionnellement plus). Économiquement, il a trois effets pervers :

- il encourage le recours aux heures supplémentaires plutôt que les nouveaux engagements;
- il rend plus coûteuse pour les entreprises la progression des bas salaires;
- il conduit à augmenter le taux de cotisations au lieu d'étendre le

prélèvement à l'ensemble des salaires.

## 7. Compétitivité peu touchée

---

Les "charges sociales" pèseraient lourd sur la compétitivité internationale, entend-on souvent. C'est vrai par rapport aux pays en voie de développement, mais faut-il baisser notre protection sociale au niveau de ceux-ci pour améliorer la compétitivité des entreprises suisses ? Ne vaudrait-il pas mieux améliorer celle des pays pauvres (clause sociale) ? C'est faux si l'on considère les relations entre pays industrialisés (largement dominantes dans le cas de la Suisse). De plus, ce qui est déterminant, c'est le "multipack" salaires/charges sociales/fiscalité et pas la plus ou moins grande part de l'une ou l'autre composante à l'intérieur de cette charge globale.

# □ 5. *Les alternatives possibles : inventaire*

---

Même si elles sont nuancées, les critiques adressées au financement de la sécurité sociale sur la masse salariale sont suffisamment fortes et nombreuses pour qu'on cherche d'autres solutions. Dans un premier temps, nous allons passer en revue les différentes propositions qui sont aujourd'hui "sur la table". Dans les chapitres suivants, nous verrons

quels critères utiliser pour choisir des meilleures (chapitre 6) et celles que l'étude d'Yves Flückiger retient en définitive (chapitre 7).

Si l'on veut financer autrement la sécurité sociale, ce n'est pas pour le plaisir de changer, mais pour que ce changement contribue à encourager la création d'emplois. Dans cette

perspective, il existe deux options fondamentales :

- un transfert des charges sociales entre entreprises ou secteurs : on maintient les cotisations sur les salaires, mais on redistribue les charges ou on modifie l'assiette des cotisations pour favoriser les entreprises ou secteurs créateurs d'emplois;

- une fiscalisation des charges sociales : on réduit les coûts du travail (pour favoriser l'emploi) au moyen d'un transfert du financement de la sécurité sociale des entreprises (prélèvements sur les salaires) vers les ménages (impôts).

Voyons cela dans le détail, en expliquant et en critiquant chacune des solutions proposées.

## 5.1. Transfert des charges entre secteurs ou entreprises

Dans cette optique, il existe cinq solutions possibles :

### 1. Différencier les taux de cotisation

- Principe : puisque les taux de cotisations sociales uniformes appliqués actuellement ont des conséquences différentes selon les secteurs, il faut appliquer des taux différenciés pour corriger ces disparités : taux plus faibles pour les secteurs à forte intensité de main d'oeuvre, plus forts pour les autres.
- Critique : soit on différencie les taux par secteurs, mais alors on ne tient pas compte des disparités entre entreprises d'un même secteur, ni des activités différentes à l'intérieur de chaque entreprise; soit on tient compte de tous ces éléments et cela devient d'une complexité ingérable; une autre distinction consisterait à faire

payer plus les entreprises qui ont beaucoup licencié; mais cette mesure risque justement de pénaliser les entreprises à forte intensité de main d'oeuvre (qui, proportionnellement, réduisent leurs emplois plus que celles qui ont moins d'employés); ce n'est pas le but recherché.

### 2. Déplafonner

- Principe : en supprimant les plafonds des cotisations sociales, on éviterait de pénaliser les bas revenus et les temps partiels, en combattant le recours aux heures supplémentaires.
- Critique : ce système entraîne un transfert des charges vers les entreprises qui emploient une forte proportion de salariés à hauts revenus, souvent les plus dynamiques et les plus exposées à la concurrence; d'autre part, cette

proposition aurait des effets extrêmement limités.

### **3. Prélever sur les amortissements**

- Principe : les amortissements étant un indicateur du degré de mécanisation des entreprises, c'est eux qu'il faut taxer.
- Critique : c'est une base trop étroite de prélèvement et "rabo-ter" sur les investissements est mauvais pour la croissance et l'emploi.

### **4. Taxer la consommation d'énergie**

- Principe : chère aux écologistes, cette proposition viser à transférer les prélèvements sociaux d'un facteur de production abondant et à renforcer (le travail) vers un facteur de production rare et à limiter (l'énergie).
- Critique : il est difficile de courir deux lièvres à la fois (l'emploi et l'écologie); d'autre part, cette taxe a pour but de faire baisser la consommation d'énergie : si ça marche, les rentrées vont donc baisser (puisque l'assiette fiscale diminue) et les assurances sociales auront moins de recettes.

NB : De manière générale, ces quatre premières propositions, qui ont pour principe de taxer un seul facteur de production, présentent le même inconvénient que le système actuel : elles incitent les entreprises à le remplacer par un autre facteur non taxé et l'assiette de cotisations se rétrécit sans cesse.

### **5. Introduire une cotisation sur la valeur ajoutée brute des entreprises**

- Principe : cette solution est plus novatrice car elle ne prend plus pour base des cotisations sociales les seuls salaires, mais toute la valeur ajoutée brute des entreprises; celle-ci est calculée en prenant le chiffre d'affaire de l'entreprise, dont on déduit tous les frais intermédiaires (matières premières, biens et services nécessaires à la production, y compris les loyers et les frais financiers, à l'exclusion des intérêts). Restent les salaires, les amortissements, le revenu net d'exploitation (dividendes, bénéfices non distribués, etc.) ainsi que les impôts indirects nets des subventions; c'est sur cette assiette qu'on prélève les cotisations sociales.

Attention ! Cette cotisation sur la valeur ajoutée brute (CSVA) est un impôt direct qui n'a rien à voir avec la TVA, impôt indirect sur la consommation.

- Critique

Ce système a beaucoup d'avantages :

- il est proportionnel à la capacité économique réelle de chaque entreprise;
- il élargit considérablement "l'assiette" sur laquelle sont prélevées les cotisations sociales : tous les revenus sont taxés et pas seulement les salaires; les investissements ne sont pas épargnés;

- il supprime la discrimination entre entreprises à forte intensité de main d'oeuvre et celles à forte intensité de capital;

- il est neutre par rapport à l'utilisation des facteurs de production (il n'incite pas à remplacer le travail par le capital, puisque les deux contribuent au financement de la sécurité sociale).

Pourtant, cette solution présente elle aussi des défauts. L'élargissement de l'assiette risque d'avoir des incidences négatives sur la croissance économique et, par extension, sur le niveau de l'emploi. Ce système risque donc de pénaliser les investissements en les taxant à deux reprises : en amont au travers des charges d'exploitation supportées dans la fabrication des biens d'équipement; en aval en taxant les amortissements. De plus les bénéfices seraient également taxés, puisqu'ils font partie de la valeur ajoutée. Finalement cette solution risquerait de ralentir la modernisation

de l'appareil productif, ce qui aurait des conséquences néfastes sur la croissance et la compétitivité des entreprises.

- Conséquences : comme il s'agit d'une proposition nouvelle et intéressante, l'étude a tenté d'établir ce que cette CSVA changerait au système actuel si on l'appliquait à Genève. Tous comptes faits, pour le chômage, un taux de 0,9% par cette méthode remplacerait le taux de 1,5% de cotisations patronales prélevées sur les salaires selon le système actuel. Et cela aurait pour conséquence que les entreprises dont la masse salariale représente plus de 60% de la valeur ajoutée paieraient moins de cotisations (p.ex. construction, commerce de détail, hôtellerie-restauration, métallurgie, secteur des machines). A l'inverse, celles qui ont une masse salariale inférieure à 60% de la valeur ajoutée paieraient plus (les banques surtout et les assurances). Le transfert est bien celui recherché.

## 5.2.

## Fiscalisation

L'autre grande option pour financer la sécurité sociale consiste à recourir à l'impôt. C'est un système plus cohérent et cela favorise l'emploi en allégeant le coût de la main d'oeuvre. Il existe trois propositions dans cette perspective.

### 1. Augmentation de la TVA

- Principe : il s'agit d'augmenter le taux de la TVA (6,5% aujourd'hui)

et d'affecter cette rentrée supplémentaire aux dépenses sociales (le principe a été admis pour les dépenses liées au vieillissement de la population).

- Critique : cette solution est intéressante notamment parce qu'elle frappe les importations et pas les exportations : les marchandises importées à bas prix devraient payer une partie des charges so-

ciales et les exportations ne seraient pas pénalisées. Mais elle présente aussi des désavantages :

- elle provoque une hausse du niveau général des prix, notamment des biens importés, avec comme corollaire probable une indexation des salaires qui risque d'induire une spirale inflationniste;
- elle est un impôt inégalitaire ("régressif par rapport au revenu").

## **2. Alourdissement de l'impôt sur le revenu**

---

- Principe : on augmente le taux d'imposition directe sur les revenus pour financer les dépenses sociales.
- Critique : c'est plus équitable (impôt progressif par rapport au revenu et "déplafonné"); en se substituant aux cotisations sociales, l'impôt augmente la propension à consommer des revenus les plus bas, donc favorise la croissance et l'emploi. Son principal défaut réside dans une réduction de son rendement à cause de la fraude et de l'évasion fiscales.

## **3. Introduction d'une contribution sociale généralisée (CSG)**

---

- Principe : l'idée de base de la CSG est de faire contribuer tous les revenus à la sécurité sociale. Puisque la sécurité sociale bénéficie à

toute la population, et pas seulement aux travailleurs, il est logique que tous les revenus la financent, pas seulement ceux du travail. C'est un impôt, mais un impôt affecté à telle ou telle dépense sociale (par exemple, dans l'initiative syndicale sur l'emploi, au traitement social du chômage). La CSG est perçue sur trois types de revenus : ceux liés à une activité et de remplacement (salaires, rentes AI), ceux liés au patrimoine (revenus de la propriété), ceux tirés des placements. Les revenus de transfert sont taxés (allocations familiales, pensions).

- Critique : la CSG présente l'avantage d'élargir l'assiette fiscale à l'ensemble des revenus, d'être souple (en France par exemple, son affectation et son taux peuvent être modifiés chaque année par le Parlement) et de diminuer les coûts salariaux. Cependant, du point de vue du prélèvement, son effet redistributif (ou son équité) est discutable. En France par exemple, ce sont les ménages aisés de petite taille, mais aussi les chômeurs et les retraités qui supportent le poids de cette réforme. Par contre, une hausse de la CSG, comparée à une hausse de cotisations salariales, est favorable aux revenus intermédiaires et frappe davantage les ménages à très hauts revenus.

## □ 6. Comment choisir ?

---

On l'a vu, les huit propositions pour corriger ou remplacer le système de financement de la sécurité sociale axé sur les salaires présentent toutes des avantages et des inconvénients. Comment choisir celles qui, à la fois, sont plus favorables à l'emploi et qui garantissent les rentrées d'ar-

gent suffisantes ? Pour choisir, il faut des critères. L'étude d'Yves Flückiger définit deux grandes familles de critères avant d'opérer ce choix :

- des critères fiscaux;
- des critères économiques.

### 6.1. Les critères fiscaux

---

Pour évaluer les mérites et les défauts des diverses solutions proposées, il faut d'abord définir les critères d'un système fiscal optimal, c'est-à-dire les conditions pour que la fiscalité :

- assure le financement des dépenses publiques;
- contribue à la redistribution des revenus;
- corrige les déséquilibres existants.

Pour assurer ces fonctions, l'étude dégage sept critères :

#### 1. L'efficacité

Les deux dangers qui guettent un système fiscal sont l'évasion et la fraude. L'évasion fiscale consiste à substituer aux activités ou biens les plus taxés d'autres moins imposés. La fraude consiste à camoufler des informations servant à fixer les prélèvements fiscaux. Pour être effi-

cace, un impôt doit pallier ces deux dangers.

Concernant l'évasion fiscale, il faut savoir qu'il n'existe pas d'impôt parfaitement neutre (qui n'incite pas du tout à la substitution). Parfois, cela peut être bien : il s'agit des taxes incitatives, qui visent à faire changer des comportements individuels ou collectifs (p.ex. la taxe écologique).

Dans le cas qui nous intéresse (obtenir les recettes les plus élevées possibles pour la sécurité sociale), c'est gênant. Dans ce cas, il faut choisir la forme d'impôt sinon neutre (ça n'existe pas), du moins qui provoque le moins possible de "distorsions". De ce point de vue, un impôt général sur la consommation à taux uniforme (TVA) est plus neutre qu'un impôt sélectif (sur tel ou tel facteur de production) ou qu'un impôt à taux différencié.



## **2. L'équité**

---

Même ceux qui contestent la fonction redistributive de l'impôt admettent au moins qu'il doit être équitable. Il y a deux manières d'envisager l'équité :

- le principe d'équivalence : celui-ci part de l'idée qu'il doit y avoir un lien entre le fait de contribuer à l'impôt et celui de bénéficier de prestations. Dans le cas qui nous intéresse, cela signifierait que les personnes qui n'obtiennent aucun bénéfice d'une assurance sociale (invalidité ou allocations familiales p.ex.) ne devraient pas y contribuer. Cette solution "marchande" conduit à une privatisation des assurances sociales et entre en contradiction avec les principes mêmes de la sécurité sociale définis au premier chapitre;
- le principe de la capacité contributive : c'est le critère à retenir en matière de sécurité sociale, qui stipule que le fardeau fiscal doit être réparti équitablement entre les contribuables selon ce qu'ils peuvent payer (leur capacité contributive). Celle-ci est calculée en fonction de trois indicateurs : revenu, fortune, consommation. Sur cette base, deux critères sont à prendre en compte : l'équité horizontale (même contribution pour ceux qui ont les mêmes moyens) et l'équité verticale (question de la progressivité de l'impôt).

## **3. Le rendement maximal**

---

Un impôt qui marche bien est l'impôt qui a un rendement maximal

pour un coût de perception donné. Cela implique de veiller à ce que les coûts de calcul, de gestion, d'application, de contrôle soient les plus économiques possibles. Dans ce domaine, l'acceptation politique d'un impôt est déterminante : moins il est accepté, plus l'évasion et la fraude augmentent. De ce point de vue les impôts "affectés" (à un usage particulier) passent mieux que les impôts généraux (financement global de l'Etat).

## **4. La flexibilité**

---

Ce critère est important si on veut pouvoir adapter l'impôt aux fluctuations conjoncturelles et lui faire jouer un rôle anticyclique : il faut pouvoir l'adapter rapidement.

## **5. La stabilité**

---

Pour autant, les changements ne doivent pas devenir trop fréquents et brutaux, afin de maintenir l'efficacité du système. Les réformes devraient être graduelles.

## **6. La simplicité**

---

Plus il est facile à administrer et compréhensible pour les contribuables, plus un impôt est accepté.

## **7. La compatibilité avec la compétitivité**

---

L'impôt ne devrait pas entraîner de distorsions de compétitivité entre les entreprises, au niveau international voire intercantonal, pour éviter les risques d'évasion fiscale.

## 6.2. Les critères économiques

D'un point de vue économique, la réflexion sur le financement de la sécurité sociale peut être menée en suivant une certaine forme de raisonnement logique. On peut distinguer deux couples de critères :

### 1. Causalité et finalité

La première approche consiste à réfléchir selon la logique de la "responsabilité" (qui cause le risque ?) et selon celle de "profits et pertes" (à qui profite finalement l'assurance ?). Dans cette perspective par exemple, l'assurance pour les accidents professionnels, qui remplace la responsabilité objective des employeurs, doit être payée par eux. L'assurance-maternité par contre, qui sert à l'ensemble de la collectivité, devrait être financée par l'impôt.

### 2. Assurance et solidarité

Une autre logique économique (qui interfère largement avec la première), revient à distinguer les prestations sociales qui ont un caractère marqué d'assurance et celles qui ont un objectif redistributif, de solidarité. C'est la distinction actuellement en vigueur entre l'AVS (solidarité entre générations) et le IIe pilier (chacun épargne pour soi). De ce point de vue, il paraît logique de fiscaliser le financement de la redistribution (p.ex. le pourcent de TVA supplémentaire pour les conséquences du vieillissement de la population) et de prélever des cotisations sur les salaires pour les assurances.

## □ 7. Les quatre propositions retenues

Compte tenu de l'ensemble des réflexions qui précèdent et des critères passés en revue, l'étude menée par Yves Flückiger et Javier Suarez Cordero adopte la conclusion suivante : d'un point de vue économique, il n'existe pas de "solution miracle" au problème du finance-

ment de la sécurité sociale; c'est une solution "mixte" qu'il faut envisager, en combinant divers systèmes de prélèvements selon les domaines de la sécurité sociale considérés.

Ce "multipack" comprend quatre propositions :

## 7.1. Une partie de fiscalisation

### 1. La CSG (contribution sociale généralisée) pour les allocations familiales

Pour toutes les assurances sociales qui servent à l'ensemble de la collectivité et qui présentent un caractère éminemment redistributif, il faut avoir recours à un financement équitable basé sur l'assiette fiscale la plus large possible : c'est la CSG, qui touche tous les revenus de manière proportionnelle, et qui serait affectée par exemple aux allocations familiales. Équité horizontale et verticale (pas de plafonnement), rendement satisfaisant, assiette large, prestation ciblée, acceptabilité politique sont des critères remplis dans ce cas.

### 2. La TVA (taxe à la valeur ajoutée) pour l'AVS

Les assurances sociales qui sont basées sur le principe de la solidarité, avec aussi un rôle redistributif, devraient être financées par le recours à une assiette fiscale large et neutre

du point de vue de la capacité concurrentielle de l'économie nationale sur les marchés mondiaux. En effet, percevoir ces dépenses sociales de "transfert" sur les revenus conduirait à des taux trop élevés, générateurs à la fois de distorsions de concurrence par rapport à l'étranger et de fraude fiscale.

La TVA évite ces défauts : elle déconnecte les choix nationaux de politique sociale des problèmes de compétitivité internationale et réduit les risques de fraude fiscale. Elle servirait à financer notamment les coûts liés à l'AVS (qui a un objectif redistributif car basé sur le principe de la solidarité) ou l'assurance-maternité, mais pas le IIe pilier (fondé sur la capitalisation).

L'allocation pour perte de gains en cas de service militaire ou de service civil devrait être assurée également par l'Etat, donc via l'impôt, et non pas par les employeurs et les employés.

## 7.2. Une partie de cotisations

### 3. Les cotisations sur les salaires pour l'assurance-accident

Les prestations sociales qui ont principalement un caractère d'assurance devraient être financées selon le principe de causalité ("logique de responsabilité").

Le cas le plus clair est celui des accidents professionnels : c'est l'entreprise qui est responsable (hygiène et sécurité au travail; activités à risques).

Dans ces circonstances, le financement des prestations par des cotisations patronales sur la masse salariale est tout-à-fait légitime.

#### 4. La CSVA (cotisation sur la valeur ajoutée brute) pour le chômage

---

Si l'on considère le chômage, on peut de manière analogue estimer qu'il provient en partie tout au moins du comportement des employeurs. Cependant, dans ce cas particulier, le risque n'est pas simplement lié à l'utilisation de la main-d'oeuvre mais il provient plus globalement du choix technologiques effectués par les entreprises.

Un employeur qui licencie une partie de son personnel pour accroître l'usage de ses équipements reporte sur l'ensemble de la collectivité les coûts sociaux de sa décision personnelle. Dans ce cas, le financement des prestations de chômage, du côté des employeurs, devrait être basé sur la valeur ajoutée brute totale que l'entreprise est parvenue à créer au cours d'une certaine période. Dans ce cas, les cotisations sociales versées par les employeurs fluctuent au gré des variations conjoncturelles de la valeur ajoutée brute, lesquelles ne dépendent pas directement du bon vouloir de l'entreprise. En revanche, si l'on adopte cette nouvelle assiette fiscale, le montant des cotisations ne variera plus, comme c'est le cas aujourd'hui, en fonction des choix de techniques de production des entreprises, qui ont pour effet de reporter sur la société des coûts qui devraient être assumés par les employeurs eux-mêmes.

Cette solution s'appuie donc sur un concept de responsabilité sociale qui est plus large que celui que l'on connaît dans une conception strictement privée des assurances. Surtout, cette proposition s'appuie sur la notion économique de neutralité des cotisations sociales en matière d'usage des différents facteurs de production.

Pour vérifier l'impact de l'introduction d'une nouvelle forme de prélèvement telle que la CSVA, l'étude analyse longuement ses effets sur l'économie dans le cas de la Belgique, lorsqu'elle vient remplacer un système de cotisation sur les salaires.

Le principal enseignement (dans la perspective qui est la nôtre) consiste dans l'effet de cette mesure sur l'emploi : on gagne 11'000 postes de travail la première année, presque 13'000 la deuxième, 14'000 la troisième, 14'650 la quatrième et plus de 15'000 la cinquième. D'autre part, elle a un effet positif sur les finances publiques, dont le déficit baisserait de plus de 6 milliards après 5 ans.

Les créations d'emploi s'expliquent essentiellement par la baisse des coûts salariaux et par les effets de substitution au profit du facteur travail. Et cela même si la croissance économique se ralentit. Cela montre que les diminutions d'emploi ne sont pas inéductibles : des réponses en matière de financement de la sécurité sociale peuvent corriger cette tendance.

# La CSVA : cotisation sur la valeur ajoutée brute

La proposition la plus novatrice de l'étude consiste à proposer une nouvelle forme de financement de l'assurance-chômage, la CSVA (cotisation sur la valeur ajoutée brute des entreprises). De quoi s'agit-il ?

A ne pas confondre avec la TVA, qui est un impôt indirect sur la consommation, la CSVA est un impôt direct qui taxe les entreprises sur leur vraie richesse : la valeur ajoutée brute.

On calcule celle-ci en soustrayant du chiffre d'affaire tous les frais intermédiaires (matières premières et autres fournitures nécessaires à la production). Restent en particulier les salaires, les amortissements et le revenu net d'exploitation (bénéfices non distribués, dividendes, etc.) ainsi que les impôts indirects nets de subventions.

Les cotisations sont perçues sur cet ensemble et touchent tous les facteurs de production : les revenus du capital comme les salaires.

Ce système a pour avantage d'être proportionnel à la capacité

économique de chaque entreprise, d'élargir la base de prélèvement des cotisations, de supprimer les discriminations entre entreprises à forte intensité de main d'oeuvre et celles à forte intensité de capital, de ne pas inciter à remplacer un facteur de production (le travail) par un autre (le capital). Concrètement, pour le chômage, un taux de 0,9% remplacerait le taux de 1,5% des cotisations patronales prélevées sur les salaires. Les entreprises ayant plus de 60% de salaire dans leur valeur ajoutée paieraient moins qu'aujourd'hui, celles au-dessous paieraient plus. Ça favorise l'emploi.

La TVA, elle, a une base plus étroite : elle ne frappe que la consommation intérieure du pays qui prélève cet impôt (soit environ 60 à 65% de la valeur de production des entreprises) Elle ne touche pas les investissements puisque les entreprises qui achètent des machines sont exonérées de la TVA, de même que les exportations.



# Conclusion

En conclusion, nous retiendrons de cette étude qu'une réforme du financement de la sécurité sociale, dans la situation actuelle, ne peut être qu'un panachage de mesures complémentaires. Parmi celles-ci, la "cotisation sur la valeur ajoutée brute des entreprises" est la plus novatrice.

Il convient enfin de rappeler que cette étude a un caractère relatif, celui d'une approche essentiellement économique, et qu'elle prend pour acquis la situation telle qu'elle existe aujourd'hui en matière de sécurité sociale. Ce n'est donc qu'un aspect du problème, comme le soulignent eux-mêmes les auteurs :

*"En premier lieu, le choix de nouvelles modalités de financement ne doit pas être dicté que par des considérations purement économiques. Bien qu'il soit légitime de souhaiter un financement qui ne risque pas de ralentir la croissance, d'accélérer l'inflation et de décourager l'emploi, il ne faut pas perdre de vue la fonction sociale de chaque prestation. Les modalités de financement devraient plutôt veiller à adapter les sources de financement à la nature et aux modes d'attribution des prestations.*

*Deuxièmement, il est important de rappeler que toute cette étude est centrée sur la répartition de la charge sociale entre les différents partenaires sociaux; les propositions présentées visent donc uniquement à réduire les distorsions du système actuel (principalement les effets négatifs sur l'emploi), elles ne traitent pas des problèmes posés par l'augmentation des dépenses et des déficits des budgets sociaux auxquels font face la plupart des pays industrialisés".*

Bref, voilà bien des stimulations pour une réflexion syndicale, un débat public et... d'autres recherches.