

Sécurité sociale: Quelle méthode de financement?

*Une analyse
internationale*



Bureau international du Travail Genève

Copyright © Organisation internationale du Travail 1983

Les publications du Bureau international du Travail jouissent de la protection du droit d'auteur en vertu du protocole n° 2, annexe à la Convention universelle pour la protection du droit d'auteur. Toutefois, de courts passages pourront être reproduits sans autorisation, à la condition que leur source soit dûment mentionnée. Toute demande d'autorisation de reproduction ou de traduction devra être adressée au Service des publications (Droits et licences), Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse. Ces demandes seront toujours les bienvenues.

ISBN 92-2-203232-2

Première édition 1983

Les désignations utilisées dans cette publication, qui sont conformes à la pratique des Nations Unies, et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Bureau international du Travail aucune prise de position quant au statut juridique de tel ou tel pays ou territoire, ou de ses autorités, ni quant au tracé de ses frontières.

Les articles, études et autres textes signés n'engagent que leurs auteurs et leur publication ne signifie pas que le Bureau international du Travail souscrit aux opinions qui y sont exprimées.

Les publications du Bureau international du Travail peuvent être obtenues dans les principales librairies ou auprès des bureaux locaux du BIT. On peut aussi se les procurer directement, de même qu'un catalogue ou une liste des nouvelles publications, à l'adresse suivante: Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse.

Imprimé en Suisse

AVANT-PROPOS

Parmi tous les problèmes qui assaillent la sécurité sociale, celui du financement est l'un des plus brûlants. La crise économique actuelle lui confère une acuité extrême: alors que le produit national marque le pas, il faut faire face à des dépenses en constante progression. Bientôt centenaire, l'institution, au fil des ans, a pris une extension considérable et s'est profondément transformée. Aujourd'hui, on peut se demander s'il sera possible longtemps encore de couvrir ces dépenses et de répondre en même temps aux nécessités économiques avec les modes traditionnels de financement – le prélèvement de ressources devant demeurer psychologiquement et politiquement acceptable, la répartition des charges équitable et le recouvrement commode –, ou si le moment n'est pas venu de s'orienter vers d'autres méthodes.

Le débat qui s'est engagé à ce sujet dans les pays industriels présente pour l'Organisation internationale du Travail le plus grand intérêt. D'abord parce que les principaux soutiens de l'organisation financière de la sécurité sociale – gouvernements, employeurs et travailleurs – sont représentés sur un pied d'égalité dans les structures de l'OIT, qui, par son caractère tripartite, est indiscutablement un lieu privilégié pour traiter ces questions. Ensuite parce que, en raison de l'importance des transferts qu'opèrent les systèmes de sécurité sociale progressivement mis en place dans les pays industriels, les méthodes de financement cessent d'être neutres à l'égard d'autres phénomènes sociaux qui sont au cœur des préoccupations de l'OIT, à commencer par l'emploi. La relation entre salaire direct et salaire social apparaît dans une autre perspective dès lors que le second recouvre un champ à ce point étendu du bien-être des travailleurs.

Depuis sa fondation, en 1919, l'OIT n'a cessé de se préoccuper du problème du financement des prestations sociales, d'abord dans le cadre traditionnel de l'assurance sociale obligatoire, puis, après la seconde guerre mondiale, dans celui, plus large, des politiques modernes de sécurité sociale. En témoignent les nombreuses études internationales qui ont été effectuées sur les techniques actuarielles, les modes de financement, les investissements de fonds ou les aspects macro-économiques du financement. Depuis 1950, le Bureau international du Travail conduit périodiquement une enquête sur le

coût de la sécurité sociale, qui fournit des séries statistiques complètes sur les recettes et les dépenses des différents régimes en vigueur dans les Etats Membres¹, information indispensable pour l'analyse quantitative, sectorielle et globale, des systèmes de financement, du point de vue soit de la structure par sources de fonds, soit de l'incidence macro-économique du financement.

Si le BIT a décidé, au début des années quatre-vingt, de reprendre ses études sur les modes de financement, cela tient en premier lieu au fait que les données du problème ont changé par rapport à ce qu'elles étaient il y a quelques années. La dégradation de la conjoncture économique dans de nombreux pays et la montée du chômage ont amené les pouvoirs publics à s'interroger sur l'effet que les cotisations de sécurité sociale assises sur la masse des salaires peuvent avoir sur la création d'emplois. Même si la crise économique n'avait pas suscité de telles préoccupations, le moment était venu de revoir les structures de financement, le mouvement d'extension de la protection à l'ensemble de la population ayant mis en évidence l'inadaptation du modèle financier hérité de l'assurance sociale, en particulier pour la protection des travailleurs indépendants et des personnes non actives.

C'est ainsi que le BIT a décidé de convoquer à la fin de 1981 une réunion tripartite d'experts pour faire le point de l'évolution récente et dégager des orientations en fonction des expériences nationales et internationales².

Cet ouvrage présente les principaux résultats des études effectuées à l'occasion de la réunion. Le choix s'est porté, d'une part, sur les travaux ayant une évidente portée internationale, d'autre part, sur une série de contributions nationales qui indiquent la position prise dans les pays concernés quant aux critères qui devraient guider la rationalisation, souhaitée par tous mais rarement réalisée, du financement de la sécurité sociale.

On constatera, en lisant ce volume, que la recherche de l'efficacité du prélèvement social ne peut être dissociée de l'appréciation de ses modalités, notamment quant à leur clarté, à leur équité et à leur compatibilité avec les exigences de l'équilibre économique. Dans la mesure où ce prélèvement sera convenablement adapté aux conditions économiques, où il sera mieux compris et plus largement admis, il se révélera sans doute aussi plus productif. La manière de prélever n'est pas moins importante, en ce sens, que ce que l'on prélève.

Notes

¹ Les résultats de la dernière enquête ont été publiés dans BIT: *Le coût de la sécurité sociale. Dixième enquête internationale, 1975-1977* (Genève, 1981).

² Réunion d'experts sur le financement de la sécurité sociale, Genève, 30 novembre-3 décembre 1981.

TABLE DES MATIÈRES

Première partie. L'évolution et les tendances actuelles

1. Méthodes de financement de la sécurité sociale dans les pays industriels: analyse internationale, par Pierre Mouton	3
L'origine des modes de financement	3
Le modèle des assurances sociales	3
Le système des prestations non contributives	6
L'avènement de la sécurité sociale et les méthodes de financement	8
L'évolution du financement depuis 1950	11
La progression du rendement des prélèvements sociaux	11
Relèvement du taux des cotisations	12
Déplafonnement des cotisations	13
Recours à des moyens de financement complémentaires	14
L'évolution de la structure des prélèvements sociaux	15
Cotisations professionnelles, recettes fiscales ou autres ressources	16
Cotisation de l'entreprise ou contribution de l'assuré	19
L'aménagement des techniques de financement	21
Abandon de la modulation des cotisations selon les principes de l'assurance	21
Extension du calcul des cotisations proportionnellement aux salaires et aux revenus	22
Recours aux techniques fiscales	23
Les tendances actuelles	24
Prise en compte des exigences économiques	25
Adéquation plus logique des modes de prélèvement aux objectifs et aux fonctions de la sécurité sociale	27
Liens plus étroits entre le système des prélèvements sociaux et le système fiscal	30
2. Financement de la sécurité sociale et croissance économique: analyse statistique, par le Département de la sécurité sociale du BIT	33
Introduction	33

Sécurité sociale: Quelle méthode de financement?

Evolution des recettes de la sécurité sociale, relation avec l'évolution du produit	35
Evolution de la répartition des recettes selon leur provenance	40
Evolution des recettes entre 1977 et 1980 pour neuf pays de la CEE .	43

Deuxième partie. Problèmes de financement et expériences nationales

3. Modalités de financement de la sécurité sociale, coût de la main-d'œuvre et emploi dans les pays industrialisés à économie de marché, par Alain et Chantal Euzéby	53
Les problèmes qui se posent	55
Coût de la main-d'œuvre et emploi	55
Coût de la main-d'œuvre et chômage	56
Coût de la main-d'œuvre et compétitivité des entreprises	57
Financement de la sécurité sociale et coût de la main-d'œuvre . . .	58
L'assiette strictement salariale des cotisations	59
Le problème des substitutions capital-travail	60
Le problème des entreprises de main-d'œuvre	63
Le plafonnement de l'assiette des cotisations	65
Cotisations à la charge des employeurs	65
Cotisations à la charge des salariés	66
Les solutions qui peuvent être envisagées	66
De nouvelles modalités de calcul des cotisations	67
La modulation des taux	68
L'extension de l'assiette à la valeur ajoutée	68
La création de cotisations assises sur les amortissements	72
Le déplafonnement de l'assiette des cotisations	72
Le recours à la fiscalisation	74
Pourquoi fiscaliser?	74
Que fiscaliser?	75
Les problèmes posés par la fiscalisation	77
Les modifications de structure des systèmes fiscaux	78
Principes généraux	78
Le choix des impôts à mettre en œuvre	79
Conclusions	83
4. Expériences nationales en matière de financement	89
Le changement du mode de financement de la sécurité sociale en Argentine	90
Le financement du régime de garantie d'un revenu minimal en Australie	91
Le financement de la sécurité sociale en Espagne	97
Le financement de la sécurité sociale aux Etats-Unis	103

Le problème de l'équilibre financier de la sécurité sociale en France	110
L'expérience de la Hongrie en matière de financement de la sécurité sociale	114

Troisième partie. Une approche pour l'avenir

5. Rationalisation du financement de la sécurité sociale, par Guy Perrin	123
Appropriation sélective des ressources	124
Logique institutionnelle	124
Logique fonctionnelle	126
Répartition équitable des charges	129
Evolution du partage des responsabilités financières	129
Adaptation du prélèvement aux capacités contributives	135
Modalités de financement et politique économique	138
Emploi	138
Concurrence internationale	141
Conclusion	143

Tableaux

1. Evolution des recettes de la sécurité sociale en montants absolus dans les pays de l'OCDE et dans les pays européens à économie planifiée, 1960-1977	34
2. Indices d'évolution des recettes de la sécurité sociale et du produit (PIB ou PMN), en monnaie constante de 1975, dans les pays de l'OCDE et dans les pays européens à économie planifiée, 1960-1977	36
3. Evolution des recettes de la sécurité sociale en pourcentage du produit (PIB ou PMN) dans les pays de l'OCDE et dans les pays européens à économie planifiée, 1960-1977	38
4. Taux moyens annuels d'accroissement des recettes de la sécurité sociale et du produit (PIB ou PMN), en monnaie constante de 1975, dans les pays de l'OCDE et dans les pays européens à économie planifiée, 1960-1977	39
5. Evolution du produit (PIB ou PMN) par habitant et des recettes de la sécurité sociale en pourcentage du produit pour le groupe des pays de l'OCDE et pour celui des pays européens à économie planifiée, 1960-1977	41
6. Répartition en pourcentage des recettes de la sécurité sociale selon leur provenance dans les pays de l'OCDE et dans les pays européens à économie planifiée, 1960 et 1977	42
7. Répartition des recettes de la sécurité sociale selon leur provenance dans les pays de l'OCDE et dans les pays européens à économie planifiée: pourcentages moyens pour les deux groupes de pays, 1960 et 1977	44
8. Recettes de l'assurance sociale, de la sécurité sociale et de la protection sociale en pourcentage du produit intérieur brut dans neuf pays de la CEE, 1977-1980	45

Sécurité sociale: Quelle méthode de financement?

9. Répartition en pourcentage des recettes de l'assurance sociale, de la sécurité sociale et de la protection sociale selon leur provenance dans neuf pays de la CEE, 1977-1980	46
10. Indices d'évolution des recettes de la protection sociale et du produit intérieur brut, en monnaie constante de 1975, dans neuf pays de la CEE, 1977-1980	48
11. Sécurité sociale, prélèvements obligatoires et coût de la main-d'œuvre dans l'industrie dans seize pays de l'OCDE, 1979	59
12. Structure des prélèvements obligatoires dans les pays de l'OCDE, 1978	81
13. Espagne: Consommation, ressources en capital et investissement, en pourcentage du revenu national brut disponible, 1978-1980	99
14. Espagne: Evolution du produit des cotisations, 1978-1982	101
15. Espagne: Evolution des dépenses de la sécurité sociale, 1972-1982 . . .	102
16. Hongrie: Composition du revenu de la population, 1970-1980	114
17. Hongrie: Evolution des prestations de la sécurité sociale, 1970-1980 .	115
18. Hongrie: Evolution des contributions à la sécurité sociale, 1945-1980 .	116
19. Hongrie: Couverture des charges sociales, 1976-1981	118

PREMIÈRE PARTIE

L'ÉVOLUTION ET LES TENDANCES ACTUELLES

MÉTHODES DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE DANS LES PAYS INDUSTRIELS : ANALYSE INTERNATIONALE

1

Pierre MOUTON *

L'ORIGINE DES MODES DE FINANCEMENT

L'institution de la sécurité sociale à la fin de la seconde guerre mondiale n'a pas apporté de révolution radicale dans les méthodes de financement. Les systèmes de sécurité sociale qui se sont créés dans la période d'après-guerre ont simplement fait appel, en les associant, selon des modalités ou dans des proportions variables, aux méthodes utilisées par les deux grandes formes antérieures de protection sociale – les assurances sociales et les prestations non contributives – que la sécurité sociale a regroupées.

Le modèle des assurances sociales

Le système allemand des assurances sociales édifié par Bismarck avait pour origine des caisses libres, auxquelles les travailleurs contribuaient volontairement en vue de s'assurer un secours pendant leur vieillesse et en cas de maladie, d'invalidité ou de chômage. Au début, l'opinion générale semble avoir été que l'assurance sociale avait simplement généralisé et rendu obligatoire une institution autrefois facultative, de sorte que la participation du travailleur au financement allait de soi. L'introduction d'une contribution obligatoire à la charge de l'employeur représentait un grand progrès social, quoique la Prusse eût déjà, en 1849 et, surtout, en 1854, réglementé les caisses de secours et obligé les employeurs à participer à leur financement, avec une contribution pouvant s'élever jusqu'à la moitié de celle qui était à la charge du travailleur. Cette contribution était d'ailleurs nécessaire dans la mesure où les travailleurs couverts par le régime obligatoire (qui ne s'appliquait qu'aux plus pauvres d'entre eux) étaient incapables de le financer entièrement à eux seuls. Au demeurant, la cotisation de l'employeur ne représentait que la moitié de celle du travailleur dans l'assurance-maladie (plus tard la parité fut établie dans l'assurance-vieillesse-invalidité); même pour l'assurance-accidents, à propos de laquelle le principe de la responsabilité de l'employeur avait été admis, l'idée d'une contribution du travailleur avait d'abord été

* Bureau international du Travail.

avancée (elle fut repoussée mais, introduite en Autriche, elle y subsista jusqu'en 1917)¹.

Quant à la participation de l'Etat, elle n'avait été prévue que pour l'assurance-vieillesse-invalidité, sous forme d'une subvention annuelle fixe octroyée pour chaque pension servie, « en vue de satisfaire... le besoin légitime du travailleur de bénéficier d'une assistance suffisante »².

Le modèle bismarckien, on le sait, a exercé une profonde influence, y compris dans ses méthodes de financement. Les pays qui s'en sont inspirés ont eu recours aux mêmes sources de financement, dans des formes et des proportions certes variables en fonction de nombreux facteurs particuliers et complexes, y compris l'évolution des forces respectives des organisations ouvrières, des organisations patronales et des partis politiques.

L'assurance-chômage qui s'est constituée en dehors de l'Allemagne a suivi des cheminements particuliers – d'abord frais entièrement à la charge des travailleurs puis intervention des pouvoirs publics – avant de parvenir à une structure de financement tripartite, comme dans les autres assurances, avec la loi britannique de 1911, qui a inspiré pour une large part les autres systèmes nationaux mis en place par la suite.

Ainsi a été généralisée et systématisée une pratique qui portait la marque des circonstances dans lesquelles les premières institutions d'assurances sociales ont pris naissance et reposait sur des bases largement expérimentales³. Pour fonder le modèle des assurances sociales, il n'existait pas de véritable doctrine financière et ce n'est que plus tard que l'on s'est efforcé d'en bâtir une, notamment en essayant de justifier les méthodes utilisées, comme l'ont fait, par exemple, les exposés des motifs de diverses lois d'assurances sociales. Les justifications ainsi avancées quant à l'origine des fonds des assurances sociales – ou de certaines d'entre elles tout au moins – sont encore proposées de nos jours ; aussi n'est-il pas inutile de les rappeler succinctement⁴.

Si l'on envisage d'abord la contribution de l'assuré, on a estimé qu'elle se justifiait dans la mesure où sa responsabilité pouvait être engagée, au moins en partie, dans la survenance de certains risques. D'autre part, les assurances sociales exigeant que les indemnités accordées aient nettement le caractère d'un droit (par opposition à l'assistance), les cotisations des assurés étaient la contrepartie de ce droit et leur versement sauvegardait ainsi la dignité du bénéficiaire. En outre, obliger les assurés à payer des cotisations d'assurances sociales paraissait un moyen de les encourager à l'épargne en les incitant à penser à l'incertitude de leur avenir (d'ailleurs, pour les personnes protégées, l'assurance sociale remplace déjà, dans une certaine mesure, l'épargne individuelle). On a estimé aussi que le paiement des cotisations ouvrait aux assurés un droit dans l'administration du régime d'assurances sociales. Enfin, la participation des assurés aux charges a été jugée de nature à contribuer à la réalisation d'une gestion plus économique en ce qu'elle les dissuade de faire des dépenses exagérées.

Plusieurs raisons ont de même été invoquées pour la participation financière des employeurs. D'abord elle repose sur le principe de leur responsabilité, aussi bien quant à l'entretien du « capital humain » – lorsque celui-ci est

atteint par la réalisation de certains risques – que dans la survenance même des risques (risques professionnels au premier chef, mais aussi, dans une certaine mesure, chômage, maladie, invalidité prématurée). Elle s'est justifiée également par les avantages que les employeurs pouvaient attendre de l'assurance sociale (amélioration de la qualité et de la stabilité du travail, contribution à la paix sociale). Comme pour les assurés, le paiement des cotisations conférait aux employeurs un droit dans l'administration du régime.

Quant à la contribution des pouvoirs publics, elle correspondait en premier lieu à une obligation morale, les pouvoirs publics ayant la responsabilité de protéger les individus économiquement faibles. En outre, on a estimé que l'Etat avait aussi une part de responsabilité dans la survenance de certains risques tels que le chômage ou la maladie. Une autre justification résidait dans le fait que le fonctionnement de l'assurance sociale avait pour résultat de diminuer les charges de l'assistance publique. Enfin l'intervention financière de l'Etat a semblé une nécessité pratique lorsque les ressources étaient insuffisantes ou lorsqu'il fallait pallier la faiblesse de la capacité contributive de certaines catégories de travailleurs.

A tous ces arguments, bien d'autres, non moins convaincants, ont été opposés. Pour ne prendre qu'un exemple, s'agissant de la contribution des assurés, les travailleurs d'un grand nombre de pays se sont prononcés contre le système de l'assurance payante, arguant de la faiblesse des salaires et contestant l'idée d'une justification du droit aux prestations par le paiement de cotisations.

Entre les deux guerres mondiales, l'OIT, dans les efforts déployés pour l'élaboration d'un modèle législatif international inspiré des régimes européens d'assurances sociales en vue de la diffusion de ce modèle parmi ses Etats Membres, s'est beaucoup penchée sur la question du financement. Constatant que c'était là la méthode la plus usitée dans les législations nationales, elle a pris position en faveur d'une structure tripartite de financement (à l'exception de l'assurance-accidents dont les charges devaient être supportées exclusivement par les employeurs, eu égard au principe du risque professionnel), en justifiant de la manière suivante, en 1925, le recours aux trois sources de fonds: les employeurs ont un intérêt évident à disposer d'une main-d'œuvre vigoureuse, stable et nombreuse, les travailleurs ont le souci de l'obligation de se prémunir contre l'insécurité de l'avenir et les autorités publiques ont pour mission d'améliorer l'hygiène et la santé publique, facteurs importants de la prospérité nationale⁵. L'idée d'une structure tripartite du financement a été reprise dans les premières conventions de l'OIT sur l'assurance-vieillesse, l'assurance-invalidité, l'assurance-décès et (de manière moins précise) l'assurance-maladie. Toutefois, les études du BIT de cette époque⁶ constataient aussi que la répartition des charges de l'assurance sociale était, du point de vue économique, affaire d'organisation plutôt que de principe, et que jusque-là aucun critère logique de cette répartition n'avait été énoncé (exception faite de l'assurance-accidents du travail où le principe juridique très clair de la responsabilité de l'employeur avait été développé). Ces études montraient qu'il était difficile, pour les autres branches, de

fixer rationnellement les modalités de répartition des charges: «le seul élément susceptible de fonder en raison une répartition des charges est le degré de responsabilité de chacune des parties à l'égard du risque; mais la détermination de ce degré conduira probablement à des conclusions très variables selon que ce sera l'un ou l'autre des trois groupes intéressés qui aura à manifester son point de vue»⁷. Un autre critère possible, celui de l'intérêt, ne donnait pas de meilleurs résultats. D'autre part, on signalait que l'existence du phénomène de l'incidence rendait plus difficile encore la répartition rationnelle des charges.

Ainsi, la recherche d'une doctrine satisfaisante du financement des assurances sociales n'a pas vraiment abouti, mais les pratiques forgées par la tradition et par l'expérience des premiers régimes sont devenues des axiomes, bien que les tentatives de formulation rationnelle *a posteriori* ne soient pas toujours très concluantes.

Les principes ainsi dégagés n'ont cependant pas été universellement acceptés. L'URSS, par exemple, s'est distinguée en adoptant un financement unifié pour l'ensemble des branches, reposant exclusivement sur les cotisations d'entreprise (aussitôt après la Révolution d'octobre, la contribution du travailleur, prévue dans les législations antérieures de 1912 et 1917, a été supprimée).

Allait également à l'encontre de ces principes le développement du système des prestations non contributives, qui va être examiné ci-après.

Le système des prestations non contributives

Ce type de prestations implique la couverture exclusive des frais par les pouvoirs publics, qu'il s'agisse de l'Etat ou des collectivités locales. Il reposait sur la notion d'une responsabilité de la collectivité (nationale ou locale) tout entière d'aider ceux de ses membres qui se trouvaient dans le besoin, les individus pouvant revendiquer comme un droit l'intervention de l'Etat en leur faveur, principe contenu déjà dans la Constitution française du 24 juin 1793.

Le système des prestations non contributives dérivait de l'assistance mais s'en distinguait nettement par l'introduction de la notion de droit aux prestations. Il a été appliqué pour la première fois au Danemark – pays à population surtout paysanne, contrairement à l'Allemagne de Bismarck, en pleine industrialisation –, où une loi de 1891 a créé un droit à pension pour l'ensemble de la population, sous diverses conditions d'attribution où intervenait notamment le niveau des ressources.

Considérant qu'il s'agissait surtout à l'origine d'un système de pensions, la logique de son financement, telle que l'exposait une étude du BIT, était la suivante: «Les pensions non contributives d'invalidité, vieillesse ou perte de soutien de famille sont attribuées, lors de la réalisation de l'un des risques couverts, lorsque les conditions d'attribution sont remplies. Comme ces risques peuvent atteindre toutes les classes de la population, tout membre de la collectivité peut être considéré comme un bénéficiaire éventuel lorsqu'il satis-

fait aux conditions d'attribution. En conséquence, les ressources nécessaires au fonctionnement des pensions non contributives doivent être demandées à la collectivité tout entière⁸. » Dans la majorité des cas, ces ressources provenaient exclusivement du produit des impôts ordinaires et assez souvent le coût des prestations était supporté conjointement par le gouvernement central et les collectivités locales. Quelques Etats, cependant, spécialement en Amérique, consacraient au service des pensions le produit d'impôts spéciaux, directs ou indirects.

Le système des prestations non contributives, qui, à la fin du XIX^e siècle et au début du XX^e, s'était développé dans plusieurs pays (Australie, Belgique, France, Nouvelle-Zélande, etc.), s'est étendu des pensions à d'autres prestations, telles que l'assistance des femmes en couches en Allemagne et surtout, dans beaucoup de pays, les prestations de chômage à partir des années trente et, en URSS, les soins médicaux en 1937. Dans l'ensemble, néanmoins, il n'occupait avant la seconde guerre mondiale qu'une place secondaire par rapport aux assurances sociales.

Les pensions non contributives étaient souvent considérées comme une mesure transitoire destinée à aboutir tôt ou tard à l'assurance-pensions⁹. De fait, plusieurs législations nationales ont coordonné les pensions non contributives avec les systèmes d'assurances sociales créés par la suite, comme au Danemark où ces pensions ont été réservées aux assurés des régimes d'assurances sociales de maladie et d'invalidité (dont le champ d'application, à vrai dire, était très large). D'autres ont intégré les deux systèmes; ainsi, au Royaume-Uni, les pensions non contributives ont été garanties automatiquement aux assurés du nouveau régime d'assurance-pensions institué en faveur des salariés, tandis qu'elles continuaient d'être servies aux non-assurés selon les règles antérieures.

Une évolution particulièrement intéressante du point de vue du financement a été, dans les années qui ont immédiatement précédé la seconde guerre mondiale, celle des systèmes de pensions non contributives de Norvège et de prestations non contributives de Nouvelle-Zélande. En Norvège, en 1936, les pensions servies par les communes devinrent un service national financé non seulement par les fonds publics (Etat et communes), mais aussi par une contribution spéciale demandée aux personnes physiques et morales en proportion de leur revenu, et recouvrée par les services fiscaux (en Suède déjà, depuis 1913, le financement de l'assurance nationale vieillesse-invalidité était assuré d'une manière semblable). En Nouvelle-Zélande, en 1938, les prestations non contributives existantes furent regroupées avec une série de nouvelles prestations dans un système national financé en partie directement par l'Etat et en partie par une contribution de tous les adultes en fonction de leur revenu.

Dans ces deux cas, la conversion à un système de nature contributive ne modifiait pas radicalement les autres aspects du régime préexistant (notamment les conditions d'ouverture du droit aux prestations et le mode de calcul de celles-ci en fonction des besoins et non des périodes de contribution). Quant au nouveau mode de financement, s'il se rapprochait de celui des

régimes d'assurances sociales par son caractère contributif, il s'en distinguait très nettement dans la mesure où, d'une part, la contribution demandée à toutes les personnes adultes dépendait de l'ensemble de leurs revenus et pas seulement des revenus du travail (mais pour une bonne partie des salariés qui n'ont pas d'autre revenu que leur salaire, cet impôt spécial pouvant être assimilé à la cotisation salariale traditionnelle) et, d'autre part, les employeurs participaient au même titre que les autres contribuables en fonction de leurs propres revenus, indépendamment du montant des salaires versés à leur personnel. En fait, le financement continuait à être demandé à la collectivité tout entière, comme pour les prestations non contributives, mais il l'était de deux manières différentes : les ressources provenaient à la fois des recettes générales de l'Etat (et le cas échéant des collectivités locales) et d'une imposition spécialement affectée se superposant à la fiscalité générale mais versée par les mêmes contribuables.

Ainsi cette nouvelle méthode de financement estompait les frontières entre les deux courants de la protection sociale qui allaient donner naissance aux systèmes de sécurité sociale. Il s'agit à présent d'examiner les effets sur le financement de l'avènement de la sécurité sociale.

L'avènement de la sécurité sociale et les méthodes de financement

Dans la nouvelle conception qui donne naissance aux systèmes de sécurité sociale, telle qu'elle est élaborée dans le rapport Beveridge de 1942 et dans les recommandations (n° 67) sur la garantie des moyens d'existence et (n° 69) sur les soins médicaux, adoptées en 1944 par la Conférence internationale du Travail, la question des modes de financement reçoit des réponses différentes.

Le rapport Beveridge¹⁰ préconise une double méthode : financement par le Trésor, c'est-à-dire appel à la solidarité nationale, pour les prestations familiales et le service national de santé ; financement principalement assuré par les cotisations des intéressés et, s'il s'agit de salariés, de leurs employeurs pour les prestations de remplacement, conformément au principe classique de l'assurance sociale.

La recommandation (n° 67) sur la garantie des moyens d'existence, 1944, qui donne la primauté à l'assurance sociale, énonce au paragraphe 26 des principes directeurs qui se réfèrent à la structure tripartite classique de financement : « les frais de prestations, y compris les frais d'administration, devraient être répartis entre les assurés, les employeurs et les contribuables dans des conditions équitables pour les assurés et propres à épargner des charges trop lourdes aux assurés de ressources modestes et à éviter toute perturbation à la production ». Les suggestions pour l'application de ces principes précisent notamment que les employeurs devraient assurer la charge de l'ensemble des frais de la réparation des lésions résultant de l'emploi, qu'ils devraient couvrir au moins la moitié du coût total des autres prestations et que la communauté devrait supporter les frais de prestations qui ne sauraient être couverts par les cotisations, c'est-à-dire, par exemple, les déficits de coti-

sations résultant de l'admission à l'assurance de personnes d'un âge plutôt avancé, les charges qu'entraîne la garantie du paiement des prestations de base d'invalidité, de vieillesse et de décès et du paiement de prestations de maternité suffisantes, la charge résultant de la prolongation du paiement de prestations de chômage quand ce dernier persiste à un niveau élevé et les subventions versées pour l'assurance des travailleurs indépendants de ressources modestes.

La recommandation (n° 69) sur les soins médicaux, 1944, selon laquelle ceux-ci peuvent être fournis par un service de soins relevant de l'assurance sociale ou par un service public, distingue entre ces deux formes quant à ses propositions visant le mode de financement. Lorsqu'il s'agit d'un service d'assurance sociale, il devrait être fait appel logiquement au financement par cotisations, étant précisé notamment que la cotisation des assurés ne devrait pas représenter pour eux une charge excessive, que les employeurs devraient être astreints à payer une partie de la cotisation pour le compte des personnes employées par eux, que les personnes dont le revenu ne dépasse pas le minimum d'existence ne devraient pas être tenues de payer la cotisation d'assurance et que la part des frais non couverte par les cotisations devraient être à la charge des contribuables. S'agissant d'un service public, les frais devraient être imputés sur fonds publics, soit, lorsque toute la population est garantie, sur les recettes générales de l'Etat, soit au moyen d'un impôt spécial progressif dont devraient être exemptées les personnes dont le revenu ne dépasse pas le minimum d'existence.

Avec l'avènement de la sécurité sociale, des conceptions nouvelles de la protection sociale se sont imposées, une doctrine cohérente et à maints autres égards développée a pris corps, mais à l'évidence les techniques de financement ne s'en sont pas trouvées bouleversées. Dans la doctrine de la sécurité sociale, les modes antérieurs d'appel aux ressources subsistaient et pouvaient même se combiner. Si le souci de recourir davantage à la solidarité nationale, en particulier pour les prestations s'adressant à l'ensemble de la population, était manifeste, spécialement dans le rapport Beveridge, il n'en reste pas moins que l'influence des méthodes traditionnelles de financement des assurances sociales demeurait prépondérante.

Certes, on n'était jamais parvenu à mettre au point une véritable doctrine financière des assurances sociales, mais un corps de principes s'était dégagé de la pratique, assez largement accepté au demeurant, qui formait au moins un cadre relativement rigoureux et avait inspiré nombre de législations nationales. Pour le financement de la sécurité sociale, on ne constate pas l'élaboration, quant à l'origine des ressources, de règles aussi strictes pouvant servir de modèle. Comme on l'a écrit à cette époque: « A partir du moment où le problème de la sécurité sociale est posé dans le cadre d'une politique d'ensemble et d'un mécanisme général, il importe relativement peu que les ressources destinées à assurer le fonctionnement de ces mécanismes... aient leur origine dans des cotisations ou dans des ressources fiscales... ce n'est plus qu'une question d'opportunité économique ou psychologique que de savoir si, pour recouvrer les ressources nécessaires à la couverture de la masse des

dépenses de la sécurité sociale, il est préférable d'adopter telle méthode plutôt que telle autre... ¹¹ » Cette liberté dans le choix des modes de financement se reflète bien dans la convention (n° 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952, qui indique simplement, dans son article 71, que le coût des prestations doit être financé collectivement par voie de cotisations ou d'impôts, ou par les deux voies conjointement, en évitant que les personnes de faibles ressources n'aient à supporter une trop lourde charge. La seule précision porte sur le partage des cotisations entre l'employeur et le salarié dont la charge ne doit pas dépasser 50 pour cent du total des ressources affectées à la protection des salariés et des membres de leur famille.

L'examen des méthodes de financement adoptées pour les premiers systèmes de sécurité sociale montre à la fois la fidélité au passé et souvent aussi l'absence de préoccupations théoriques. Pour faire face aux dépenses nouvelles qu'entraîne la mise en place de ces systèmes dans la situation économique difficile de l'après-guerre, on a fait largement appel aux moyens préexistants, mais aussi à d'autres moyens les plus divers ¹². Si l'on n'enregistre pas de mutation brusque, on a ainsi assisté à une évolution progressive, dont plusieurs tendances novatrices doivent être dégagées.

On observe d'abord un certain développement, à vrai dire limité, du financement unifié pour l'ensemble des branches, déjà adopté en URSS en 1922 comme on l'a indiqué, avec la conséquence éventuelle (au Royaume-Uni, par exemple) de ne plus laisser à la charge du seul employeur la réparation des accidents du travail et des maladies professionnelles mais d'y faire participer les salariés, en contradiction avec les principes antérieurs les plus arrêtés et avec la recommandation n° 67.

La part des fonds publics dans les ressources s'est accrue, en particulier dans la mesure où dans plusieurs pays comme le Canada, la Finlande, la Hongrie, l'Irlande, la Norvège, le Royaume-Uni et la Suède, les prestations familiales ont été financées par le budget public, mais ce ne fut pas toujours le cas : en France, par exemple, la sécurité sociale des salariés non agricoles a été financée uniquement, à partir de 1945, par les cotisations des employeurs et des travailleurs et a perdu le bénéfice des subventions de l'Etat. La contribution des pouvoirs publics peut revêtir diverses formes (subventions forfaitaires ou liées aux autres contributions, remboursement de certaines dépenses, couverture de l'insuffisance des ressources, affectation d'impôts ou de taxes spéciaux). Dans un nombre appréciable de pays où elle a augmenté, elle a pris la forme d'un impôt spécial, soit direct sur le revenu comme en Argentine, en Australie, en Finlande, en Norvège, en Nouvelle-Zélande ou en Suède, soit indirect (taxe sur le tabac et les boissons en Suisse, taxes sur les exportations de minéraux en Bolivie, divers impôts indirects spéciaux en Grèce).

L'extension de la protection à d'autres catégories que les salariés, y compris des personnes non actives, et *a fortiori* sa généralisation à l'ensemble de la population a entraîné obligatoirement une rupture avec le mode de financement des assurances sociales conçu pour les salariés (double cotisation patronale et salariale) et inadapté aux travailleurs indépendants ou

à d'autres personnes. Il a fallu recourir à d'autres sources de fonds, en plus des cotisations personnelles des intéressés, lesquelles, par la nature des choses, devaient avoir une autre assiette que les salaires et dans beaucoup de cas demeuraient insuffisantes pour assurer un financement autonome du régime.

Dans les pays qui ont continué à recourir aux cotisations professionnelles, la charge imposée aux salariés a eu tendance à s'alléger, ce qui a été compensé par une aggravation des cotisations des employeurs ou de la participation des pouvoirs publics. Plus encore, à l'exemple de l'URSS, plusieurs pays de l'Europe de l'Est ont supprimé toute contribution des travailleurs.

L'ÉVOLUTION DU FINANCEMENT DEPUIS 1950

La progression rapide des prélèvements sociaux, des modifications dans la structure de ces prélèvements, souvent profondes mais n'allant pas toutes dans le même sens, et un aménagement progressif des modalités techniques de financement caractérisent l'évolution du financement de la sécurité sociale depuis 1950.

La progression du rendement des prélèvements sociaux

Une donnée commune à l'ensemble des pays industriels est la montée des charges de la sécurité sociale, qui implique une progression du rendement des prélèvements sociaux, obtenue soit par un accroissement des taux ou de l'assiette des contributions existantes, soit par la mise en place de nouveaux moyens de prélèvement. Les causes de l'augmentation des charges ont souvent été décrites – meilleure couverture des risques sociaux par une extension du champ d'application et par une amélioration des prestations, phénomènes démographiques comme le vieillissement de la population, évolution des techniques qui, parmi d'autres raisons, explique l'ascension vertigineuse des dépenses de prestations sanitaires, effets de la crise, etc. – et il n'y a pas lieu d'y revenir dans cette étude.

L'analyse statistique qui suit (chap. 2) fait ressortir cette progression. Qu'il suffise de mentionner quelques chiffres pour mettre en relief l'évolution quantitative des prélèvements sociaux et les niveaux déjà atteints. Si l'on considère d'abord l'évolution des fonds affectés aux dépenses de sécurité sociale (régimes d'assurances sociales et assimilés seulement), on constate, pour la période 1960-1977, que leur montant – en monnaie constante de 1975 – a été multiplié par 2.75 au Royaume-Uni, par 3.73 aux États-Unis, par 4.60 en France, par 5.10 en Suède et par 12.84 au Japon.

S'agissant des niveaux atteints par les prélèvements sociaux, le rapport entre le total des recettes de la sécurité sociale et le produit intérieur brut dépassait déjà en 1977 15 pour cent dans la majorité des pays industriels, 20 pour cent dans un bon tiers d'entre eux et 30 pour cent aux Pays-Bas et en Suède¹³. Depuis lors, la stagnation du produit intérieur brut conjuguée

avec la montée persistante des charges n'a pu qu'accroître cette proportion qui, en 1960, était partout inférieure à 17 pour cent et, dix ans plus tôt, se situait encore en dessous du seuil de 10 pour cent dans de très nombreux pays. La question des limites de ce prélèvement, souvent posée, est très controversée et il semble impossible de lui apporter une réponse valable partout et en tout temps¹⁴. Notons seulement que les efforts tentés pour fixer un plafond aux prélèvements obligatoires se sont jusqu'à présent toujours soldés par des échecs.

Comment est-on parvenu à augmenter à pareil rythme la ponction sur le produit intérieur brut? Dans la mesure où généralement la progression des salaires a été plus rapide que celle du PIB, il en a été de même des contributions assises sur les salaires. Il y a donc là une première réponse dans le cas où l'essentiel du financement est assuré par des cotisations, mais il est certain que cet accroissement passif était loin d'être suffisant. On a dû prendre des mesures pour équilibrer les charges: d'une part, augmentation du rendement des cotisations en agissant sur leur taux et sur leur assiette, d'autre part, recours à des moyens complémentaires.

Relèvement du taux des cotisations

Déjà en 1949, une étude du BIT soulignait que «le montant des cotisations s'élevait parfois, en pourcentage des salaires, à des chiffres jamais atteints»¹⁵. Depuis lors, dans les pays qui ont continué à accorder une place essentielle à ce mode de financement, le relèvement des taux de cotisation est demeuré, par la force des choses, le moyen par excellence de faire progresser les recettes. Dans certains pays, les changements ont été fréquents. En France, par exemple, on a dénombré, dans le régime général des salariés non agricoles, vingt-deux manipulations des taux de cotisation, dont seize augmentations, entre 1947 et 1981.

Dans plusieurs cas, l'augmentation du taux global a été très importante. C'est ainsi qu'en Espagne, entre 1958 et 1979, ce taux a plus que doublé – passant de 16,35 pour cent du salaire à 33,85 pour cent, sans les accidents du travail – et qu'il a augmenté de plus de la moitié au cours des trente dernières années dans des pays comme la République fédérale d'Allemagne – de 20 pour cent en moyenne en 1950, il se situait entre 33 et 36,1 pour cent en 1979 –, l'Autriche (régime des ouvriers) – compris entre 21,2 et 24 pour cent du salaire en 1950, il atteignait 38,2 pour cent en 1979 –, la Belgique (salariés manuels) – de 21 pour cent du salaire en 1950, il a passé à 34,2 pour cent en 1980, sans les accidents du travail –, la Grèce – de 16 pour cent du salaire en 1950, le taux était compris entre 26,5 et 27 pour cent en 1979 –, l'Italie (salariés manuels de l'industrie) – 32,73 pour cent en 1950, 51,2 pour cent en 1979 – ou le Japon – 11 pour cent en 1950, 18,55 pour cent en 1979, sans les accidents du travail. Aux Etats-Unis, le taux de la cotisation du régime des pensions a passé de 3 pour cent en 1950 à 13,4 pour cent en 1982. Aux Pays-Bas, où la comparaison dans le temps est difficile – en raison de l'intégration dans les autres branches, en 1967, du régime des accidents du travail,

dont le taux de cotisation variait auparavant selon le degré de risque –, on peut cependant noter que le taux total des cotisations, qui était de 24,45 pour cent en 1958 (sans les accidents du travail), s'élevait à 50,91 pour cent en 1979. Si, dans certains pays, la progression du taux global a été plus modérée, par exemple en France (régime général) – où ce taux a passé de 32 pour cent en 1950 à 40 pour cent en 1981, sans les accidents du travail et le chômage – ou au Luxembourg (travailleurs manuels) – de 20,5 pour cent en 1950, il s'établissait entre 24,75 et 26,55 pour cent, sans les accidents du travail, en 1979 –, dans d'autres pays, au contraire, elle a été très rapide au cours des dernières années: ainsi, en Bulgarie, la cotisation, qui ne représentait que de 5 à 15 pour cent des salaires en 1971, a atteint 30 pour cent aujourd'hui; en Pologne, elle a passé de 15,5 pour cent avant 1972 à 25 pour cent en 1981.

Déplafonnement des cotisations

La fixation d'une limite supérieure – ou plafond – au montant de la rémunération sur lequel la cotisation est prélevée, qui va généralement de pair avec la fixation d'une limite analogue pour le calcul des prestations en espèces, apparaît comme une survivance du plafond d'assujettissement qui caractérisait les premiers régimes allemands et qui ne subsiste plus que pour l'assurance-maladie aux Pays-Bas. L'existence d'un plafond des cotisations est elle-même de plus en plus remise en question: sa suppression permet d'accroître le rapport des cotisations; elle facilite aussi leur recouvrement en le simplifiant et elle accentue l'effet redistributif de la sécurité sociale. Dans les années d'après-guerre, la plupart des systèmes de sécurité sociale prévoyaient un plafond des cotisations. Ne faisaient guère exception à cette règle que l'Italie, la Suisse, pour le régime des pensions, et l'URSS. Mais depuis lors un nombre croissant de pays ont abandonné la technique du plafonnement en asseyant les cotisations sur la masse des salaires, sans considération de limite supérieure. Il s'est agi d'abord de l'ensemble des pays socialistes (à l'exception de la République démocratique allemande) et de la Finlande. La tendance au déplafonnement s'est accusée durant les années soixante-dix: en Norvège (pour la cotisation des employeurs d'abord et ensuite pour celle des salariés), au Portugal, en Suède. En Belgique, le plafond a été abandonné dans beaucoup de branches et ne subsiste plus aujourd'hui que pour le chômage et l'invalidité ainsi que pour les pensions des employés, encore a-t-il été fortement relevé de sorte que 4,25 pour cent seulement des salaires lui sont supérieurs. Le déplafonnement sera total en 1983 (loi du 29 juin 1981). En France, où le plafond est relativement bas (29 pour cent des salariés ont des gains supérieurs), une tentative de suppression pour la branche des prestations familiales a échoué en 1958 (la mesure prise en ce sens (ordonnance du 30 décembre 1958) a été rapportée quelques semaines plus tard (ordonnance du 4 février 1959)), mais dès 1967 a été introduit un déplafonnement partiel de l'assurance-maladie qui s'est peu à peu étendu; à l'heure actuelle, un peu plus de la moitié de la cotisation d'assurance-maladie est assise sur la totalité des gains. La question du maintien de l'exonération des salaires au-dessus

d'un certain montant se pose aussi avec une certaine acuité dans d'autres pays, les Pays-Bas, par exemple.

Recours à des moyens de financement complémentaires

Le recours à d'autres moyens de financement peut procéder de la volonté de modifier, pour des raisons diverses, la répartition des charges de la sécurité sociale, ce qui sera examiné plus loin. Mais aussi sans que la distinction soit toujours aisée à opérer, la recherche de moyens complémentaires peut être rendue indispensable par la simple exigence de couvrir ces charges, lorsqu'une réduction des dépenses s'est révélée impossible. En effet, l'augmentation du rendement des moyens déjà utilisés est susceptible de se heurter à des limites physiques ou psychologiques (notons d'ailleurs que pareilles limites ne s'appliquent pas seulement aux cotisations professionnelles : par exemple, au Danemark, où le financement de la sécurité sociale est surtout assuré par des ressources budgétaires et où l'on considère aussi que l'origine des ressources est d'une importance mineure, on estime pourtant qu'il existe une limite psychologique au relèvement des impôts, ce qui pourrait à l'avenir conduire à un recours plus large aux cotisations). Dans cette hypothèse, l'accroissement des ressources suppose leur diversification. Ajoutons que des considérations de politique économique peuvent aussi s'opposer à l'accroissement du rendement des moyens traditionnels.

Les difficultés d'équilibre financier peuvent d'abord contraindre à utiliser davantage des mesures de sauvegarde déjà prévues. C'est le cas de la couverture du déficit éventuel par le budget de l'Etat envisagée dans un certain nombre de législations, comme celles de la République fédérale d'Allemagne (assurance-chômage), de l'Autriche (assurance-pensions et assurance-chômage), de la Belgique (assurance-chômage), de la Bulgarie, de la Grèce (assurance-pensions et assurance-maladie), de la Hongrie, du Luxembourg (assurance-pensions et prestations familiales), de la République démocratique allemande, de la Roumanie et de l'URSS. L'augmentation des charges conduit à faire plus largement appel à ce mode de financement. C'est ainsi qu'en République démocratique allemande, la participation du budget de l'Etat au budget de la sécurité sociale représentait 35,6 pour cent des autres ressources en 1971 et 44,6 pour cent en 1979.

C'est surtout l'introduction ou le développement des régimes de non-salariés qui a exigé le recours à de nouvelles ressources, parce que souvent la couverture de la totalité des charges par les seules cotisations des assurés dépasse leur capacité de contribution. En Pologne, le fonds de vieillesse des agriculteurs, créé en 1977, devait être alimenté essentiellement par une contribution des agriculteurs, calculée en fonction de la valeur de leur exploitation, et seulement en cas de nécessité par une dotation du budget de l'Etat, mais cette dernière, en fait, est supérieure au produit de la contribution de l'exploitant (plus de 80 pour cent des dépenses du fonds en 1981). En Finlande, le régime des pensions proportionnelles des indépendants devait être financé exclusivement par les assurés, mais depuis 1978 le budget de l'Etat a

dû intervenir. En France, le budget annexe des prestations sociales agricoles est bien davantage alimenté par des taxes spécifiques sur les produits agricoles, sur les corps gras, sur les apéritifs ou par des subventions du budget de l'Etat ou du régime général des salariés que par les cotisations professionnelles.

Sous la pression de la nécessité, il arrive que l'on fasse feu de tout bois pour surmonter les difficultés financières. En Belgique, en sus d'une intervention directe du budget de l'Etat, on a fait appel, au cours des dernières années, à des emprunts et à des taxations spéciales (supplément de prime d'assurance automobile, recettes provenant des droits sur les tabacs). En France, on a recouru aussi à des taxations spéciales (cotisations sur les primes d'assurance automobile), on a pris des mesures fiscales spécifiques (taxation des hauts revenus) et on a fait cotiser les personnes âgées et les inactifs (suppression de l'exonération de cotisations pour les travailleurs âgés de plus de soixante-cinq ans, introduction d'une cotisation sur les avantages de retraite, la garantie de ressources et les allocations de chômage).

Il arrive enfin que les mesures complémentaires ainsi adoptées, lorsqu'elles consistent en une intervention du budget de l'Etat, deviennent insupportables pour les finances publiques et que l'on doive opter de nouveau pour le prélèvement des cotisations. Ainsi, en Belgique, l'Etat paie les cotisations des chômeurs, mais cela représente une charge de plus en plus lourde qui devrait à l'avenir être couverte par le biais d'un réajustement des cotisations. La nécessité d'augmenter continuellement les prélèvements sociaux peut conduire à un jeu de bascule difficile et incertain entre les diverses sources et méthodes possibles de financement.

L'évolution de la structure des prélèvements sociaux

C'est d'abord l'histoire – on l'a vu dans la première partie de ce document – qui, dans les divers systèmes nationaux, a modelé la structure des prélèvements sociaux, quant à la nature et à la provenance des recettes. Au cours des trente dernières années, si cette structure est demeurée presque identique ou n'a changé que légèrement dans certains pays, dans nombre d'autres elle a évolué de manière sensible, en rapport avec la progression de la masse des prélèvements, ce qui vient d'être examiné, et sous l'effet d'un ensemble de facteurs politiques, économiques, sociaux ou techniques. Les tendances de cette évolution ont été différentes ici ou là. Aujourd'hui, dans un certain nombre de pays, la structure du financement est très éloignée de ce qu'elle était au début de la sécurité sociale, mais, si l'on considère l'ensemble des pays industriels, elle continue à présenter une physionomie aussi contrastée qu'alors, qu'il s'agisse, d'une part, de l'importance respective des cotisations professionnelles, des recettes fiscales et d'autres ressources ou, d'autre part, de la répartition de la charge entre l'employeur et la personne protégée.

Cotisations professionnelles, recettes fiscales ou autres ressources

L'évolution de la part respective des cotisations, des taxes ou impôts, du revenu des capitaux et des autres ressources dans le financement de la sécurité sociale diffère suivant les pays. Par exemple, l'importance relative des cotisations s'accroît ou se maintient dans un certain nombre des pays considérés, tandis qu'elle régresse dans d'autres. La tendance prédominante semble être cependant à l'augmentation ou à la stabilité de la part des cotisations. Dans plusieurs pays, la progression de cette part a été très sensible : elle a presque doublé en Irlande, elle s'est accrue de plus de 50 pour cent à Malte et en Suède, et d'environ 25 pour cent en Finlande et en Norvège. Mais une tendance inverse peut aussi être constatée, surtout au Danemark ainsi qu'en Islande, en Israël, au Japon et, à un degré bien moindre, en Autriche, aux Pays-Bas et en Turquie. Dans plusieurs pays à économie planifiée, notamment en URSS¹⁶, l'importance relative des cotisations tend aussi à diminuer ; toutefois, dans ces pays, il est plus difficile de distinguer entre cotisations d'entreprise et recettes fiscales, ces dernières provenant aussi, pour leur plus grande part, des entreprises, mais avec une assiette différente.

A l'heure actuelle, l'influence du modèle allemand de financement des assurances sociales demeure très grande : les cotisations professionnelles représentent globalement le mode prépondérant de financement de la sécurité sociale dans la grande majorité des pays industriels. Elles couvrent au moins les trois quarts des dépenses totales dans une quinzaine d'entre eux (République fédérale d'Allemagne, Autriche, Espagne, Etats-Unis, Finlande, France, Italie, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Royaume-Uni, Turquie, Yougoslavie) et plus de 60 pour cent dans un certain nombre d'autres (Belgique, Bulgarie, Grèce, Hongrie, Japon, Luxembourg, Suède, Suisse)¹⁷. Le financement par les cotisations n'occupe une place minoritaire qu'en Irlande (mais il y progresse rapidement), en Australie, au Canada, dans quelques pays socialistes – Tchécoslovaquie, URSS – et surtout au Danemark et en Nouvelle-Zélande (moins de 5 pour cent des recettes).

Corrélativement, l'importance relative de la part des recettes fiscales ne s'est accrue que dans une minorité de pays : au Danemark, en particulier, où cette part est dorénavant supérieure à 90 pour cent, en Autriche, en Israël, aux Pays-Bas et en Suisse. Mais dans ces quatre derniers pays, comme dans le plus grand nombre des pays industriels, l'impôt ou les taxes ne financent encore que moins du tiers – et souvent beaucoup moins – des dépenses totales de la sécurité sociale.

Sans doute ne s'agit-il là que d'appréciations globales, alors que, dans un grand nombre de législations nationales, les modalités de financement peuvent être différentes selon les branches et selon les personnes protégées, et que ces modalités peuvent évoluer. C'est ainsi, comme on le verra dans la troisième partie de ce document, que, si le financement par les cotisations demeure la technique de loin la plus utilisée pour les prestations en espèces de remplacement, la tendance est très nette à l'accroissement de la part des impôts et des taxes pour le financement des branches des prestations familia-

les, des soins de santé et des pensions de base. Malgré cette tendance, il arrive que la part des cotisations dans les ressources globales soit maintenue ou augmentée. Par exemple, en République fédérale d'Allemagne, cette part est restée presque la même entre 1960 (78,2 pour cent) et 1977 (77,9 pour cent), bien qu'entre-temps la charge du financement des prestations familiales ait passé des employeurs aux pouvoirs publics. Cela s'explique notamment par l'évolution respective du poids financier de chaque branche. En particulier, les pensions proportionnelles aux revenus d'activité, financées généralement par les cotisations, deviennent de plus en plus importantes et de plus en plus coûteuses.

Il est, en tout cas, remarquable que les cotisations financent aujourd'hui une grande part des dépenses de sécurité sociale dans des pays où traditionnellement l'intervention des pouvoirs publics était prédominante à cet égard (Finlande, Irlande, Malte, Norvège, Royaume-Uni, Suède). Le transfert sur les cotisations d'entreprise des charges qu'assumaient auparavant l'Etat ou les collectivités locales en Suède mérite particulièrement d'être souligné. Avant 1974, les pouvoirs publics y supportaient 70 pour cent du coût des pensions universelles et 34 pour cent de celui de l'assurance-maladie; aujourd'hui ces parts sont tombées respectivement à 43 pour cent et à 15 pour cent. L'Etat a aussi transféré aux cotisations d'entreprise les deux cinquièmes des charges qu'il assumait pour l'assurance-chômage et les deux tiers de celles de l'assistance-chômage. De même, le désengagement des pouvoirs publics dans le financement de la sécurité sociale est très net en Finlande où, en 1971, la part de l'Etat et des municipalités dans le financement des pensions de base a été réduite presque de moitié. Dans le même sens, au Royaume-Uni, en 1981, on a relevé les cotisations de l'assuré pour réduire la contribution du Trésor.

L'évolution de l'importance relative des cotisations et des contributions des collectivités publiques ne résulte pas seulement des nécessités du financement ou de la volonté de remodeler la structure des prélèvements de la sécurité sociale dans le sens d'une plus grande diversification et de redistribuer les rôles, qu'il s'agisse d'un désengagement financier de l'Etat, comme dans les exemples ci-dessus, ou au contraire d'une intervention plus accusée, mais elle est également liée, en particulier, à la situation des finances publiques. L'histoire récente du régime de pensions de vieillesse et de survivants en Suisse en est un exemple. La contribution du gouvernement fédéral et des cantons au financement de ce régime s'élevait en 1974 à 20 pour cent des dépenses et il était prévu qu'elle atteindrait 25 pour cent en 1978. De fait, en raison de la récession et des difficultés budgétaires, cette contribution a, au contraire, été réduite à 14 pour cent en 1975¹⁸. Aux Pays-Bas, la participation de l'Etat avait fortement progressé en liaison avec la crise économique. Le déficit budgétaire important enregistré à partir de 1980 a conduit à réduire cette contribution (suppression de la participation à l'assurance-chômage en juillet 1981).

Dans la majorité des cas, la contribution des pouvoirs publics consiste en une subvention du budget général (de l'Etat ou, le cas échéant, des collec-

tivités locales). Les taxes affectées, malgré la tendance récente déjà notée dans le sens d'une plus grande utilisation, n'y entrent que pour une faible part. Le concours financier des pouvoirs publics continue à prendre des formes très diverses selon les pays, selon les branches et selon les époques. On peut noter un développement sensible de la prise en charge soit de l'ensemble des dépenses d'une ou de plusieurs branches, soit d'une catégorie de prestations, notamment des pensions de base (voir troisième partie), soit des prestations servies à certaines catégories de personnes (invalides aux Pays-Bas, prestations familiales des petits paysans en Suisse). Il en va de même pour le financement des prestations sous condition de ressources, dont le coût est couvert totalement ou partiellement par l'Etat en Autriche, en Belgique (prestations familiales et pensions), au Canada, aux Etats-Unis, en Finlande, en Irlande, en Italie, au Portugal, au Royaume-Uni et en Suisse (pensions). La couverture du déficit éventuel ou, comme en Tchécoslovaquie, de la différence entre les dépenses et les autres ressources du budget de la sécurité sociale est – cela a été déjà indiqué – inscrite dans nombre de législations. L'extension du chômage a conduit les pouvoirs publics à prendre à leur charge la cotisation de sécurité sociale du chômeur en République fédérale d'Allemagne et en Belgique, par exemple (aux Pays-Bas, ils le font pour les salariés à faible revenu). Dans les pays qui se caractérisent par la pluralité des régimes professionnels, comme la France, la structure démographique de certains d'entre eux a rendu nécessaire une subvention de l'Etat. Les autres formes traditionnelles de participation des pouvoirs publics subsistent avec des fortunes variées. Si la couverture des frais d'administration, totale ou partielle, ne semble plus exister qu'au Japon, au Luxembourg et en Finlande pour l'assurance-chômage, on continue à utiliser, assez largement, la participation calculée en pourcentage des autres contributions ou des salaires (Chypre, régime minier de la France, Israël, Malte, Norvège, assurance-chômage des Pays-Bas), la subvention couvrant une certaine partie des dépenses (Islande, Japon, Royaume-Uni, Suède), la subvention calculée selon le nombre d'assurés (régime des prestations familiales de l'Autriche, régime des pensions de l'Italie) ou la subvention forfaitaire (régime des pensions de la République fédérale d'Allemagne, Espagne).

Dans la plupart des pays industriels, l'ensemble cotisations professionnelles-participation des pouvoirs publics représente plus de 90 pour cent des ressources totales. Les autres recettes – qui consistent essentiellement en revenus des capitaux – n'occupent donc qu'une place très limitée en général. Cela s'explique aisément par le fait que beaucoup de pays, dans les années d'après-guerre, ont abandonné le système de la capitalisation au profit de celui de la répartition, de sorte que nombre de systèmes nationaux de sécurité sociale ne conservent que de faibles réserves, y compris pour la branche des pensions. Dans quelques pays cependant, où un certain degré de capitalisation a été maintenu, et surtout dans ceux d'entre eux dont les régimes de pensions sont relativement neufs – comme le Canada, Israël, le Japon, la Suède –, l'accumulation des réserves est devenue assez importante pour que le rendement des capitaux puisse contribuer de manière non négligeable au

financement de la sécurité sociale. En Suède, par exemple, où a été introduit en 1959 un régime de pensions proportionnelles dont l'organisation prévoit une large accumulation de fonds, les revenus des capitaux contribuaient au financement de la sécurité sociale pour 12,4 pour cent en 1977, la sécurité sociale étant devenue la source de formation du capital la plus importante dans le pays¹⁹.

Cotisation de l'entreprise ou contribution de l'assuré

On rappellera tout d'abord que dans les débuts de la sécurité sociale la charge relative imposée au salarié avait déjà tendance à se trouver allégée par rapport à la période d'avant-guerre. Cette tendance s'est généralement confirmée et accusée au cours des trente dernières années.

En premier lieu, le nombre de pays ayant supprimé toute cotisation du travailleur salarié a progressé, la charge correspondante étant transférée, au moins en partie, sur l'employeur. Dans leur majorité les pays socialistes ont ainsi suivi l'exemple de l'URSS: Albanie, Bulgarie, Roumanie (sauf pour le financement des pensions volontaires), Tchécoslovaquie et, plus récemment, Pologne, où la cotisation du salarié, abolie à la fin de la seconde guerre mondiale, avait été rétablie en 1968 pour être supprimée de nouveau progressivement à partir de 1972 dans le secteur socialisé (mais elle subsiste dans le secteur non socialisé). En outre, deux pays nordiques ont pris la même voie, l'Islande, exception faite de la contribution à l'assurance-maladie, et la Suède, sauf pour l'assurance-chômage.

Certaines branches sont traditionnellement financées sans contribution du travailleur salarié et cette situation s'est généralement maintenue. Ainsi le coût des prestations d'accident du travail et de maladie professionnelle est toujours couvert par la seule cotisation de l'employeur, sous réserve, d'une part, du cas des Pays-Bas où ces prestations sont intégrées dans les autres branches de la sécurité sociale pour lesquelles le salarié cotise et, d'autre part, de celui des pays ayant adopté un financement unifié avec une contribution du travailleur – Chypre, Malte, Royaume-Uni (on peut ajouter le cas limité des salariés âgés de plus de soixante-cinq ans soumis à cotisation pour la branche des risques professionnels en Irlande). La branche des prestations familiales continue à être financée par les employeurs ou par les pouvoirs publics, voire conjointement par les uns et les autres, à l'exception de la Grèce, où ce financement est assuré par une cotisation égale de l'employeur et du salarié.

Dans les autres branches pour lesquelles les ressources sont, dans la grande majorité des pays et des régimes, demandées à la fois aux travailleurs et aux employeurs (et/ou aux pouvoirs publics) – à savoir celles des pensions, de la maladie et de la maternité ainsi que du chômage – on constate que globalement la cotisation de l'employeur a eu tendance à progresser davantage que celle du travailleur. Ainsi dans un certain nombre de pays où, en 1950, dans la cotisation d'ensemble pour ces trois branches, la part de l'assuré était supérieure à celle de l'employeur (Belgique, Luxembourg, Norvège,

Royaume-Uni) ou lui était égale (République fédérale d'Allemagne, Autriche, Irlande (sauf pour les femmes salariées), Tchécoslovaquie, Turquie), elle est dorénavant plus faible (ou supprimée). La contribution globale du travailleur n'est aujourd'hui nulle part plus élevée que celle de l'employeur, à l'exception des Pays-Bas – ainsi que de la Yougoslavie où le financement de la sécurité sociale est assuré essentiellement par un prélèvement sur la part des ressources de l'entreprise destinées aux revenus individuels, c'est-à-dire en fait par une contribution à la charge du travailleur (mais il s'agit d'un système spécifique établi dans le cadre de l'autogestion) –, et la parité entre les deux n'a été conservée que dans une minorité de pays, en particulier en République fédérale d'Allemagne, à Chypre, aux Etats-Unis pour le régime des pensions, à Malte, en Suisse et, si l'on excepte l'assurance-chômage, au Brésil, au Canada, au Japon et au Luxembourg. Dans le plus grand nombre des pays industriels, la participation du travailleur est aujourd'hui moins importante que celle de l'employeur et elle est même devenue égale ou inférieure à la moitié de celle-ci dans des pays comme l'Espagne, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, Israël, l'Italie (7,8 pour cent contre 37,2 pour cent dans les entreprises industrielles de plus de cinquante salariés), la Norvège, le Portugal ou le Royaume-Uni.

La tendance à l'allègement de la participation de l'assuré semble incontestable. Néanmoins, au cours des années récentes, en particulier sous l'effet de la crise financière et compte tenu de la crainte de trop gonfler la charge sociale des entreprises, on assiste dans plusieurs pays à une certaine réorientation dans le sens d'un alourdissement des cotisations salariales. Les Pays-Bas avaient déjà ouvert cette voie en imposant aux salariés la plus grande partie du financement des régimes de pensions de vieillesse, de survivants et d'invalidité (17,7 pour cent contre 10,35 pour cent aux employeurs). La France a, à plusieurs reprises, relevé les cotisations des salariés plus que celles des employeurs : déplafonnement de la cotisation d'assurance-maladie toujours partiellement plafonnée pour la part employeur, augmentation temporaire du taux de cette cotisation, imposition aux seuls salariés de la cotisation du nouveau régime d'assurance-veuvage, etc.²⁰. Au Royaume-Uni, la cotisation des assurés à l'assurance nationale a été relevée de 1 pour cent le 1^{er} avril 1981.

La question de la répartition de la charge entre employeur et travailleur ne se pose bien sûr pas dans le cas des travailleurs indépendants, dont la protection sociale s'est considérablement développée dans les pays industriels au cours des trente dernières années. Mais pour le financement de la sécurité sociale de cette catégorie, la question est de savoir si les travailleurs indépendants contribuent aux mêmes taux que l'employeur et le salarié ensemble ou si des modalités plus favorables sont prévues en leur faveur, un financement complémentaire étant assuré par la solidarité nationale selon diverses modalités. La solution diffère d'un pays à l'autre et peut varier en fonction de la nature du travail (artisanal, agricole, etc.). Dans un certain nombre de pays, la cotisation du travailleur indépendant, assise sur ses revenus professionnels, est égale ou presque égale à la cotisation conjointe de

l'employeur et du salarié. Tel est le cas, par exemple, de la République fédérale d'Allemagne, du Canada (régime des pensions), de Chypre, d'Israël, du Portugal, de la Suisse (régime des pensions de vieillesse et d'invalidité). Dans d'autres pays, la charge imposée au travailleur indépendant est sensiblement moins lourde: en Norvège, elle est de 9,9 pour cent du revenu sur lequel est calculé le montant de la pension alors que les contributions additionnées de l'employeur et du salarié atteignent 21,5 pour cent; aux Etats-Unis, elle est de 9,3 pour cent au lieu de 13,4 pour cent. On peut noter aussi que, même là où la cotisation du salarié a été abolie, le travailleur indépendant doit généralement continuer à fournir une participation. En Pologne, par exemple, les agriculteurs indépendants paient une cotisation assise sur les mêmes bases que les impôts auxquels ils sont soumis (impôts sur la terre et impôts sur le revenu), mais, on l'a vu, l'Etat finance leur régime pour la plus grande part. En Suède, les travailleurs indépendants doivent verser une cotisation calculée sur leur revenu, strictement égale quant au taux à celle de l'employeur pour les régimes de pensions universelles, de pensions proportionnelles et de maladie. Il en va de même en Bulgarie.

L'aménagement des techniques de financement

Si les cotisations professionnelles sont restées, de loin, la méthode de financement la plus employée, les techniques de ce mode de prélèvement ont, dans l'ensemble, sensiblement évolué depuis l'après-guerre. Les tendances de cette évolution étaient déjà à l'œuvre aux premiers temps de la sécurité sociale, mais elles se sont depuis lors développées. Trois de ces tendances méritent une attention spéciale: l'abandon croissant des éléments propres aux cotisations ou primes d'assurance, l'extension du calcul des contributions proportionnellement aux salaires ou aux revenus, le recours aux techniques fiscales.

Abandon de la modulation des cotisations selon les principes de l'assurance

La recherche d'un certain ajustement entre le montant de la prime et le montant probable des prestations, compte tenu de l'étendue du risque présenté par l'assuré, est une caractéristique essentielle de l'assurance. Avec l'assurance sociale, ce souci n'a pas totalement disparu, bien qu'il soit en conflit avec les préoccupations d'ordre social de l'institution. En évoluant, la sécurité sociale a eu tendance à abandonner les modulations de cotisations de cette nature qui pouvaient subsister, mais cet abandon semble beaucoup plus large lorsque les éléments pris en compte tiennent à la situation personnelle de l'intéressé que lorsqu'il s'agit de risques professionnels.

Les éléments les plus importants du risque pour ce qui concerne la personne de l'assuré sont l'âge, le sexe, ainsi que la situation de famille à cause des personnes à charge qui sont protégées. En 1950, le montant de la cotisation tenait compte de ces éléments dans un certain nombre de pays. Au

Danemark, les cotisations au régime d'invalidité étaient moins élevées pour les personnes qui s'étaient assurées avant l'âge de vingt et un ans. En Irlande, en Islande, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni, pour tout ou partie des branches, les cotisations étaient plus fortes pour les hommes que pour les femmes et plus élevées pour les adultes que pour les jeunes. En Islande, en outre, les personnes mariées étaient plus fortement taxées que les célibataires. Ces différenciations ont généralement disparu aujourd'hui, mais on peut noter qu'à Malte la contribution du jeune âgé de moins de dix-huit ans demeure plus faible que celle de l'adulte, et qu'au Japon la cotisation du régime de pensions des salariés est d'un taux moins élevé pour les femmes que pour les hommes.

La modulation de la cotisation de la branche des accidents du travail et des maladies professionnelles en fonction du risque couru dans l'entreprise ou dans le secteur d'activité était quasi générale autrefois. Elle subsiste aujourd'hui dans la majorité des pays, mais elle a tendance à être remplacée par une cotisation uniforme fixée indépendamment du risque propre à l'entreprise ou au secteur dans un nombre croissant de pays qui ont décidé de s'orienter vers la mise en commun des risques pour les accidents du travail comme pour les autres branches de la sécurité sociale²¹. Depuis les débuts de la sécurité sociale, la cotisation uniforme a été progressivement adoptée d'abord dans les pays ayant un système de financement unifié (pays socialistes – sauf la République démocratique allemande, où la cotisation continue à varier selon le risque de l'entreprise –, Chypre, Malte, plus récemment, en 1969, Norvège, Royaume-Uni) et aussi en Autriche, en Irlande, aux Pays-Bas (1966) et en Suède (1972). Notons cependant qu'une tendance inverse a prévalu au Japon : les risques professionnels ne constituaient d'abord pas une branche autonome et l'ensemble des cotisations des branches existantes étaient fixées à un taux uniforme ; mais la situation a changé en 1947 et un système de taux différentiels a été introduit. Aux Etats-Unis, c'est pour l'assurance-chômage que les cotisations patronales sont différenciées selon le comportement passé de l'employeur en matière de chômage²².

Extension du calcul des cotisations proportionnellement aux salaires et aux revenus

Dans les débuts de la sécurité sociale, on assistait déjà à un certain abandon du système de cotisations fixes d'un montant uniforme, c'est-à-dire ne variant pas suivant le salaire et le revenu, système réputé plus simple à comprendre et plus aisé à administrer, mais fortement dégressif et d'un rendement faible dans la mesure où la cotisation ne pouvait pas être fixée à un niveau trop élevé. Cette tendance s'est développée depuis cette époque en liaison notamment avec l'extension des prestations proportionnelles au salaire, qui ne pouvaient être que difficilement financées par des cotisations uniformes. Ainsi, l'Irlande, l'Islande, exception faite de la cotisation salariale à l'assurance-chômage, le Royaume-Uni, sauf pour les personnes non actives, et, tout récemment, Malte (1978) et Chypre (1980) ont remplacé ce système

par des cotisations calculées proportionnellement au salaire ou au revenu. Aujourd'hui, la formule des cotisations uniformes n'est plus utilisée que dans quelques pays, pour certaines branches ou certaines catégories d'assurés: pour la cotisation salariale à l'assurance-maladie en Australie (le montant varie selon le lieu de résidence), pour la cotisation des travailleurs indépendants dans la branche des accidents du travail en Autriche, pour la cotisation de l'employeur pour les branches des pensions et du chômage et pour celle de l'assuré pour la branche des pensions d'invalidité au Danemark, pour la cotisation salariale aux pensions nationales du Japon et pour la cotisation salariale à l'assurance-chômage en Suède.

De même, le système de cotisations suivant des catégories de salaires pour chacune desquelles une cotisation fixe est établie est en régression sensible. Les cotisations ne sont plus calculées de cette manière qu'en Espagne (12 classes), en Grèce (22 classes), au Japon (36 ou 39 classes) et à Malte pour les indépendants (6 classes).

La grande majorité des pays industriels a ainsi progressivement adopté la formule moderne des cotisations strictement proportionnelles aux salaires ou aux revenus, sous réserve de l'existence d'un plafond.

Recours aux techniques fiscales

L'abandon d'une différenciation en fonction du risque qui est de l'essence de l'assurance et l'extension du calcul des cotisations proportionnellement aux salaires ou aux revenus professionnels tendent déjà à rapprocher les cotisations professionnelles de l'impôt sur le revenu, forme moderne d'imposition, contrairement, par exemple, à l'impôt de capitation encore en usage dans un certain nombre de pays en voie de développement. Cette tendance au rapprochement entre les techniques de prélèvement social et les techniques fiscales s'épanouit davantage dans certains pays, qu'il s'agisse de l'assiette et du mode de calcul des contributions ou de leur recouvrement.

En premier lieu, en matière d'assiette et de calcul, on a déjà noté la renonciation, dans un certain nombre de pays, à toute limitation des salaires pris en compte pour la détermination des cotisations, c'est-à-dire la substitution d'un système de contribution proportionnelle à l'ensemble des gains à un système de contribution dégressive. Dans plusieurs pays nordiques, suivant l'ancienne formule néo-zélandaise, la contribution de l'assuré est, en totalité ou en partie, calculée proportionnellement au revenu soumis à l'impôt national ou à l'impôt local. Tel est le cas en Islande de la cotisation d'assurance-maladie, au Danemark de la cotisation pour le régime des pensions universelles, en Finlande de la cotisation pour l'assurance-maladie et pour les pensions universelles. En Norvège, une contribution sur l'ensemble du revenu imposable destinée principalement au financement des soins médicaux est associée à une cotisation sur le revenu professionnel, aussi bien pour les salariés que pour les travailleurs indépendants. Aux Pays-Bas, la cotisation des travailleurs indépendants au régime des prestations familiales est proportionnelle au revenu net. En Suède, avant 1974, lorsque l'assuré participait au finance-

ment de l'assurance-maladie, sa contribution était également proportionnelle au revenu imposable. Une tendance plus accusée au rapprochement avec l'impôt sur le revenu, qui est progressif dans l'ensemble des pays industriels, se fait peut-être jour en Hongrie où le taux de la cotisation est progressif. Cependant jusqu'à présent cet exemple n'a pas encore été suivi.

D'autre part, en matière de recouvrement, plusieurs pays, comme la France, tendent à établir une certaine coordination dans le contrôle de l'assiette des impôts sur le salaire et des cotisations. D'autres, comme les Etats-Unis, l'Irlande, Malte, la Norvège, les Pays-Bas, la Suède, sont allés beaucoup plus loin dans la voie de la simplification et de l'unification administrative en confiant le recouvrement des cotisations de sécurité sociale aux services fiscaux.

LES TENDANCES ACTUELLES

Dans l'ensemble, la physionomie des systèmes de financement de la sécurité sociale est, comme on vient de le voir, assez différente aujourd'hui de ce qu'elle était dans les débuts de l'institution ; toutefois, l'évolution n'a pas été la même partout, tant s'en faut ; elle n'a ni été aussi forte, ni suivi les mêmes lignes dans tous les pays industriels. Tous les systèmes nationaux de protection sociale, assurément, ont fait appel à des prélèvements de plus en plus élevés, parfois en accroissement très rapide, mais cette progression ne s'est pas toujours accompagnée d'une restructuration du financement – ou d'une restructuration de même sens – ni de changements importants dans les techniques. Aux pays qui, comme la Suède ou, dans une autre direction, la Yougoslavie, ont profondément transformé leur système de financement des prestations sociales s'opposent ceux qui, tels la République fédérale d'Allemagne ou les Etats-Unis, ont été beaucoup plus conservateurs à cet égard.

Il semble inéluctable que, aussi préoccupante qu'elle soit pour les gouvernements, la progression des dépenses de protection sociale se poursuive, peut-être à un rythme plus lent, pendant un certain temps, compte tenu spécialement des perspectives démographiques et économiques. L'adaptation nécessaire du niveau des ressources à celui des charges continuera donc à soulever de sérieux problèmes et il est probable qu'elle aura des conséquences sur les méthodes et les techniques des prélèvements sociaux, les graves difficultés résultant de la crise économique, en particulier, poussant à des réformes profondes. La question de l'inadaptation des formes traditionnelles de financement et de la nécessité d'autres modes est d'ailleurs à l'ordre du jour depuis plusieurs années : elle fait l'objet de débats fréquents et de multiples études et rapports lui ont été consacrés. Certains thèmes de réformes radicales (par exemple l'adoption de la valeur ajoutée comme assiette du prélèvement) reviennent sans répit²³, mais jusqu'à présent les législations ne les prennent guère en considération. De nombreuses mesures ont été prises au cours des dernières années ; le plus souvent ponctuelles, elles ont surtout été adoptées sous la pression des circonstances (c'est ce qu'on a appelé « la

politique de la rustine»²⁴). Cette manière d'opérer peut être considérée comme l'indice d'une rigidité qui s'oppose aux réformes en profondeur; elle peut être néanmoins l'indication d'une adaptation progressive par glissement. S'il en est bien ainsi, il est difficile, dans cet ensemble de mesures très diverses, et il est sans doute prématuré de vouloir dégager toutes les tendances nouvelles fondamentales qui annoncent les changements de l'avenir. Il est cependant possible d'essayer de discerner certaines d'entre elles qui se font jour et semblent devoir prendre corps dans les prochaines années, au moins dans un nombre appréciable de pays industriels.

Ainsi, en se plaçant à un niveau assez général, trois tendances importantes semblent devoir se développer à l'avenir: une plus grande adaptation des modalités de financement aux exigences du fonctionnement de l'économie, une adéquation plus logique des modes et techniques de financement aux objectifs et fonctions de la sécurité sociale, un rapprochement plus étroit entre le système des prélèvements sociaux et le système fiscal.

Prise en compte des exigences économiques

L'utilisation du financement de la sécurité sociale comme instrument d'intervention économique n'est assurément pas nouvelle. Bien avant la guerre, en URSS, la différenciation des taux de cotisation selon l'entreprise ne se faisait pas seulement en fonction du risque encouru ou de la nocivité des travaux, mais aussi en liaison étroite avec la politique économique suivie: taux le plus élevé imposé à tous les employeurs privés, abaissement du taux normal en tenant compte de facteurs d'ordre économique, par exemple pour les travaux de la construction nouvelle²⁵. Aux débuts de la sécurité sociale, une disposition de la loi britannique du 1^{er} août 1946 permettait de faire varier le taux des cotisations en fonction de la conjoncture «en vue de maintenir un emploi stable»²⁶. On peut ajouter aussi que la convention n° 102 prescrit que les modalités du financement de la sécurité sociale doivent tenir compte de la situation économique du pays.

C'est cependant au cours de la dernière décennie, en raison du problème posé par une élévation continue du niveau des prélèvements conjuguée avec une stagnation ou une faible croissance du PIB, qui, en définitive, leur sert d'assiette générale, que s'est beaucoup développé l'intérêt porté au choix des modalités de financement en fonction de leurs effets sur l'économie nationale. Les prélèvements sociaux n'étant pas neutres au regard de l'économie nationale (quel qu'en soit l'objet, un prélèvement sur un flux de production de biens est de nature économique), on considère de plus en plus que leurs modalités doivent tendre à neutraliser les effets défavorables qu'ils peuvent exercer, surtout au niveau qu'ils ont atteint, sur divers aspects de l'économie, voire être conçus de manière à faire du financement de la sécurité sociale un instrument de la politique économique.

La question de l'emploi retient beaucoup l'attention à cet égard. Dans les pays où le financement repose surtout sur les cotisations d'entreprise, la recherche d'autres modalités est dictée tout particulièrement par le souci de

réduire l'incidence néfaste sur l'emploi des charges sociales des entreprises. Le chapitre 3 traite des rapports entre le financement de la sécurité sociale et l'emploi. Ici, il ne s'agit que d'examiner les modifications dans les modalités de financement que la préoccupation de ne pas défavoriser l'emploi a pu éventuellement provoquer et de déceler les tendances qui pourraient être ainsi annoncées. On constate d'ailleurs – cela doit être souligné d'emblée – une grande prudence sur ce point, en raison notamment de toutes les incertitudes qui persistent sur l'incidence réelle des diverses modalités de financement sur l'emploi comme sur d'autres variables de l'économie²⁷.

Cette prudence se remarque spécialement en ce qui concerne le changement du mode de financement ou le changement de l'assiette des prélèvements. La substitution de la valeur ajoutée aux salaires comme assiette des cotisations ou l'institution d'une taxe additionnelle sur la valeur ajoutée en remplacement de tout ou partie des cotisations ont été recommandées depuis plusieurs années dans divers pays, notamment en Belgique, en France et aux Pays-Bas, mais de telles réformes (qui ont été déconseillées au contraire aux Etats-Unis par la Commission nationale sur la sécurité sociale, laquelle préconisait de faire appel à la fiscalité générale pour compléter les cotisations²⁸, avant que la Commission nationale sur la réforme de la sécurité sociale, instituée en 1981, écarte tout recours direct aux fonds publics) n'ont encore été que rarement appliquées (Argentine, Belgique, Uruguay). En Argentine, la loi du 30 septembre 1980 a supprimé les cotisations de l'employeur au régime des pensions et les a remplacées par une participation des fonds publics, le taux de la taxe sur la valeur ajoutée étant relevé pour faire face à cette charge nouvelle des finances publiques (voir chap. 4). En Belgique, la loi du 29 juin 1981 n'a opéré qu'une substitution très partielle mais en adoptant des modalités indirectes analogues : la cotisation des travailleurs manuels a été réduite de 6,17 points, et ce manque de recettes est compensé par une subvention du budget de l'Etat, le taux de la taxe sur la valeur ajoutée étant d'autre part relevé pour couvrir cette nouvelle dépense publique.

De même, on ne note pas non plus de mesures visant à taxer, pour le financement de la sécurité sociale, des facteurs de production autres que le travail, comme cela a déjà été préconisé en vue de favoriser l'emploi²⁹. En revanche, on a assisté dans certains pays, comme on l'a vu, à une fiscalisation partielle susceptible d'alléger les charges sociales des entreprises et par conséquent d'exercer des effets positifs sur l'emploi ainsi que sur la compétitivité internationale des entreprises ou sur les prix, en cas d'inflation par les coûts (encore que l'existence de tous ces effets ne soit pas unanimement reconnue). Manifestations récentes de cette tendance, la législation italienne a prévu de fiscaliser une partie de la cotisation patronale à l'assurance-maladie en rapport avec la création du service national de santé³⁰, tandis que la France envisage de supprimer complètement, avant la fin des années quatre-vingt, la cotisation patronale pour la branche des prestations familiales.

La modulation des cotisations de l'employeur selon l'entreprise pour des raisons de politique économique, particulièrement pour favoriser le facteur travail, et non plus en application des principes d'assurance, est une tendance

nouvelle (si l'on excepte l'expérience ancienne de l'URSS) qui semble se développer. Ainsi en Finlande, depuis 1973, le taux de la cotisation de l'employeur à l'assurance-pensions de base varie en fonction de l'intensité capitalistique de l'entreprise mesurée par le rapport entre la dépréciation du capital utilisé pour le processus de production et le montant des salaires (trois taux différents ont ainsi été fixés). En Norvège, en 1975, la cotisation de l'employeur a été différenciée en trois taux selon la zone de développement régional, le plus faible étant accordé pour les zones où les subventions aux investissements sont les plus fortes (en 1981, le nombre de taux est passé à quatre); cette modulation est donc un élément d'une politique d'aménagement du territoire destinée en particulier à encourager le déplacement des entreprises vers les régions à chômage important (notons que des mesures visant à favoriser certaines régions par le biais du financement de la sécurité sociale existent aussi en Yougoslavie, où, en règle générale, l'Etat ne participe pas à ce financement mais accorde des subventions aux organismes de sécurité sociale dans les districts les moins développés, ainsi qu'en Italie avec un dégrèvement de cotisations pour les entreprises dans le Mezzogiorno). Dans d'autres pays, on a réduit ou supprimé, en général temporairement, les cotisations dues par les employeurs pour certaines catégories de travailleurs, notamment les jeunes. Ce fut le cas, par exemple, en Belgique en 1977 et 1978 pour la cotisation patronale à l'engagement des jeunes travailleurs et en 1979 pour les apprentis dans les petites entreprises. Des dispositions de même nature ont été adoptées aussi en France avec les pactes nationaux pour l'emploi et les mesures introduites par la loi de finances rectificative pour 1981, ainsi qu'en Italie pour les jeunes engagés dans des contrats de formation-travail.

Le déplaçonnement des cotisations est un autre aménagement susceptible de contribuer à l'accroissement de l'emploi, notamment parce que l'existence d'un plafond favorise le recours aux heures supplémentaires au détriment de l'embauche de nouveaux travailleurs. On a vu dans la partie précédente qu'il existe une tendance très nette à la suppression de tout plafond pour le calcul des cotisations et selon toute vraisemblance cette évolution qui permet de neutraliser l'un des effets néfastes des mécanismes traditionnels de prélèvement devrait se poursuivre.

Adéquation plus logique des modes de prélèvement aux objectifs et aux fonctions de la sécurité sociale

Une des vertus attachées au financement par cotisations des régimes professionnels d'assurance sociale réside dans la transparence de ce système: un rapport clair, raisonnable et par conséquent compréhensible entre les cotisations versées et les prestations reçues, de nature à rendre la charge de celles-là plus acceptable. L'évolution de la sécurité sociale dans le sens de la généralisation qui dissocie la protection sociale de l'activité professionnelle, du développement des prestations non contributives et de la sélectivité ainsi que, sous la pression de la nécessité, de la diversification des ressources a fortement altéré cette «transparence». La poursuite de cette évolution, et

notamment le besoin de ressources complémentaires toujours plus importantes pour faire face à la progression des dépenses, obscurcit encore plus, dans un certain nombre de cas, les relations entre, d'une part, les modalités de financement et, d'autre part, la nature des prestations ou les objectifs et les fonctions des systèmes de protection sociale, mais elle conduit aussi à rendre de plus en plus souhaitable la recherche d'une nouvelle cohérence. Dans le sens de cette préoccupation, deux tendances différentes se dégagent dans les législations.

La première est celle du développement de systèmes de financement unifié au moins partiellement, dont l'URSS avait montré l'exemple au début des années vingt. L'ensemble des ressources couvre l'ensemble des dépenses de toutes les branches du régime, sans destination particulière des unes aux autres, suivant le principe de non-affectation des recettes appliqué dans les finances publiques où, en règle générale, tel impôt n'est pas réservé à telle dépense budgétaire.

Dans ce système, le financement repose généralement sur une combinaison de diverses ressources et il ne se pose que le problème de la répartition optimale des sources de fonds en vue du partage des charges le plus équitable et de l'adaptation la meilleure aux exigences financières, économiques, politiques et administratives du moment. Un certain nombre de législations ont ainsi partiellement ou complètement unifié le financement de la sécurité sociale : dans tous les pays de l'Europe de l'Est, à l'exception de la Yougoslavie, à Chypre, à Malte, en Norvège, en Nouvelle-Zélande, au Royaume-Uni. Dans la majorité des cas, le financement global ne s'applique pas aux soins médicaux ni aux prestations familiales, branches prises en charge directement par le budget national. Pour le moment, le mouvement semble marquer le pas – au cours des vingt dernières années, la Norvège est le seul nouveau pays à avoir emprunté cette voie lors de l'extension de l'assurance nationale – mais, en Suède, on semble peut-être s'orienter vers un financement unifié sur la base des cotisations des employeurs. En Norvège, le système unifié n'est d'ailleurs pas exclusif du maintien d'une certaine affectation de recettes : la cotisation de l'assuré, qui est assise sur l'ensemble du revenu imposable (elle s'ajoute, on l'a vu, à une autre cotisation, à la charge de l'assuré et de l'employeur, assise sur le revenu professionnel), est destinée principalement au financement des soins médicaux.

Une autre tendance correspond à une idée originalement présentée par lord Beveridge (financement par le budget pour le service national de santé et les prestations familiales et par les cotisations professionnelles pour les prestations de remplacement) et très souvent développée à l'heure actuelle : il importe d'adapter la nature des recettes à celle des dépenses. Les prestations ayant pour objet la garantie d'un revenu professionnel devraient être financées par un prélèvement sur ce revenu (la cotisation traditionnelle) et les prestations correspondant à la volonté de garantir un minimum social (pensions de base, prestations familiales) ou celles de santé relever de la solidarité nationale (financement par le budget public)³¹. L'intérêt d'une spécialisation des sources de fonds selon les secteurs de la sécurité sociale est cependant

critiqué par certains auteurs qui estiment que faire la part des cotisations et celle de l'impôt n'a peut-être qu'une signification limitée dans la mesure où l'incidence réelle des deux modes de prélèvement peut n'être pas très différente³².

Quoi qu'il en soit, on constate néanmoins une tendance assez nette à faire financer par les fonds publics, complètement ou principalement, les prestations en espèces correspondant à un « minimum social », dans la mesure où elles s'adressent à toute ou presque toute la population. Ainsi les pouvoirs publics prennent actuellement à leur charge l'ensemble des prestations familiales dans de nombreux pays ayant établi des régimes universels de droit ou de fait : en République fédérale d'Allemagne, en Australie, au Canada, au Danemark, en Irlande, en Islande, en Norvège, en Nouvelle-Zélande, en République démocratique allemande, en Roumanie, au Royaume-Uni, en URSS. Ils interviennent pour certaines d'entre elles (primes à la naissance ou allocations sous condition de ressources) en Belgique, en Finlande et au Luxembourg. En revanche, en Autriche, en France, en Israël ou aux Pays-Bas, où les prestations familiales sont également servies à toute la population, le financement repose encore, au moins en partie, sur les cotisations d'entreprise (mais, on l'a vu, la France prévoit la fiscalisation des dépenses de prestations familiales). Les pensions universelles ou les prestations sous condition de ressources visant à assurer la garantie d'un revenu minimal aux personnes âgées sont également financées, complètement ou pour leur plus grande part, par les fonds publics dans un certain nombre de pays tels que l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg ou la Nouvelle-Zélande, mais dans d'autres, comme la Finlande (l'Etat ne prend totalement à sa charge que les pensions universelles de survivants), la France, le Japon ou la Suède, s'il peut y avoir une participation des pouvoirs publics s'ajoutant aux cotisations, elle demeure minoritaire. Pour les soins médicaux, il n'y a intervention importante des fonds publics que dans un nombre limité de régimes : ceux de l'Europe orientale (à l'exception de la République démocratique allemande), de l'Australie, du Canada, du Danemark, de l'Irlande, de l'Islande, de la Nouvelle-Zélande et du Royaume-Uni. En Australie et en Islande, elle est complétée par une cotisation personnelle de l'assuré, forfaitaire dans le régime australien et calculée en proportion du revenu imposable dans le régime islandais.

Les branches assurant des revenus de substitution sont encore largement financées par les cotisations professionnelles – seules cotisations de l'employeur pour les risques professionnels, double cotisation à quelques exceptions près pour les pensions proportionnelles et les prestations de chômage, de maladie et de maternité – mais, sans que la tendance soit encore très précise, un nombre croissant de législations font appel aussi, sous des formes très diverses, au concours des pouvoirs publics, particulièrement dans la branche du chômage.

Liens plus étroits entre le système des prélèvements sociaux et le système fiscal

Les prélèvements sociaux ont traditionnellement une grande autonomie par rapport à la fiscalité ; mais cette situation se modifie sensiblement et on a tout lieu de penser que la tendance à l'intégration ou tout au moins à l'établissement de liens plus étroits se développera dans les prochaines années.

On constate, en premier lieu, que, de plus en plus, on prend en considération l'ensemble des prélèvements obligatoires, qu'ils soient fiscaux ou sociaux, lorsqu'il s'agit d'apprécier la pression fiscale notamment en vue d'établir des comparaisons internationales à ce sujet³³. Aux Pays-Bas, par exemple, le poids des cotisations et celui de la fiscalité sont techniquement séparés, mais leur total, appelé « charge collective », est considéré comme un tout aux fins de la planification économique³⁴. De même, au niveau de l'entreprise, les charges fiscales sont de moins en moins dissociées des charges sociales.

Sur le plan institutionnel de la décision, le rapprochement entre les deux catégories de prélèvements est manifeste dans plusieurs pays. En Norvège, par exemple, le parlement fixe le taux des cotisations de sécurité sociale comme il fixe celui des impôts et il intervient dans l'approbation du budget de la sécurité sociale. En France, une commission des comptes de la sécurité sociale a été créée en 1979, en vue notamment de mieux informer le parlement des problèmes financiers de la sécurité sociale.

D'autre part, comme on l'a observé plus haut, un rapprochement très net s'opère entre les techniques de prélèvement social et les techniques fiscales, notamment sur le plan de l'assiette et du calcul des cotisations. On peut noter aussi à cet égard l'importance accordée, dans les projets de réforme de financement, à des formules qui ont été expérimentées avec succès dans la fiscalité générale, telles que la taxation de la valeur ajoutée. On ajoutera que les systèmes de prélèvements sociaux tendent à prendre divers caractères des systèmes fiscaux modernes, notamment en devenant de plus en plus élaborés et complexes, spécialement en vue de poursuivre simultanément, sur le plan économique et social, une politique de neutralité et d'interventionnisme. De plus en plus les cotisations sociales sont considérées comme des impôts³⁵.

Dans la mesure où les deux systèmes de prélèvements ont dorénavant une importance du même ordre et des caractéristiques proches, le problème est de plus en plus soulevé dans les pays industriels de leur compatibilité, aussi bien pour mieux répartir la charge globale que pour harmoniser leurs incidences sur l'économie.

Notes

¹ H. Korkisch : « Les ressources financières de l'assurance sociale », *Revue internationale du Travail* (Genève, BIT), déc. 1924, pp. 965-992.

² Exposé des motifs du projet de loi gouvernementale sur l'assurance-invalidité, *Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Reichstages 1888-1889*, vol. 4, p. 58, cité par Korkisch, *op. cit.*, p. 968.

³ Notons toutefois que plusieurs précurseurs de la sécurité sociale avaient envisagé des sources de financement de même nature. Ainsi, à Bruxelles, Bosschaert préconisait l'institution de caisses de secours mutuels financées par une contribution des employeurs et, en France, le comte de Boulainvilliers prévoyait que les « bourses communes » ou système d'assurances obligatoires qu'il recommandait seraient alimentées par une part du salaire du bénéficiaire. J. P. Gutton : *La société et les pauvres en Europe* (Paris, 1974), pp. 165 et 170.

⁴ Voir BIT : *Les problèmes généraux de l'assurance sociale*, Etudes et documents, série M, n° 1 (Genève, 1925), pp. 43-62, et *Le financement de la sécurité sociale*, rapport III, première Conférence régionale européenne de l'OIT, Genève, 1955 (Genève, 1954).

⁵ Voir le rapport de la Commission des problèmes généraux de l'assurance sociale de la Conférence internationale du Travail, 7^e session, Genève, 1925, et la résolution adoptée par la Conférence sur cette question, dans le compte rendu des travaux (Genève, BIT, 1925), vol. II, pp. 807-815 et 832-834.

⁶ BIT : *Les problèmes généraux de l'assurance sociale*, *op. cit.*, pp. 43-79 et 133-135 ; *L'assurance-maladie obligatoire*, Etudes et documents, série M, n° 6 (Genève, 1927), pp. 24-28 et 437-593 ; *L'assurance-invalidité-vieillesse-décès obligatoire*, série M, n° 10 (Genève, 1933), pp. 13-16 et 461-585 ; *Approaches to social security. An international survey*, série M, n° 18 (Montréal, 1942), pp. 65-69.

⁷ BIT : *Les problèmes généraux de l'assurance sociale*, *op. cit.*, p. 63.

⁸ BIT : *Pensions non contributives*, Etudes et documents, série M, n° 9 (Genève, 1933), p. 123.

⁹ *Ibid.*, p. 20.

¹⁰ *Social insurance and allied services*, Report by Sir William Beveridge (Londres, HM Stationery Office, et New York, Macmillan, 1942).

¹¹ P. Laroque : « De l'assurance sociale à la sécurité sociale. L'expérience française », *Revue internationale du Travail*, juin 1948, pp. 627-649.

¹² BIT : « Les tendances de la sécurité sociale dans la période d'après-guerre », *Revue internationale du Travail*, juin 1949, pp. 741-749 ; juillet 1949, pp. 31-36 ; août 1949, pp. 125-149, et sept. 1949, p. 262-289.

¹³ BIT : *Le coût de la sécurité sociale...*, *op. cit.*

¹⁴ Voir à ce sujet « La sécurité sociale à la croisée des chemins », *Revue internationale du Travail*, mars-avril 1980, pp. 148-150 ; G. Perrin : « La sécurité sociale au passé et au présent », *Revue française des affaires sociales* (Paris, La Documentation française), janv.-mars 1979, p. 127, et P. Rosanvallon : *La crise de l'Etat-providence* (Paris, Editions du Seuil, 1981), pp. 17 et 33.

¹⁵ BIT : « Les tendances de la sécurité sociale dans la période d'après-guerre », *op. cit.*

¹⁶ V. A. Atcharkan et T. A. Sinitsina : *Fondy sotsialnogo obespetchenia v SSSR* (Izdatelstvo « Finansy », Moscou, 1977), p. 27.

¹⁷ BIT : *Le coût de la sécurité sociale...*, *op. cit.*

¹⁸ F. N. McArdle : « Impact of recession on Swiss pension program », *Social Security Bulletin* (Washington), avril 1978, et idem : « Sources of revenue of social security systems in ten industrial countries », *Social security in a changing world* (Washington, US Department of Health, Education and Welfare, sept. 1979), pp. 55-56.

¹⁹ McArdle : « Sources of revenue of social security systems in ten industrial countries », *op. cit.*, pp. 64-67.

²⁰ Y. Saint-Jours : « Imputation aux assurés sociaux du redressement financier de la sécurité sociale », *Droit social* (Paris), janv. 1981.

²¹ Voir à ce sujet A. Zelenka : *Influence du financement de l'assurance des risques professionnels sur la prévention*, document de travail OAPC/1979/D.2 pour la Réunion d'experts du BIT sur la prévention et l'indemnisation des accidents du travail (Genève, 1979).

Sécurité sociale: Quelle méthode de financement?

²² OCDE: *L'indemnisation des chômeurs et les mesures favorisant leur emploi* (Paris, 1979), p. 10.

²³ Voir, par exemple, M. Lhuguenot: « Pour une TVAbis », *Le Monde* (Paris), 9 juin 1982.

²⁴ *Rapport de la Commission protection sociale et famille*, préparation du huitième plan, 1981-1985 (Paris, La Documentation française, juillet 1980), p. 203.

²⁵ BIT: *L'assurance invalidité-vieillesse-décès obligatoire*, *op. cit.*, pp. 581-582.

²⁶ BIT: « Les tendances de la sécurité sociale dans la période d'après-guerre », *op. cit.*, p. 38.

²⁷ Sur l'intérêt et les limites des modèles économétriques pour connaître cette incidence, voir M. A. Coppini: *Perspectives d'utilisation des modèles économétriques pour l'étude des problèmes du financement de la sécurité sociale*, doc. MESSF/1981/4 de la Réunion d'experts du BIT sur le financement de la sécurité sociale (Genève, 1981).

²⁸ *Social security in America's future*, Final report of the National Commission on Social Security (Washington, mars 1981).

²⁹ Voir, par exemple, P. Artus, H. Sterdyniak et P. Villa: « Investissement, emploi et fiscalité », *Economie et statistique* (Paris, INSEE), nov. 1980, pp. 115-127.

³⁰ Voir, pour les Pays-Bas, la conclusion de l'article de A. F. Bakhoven: « Fiscalisering van sociale verzekeringspremies », *Openbare uitgaven*, fév. 1980. Pour l'Italie, voir Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale: *La fiscalizzazione degli oneri sociali* (Rome, 1979).

³¹ Voir en particulier J.-J. Dupeyrou: « Sécurité sociale: adapter la nature des ressources à celle des dépenses », *Le Monde*, 21 sept. 1976, et *Droit de la sécurité sociale* (Paris, Dalloz, 8^e édition, 1980), pp. 172-173; A. Euzéby: « Faut-il fiscaliser la sécurité sociale? », *Droit social*, mai 1978, pp. 181-190, et « Financement de la sécurité sociale et emploi », *ibid.*, nov. 1979, pp. 384-395, et G. Perrin: « A propos du financement de la sécurité sociale », *Revue belge de sécurité sociale* (Bruxelles), oct. 1980.

³² Voir, par exemple, J. Fournier et N. Questiaux: *Le pouvoir du social* (Paris, Presses universitaires de France, 1979), p. 269: « Pour mieux obscurcir le débat, les financiers font appel au concept de solidarité nationale. Ils sont les premiers à savoir que cotisations sociales et impôts ont les uns et les autres une incidence dont le cheminement est complexe, mais dont les effets ne peuvent pas être clairement distingués... Pourtant, de doctes analyses s'attachent à rechercher quelles dépenses seraient les plus appropriées à une prise en charge par l'impôt. » Voir aussi J. Osborne: « Rapport général », *Méthodes de financement de la sécurité sociale. Leurs effets économiques et sociaux*, Etudes et recherches, n° 15 (Genève, Association internationale de la sécurité sociale, 1979), pp. 100-101.

³³ Voir, par exemple, R. Goode: « Les limites de la pression fiscale », *Finances et développement* (Washington, Fonds monétaire international et Banque mondiale), mars 1980, pp. 11-13.

³⁴ Conseil de l'Europe: *Le financement de la sécurité sociale*, premier rapport de la Conférence des ministres européens responsables de la sécurité sociale (Strasbourg, 1979), p. 9.

³⁵ Voir J. H. Petersen: « Le financement de la sécurité sociale au moyen des impôts », *Méthodes de financement de la sécurité sociale*, *op. cit.*, pp. 30-72; P. Laroque, R. A. B. Leaper et M. Pfaff: *Rapport sur les perspectives d'une politique sociale européenne pour la prochaine décennie*, préparé pour le Conseil de l'Europe, doc. CDAS(79) 28 rév. (Strasbourg, 1980), p. 37, où les auteurs remarquent qu'une cotisation des assurés peut être considérée comme un impôt sur le revenu professionnel et une cotisation des employeurs comme un impôt sur les entreprises.

FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE ET CROISSANCE ÉCONOMIQUE : ANALYSE STATISTIQUE *

2

INTRODUCTION

Depuis le début des années cinquante, le BIT a conduit, à des intervalles réguliers, dix enquêtes internationales sur le coût de la sécurité sociale. Les résultats de la dixième viennent d'être publiés¹. Ces enquêtes visent, en premier lieu, à présenter, par pays, un état détaillé et uniformisé des opérations financières des régimes de sécurité sociale et, en second lieu, à permettre de procéder à des comparaisons internationales. Pour que l'on puisse juger de l'importance de la sécurité sociale dans l'économie de chacun des pays, les recettes et les dépenses sont rapportées à différentes données macro-économiques tirées de la comptabilité nationale ainsi qu'à des données démographiques choisies.

Le but de ce chapitre est de fournir des renseignements statistiques à l'appui des études et des analyses de tendances développées dans le chapitre précédent.

L'exploitation des renseignements fournis par les enquêtes successives du BIT sur le coût de la sécurité sociale permet d'étudier :

- a) l'évolution des recettes de la sécurité sociale en montants absolus ;
- b) la relation entre l'évolution des recettes et celle du produit intérieur brut (PIB) ou du produit matériel net (PMN) pour les pays européens à économie planifiée ;
- c) la répartition des recettes selon la source, ainsi que les tendances observées à ce sujet.

La période d'observation choisie est 1960-1977, car l'année 1977 est la dernière pour laquelle on dispose de données internationales sur les opérations financières de la sécurité sociale.

S'agissant de la portée de l'étude, les régimes de sécurité sociale analysés comprennent les régimes d'assurances sociales et les systèmes assimilés comme les régimes de prestations familiales, selon la terminologie adoptée dans les enquêtes du BIT citées plus haut. Ont été exclus les régimes des fonctionnaires et des militaires, l'assistance publique, les prestations aux victi-

* Par le Département de la sécurité sociale du BIT.

Tableau 1. Evolution des recettes de la sécurité sociale en montants absolus dans les pays de l'OCDE et dans les pays européens à économie planifiée, 1960-1977 (en millions d'unités monétaires nationales).

Pays	1960	1965	1970	1974	1975	1976	1977
<i>Pays de l'OCDE</i>							
Allemagne (Rép. féd.)	34 068,0	55 616,0	88 347,0	153 119,0	185 158,0	202 908,0	212 528,0
Australie ¹	758,4	1 140,3	1 757,6	3 520,3	4 966,7	7 615,8	9 573,7
Autriche	17 538,0	32 846,0	52 341,0	89 002,0	100 629,0	113 625,0	128 276,0
Belgique	59 830,2	110 219,6	180 957,3	342 037,0	443 707,7	509 195,5	570 025,5
Canada ²	1 638,6	2 303,7	7 029,0	13 220,8	17 066,9	19 670,8	21 878,5
Danemark ³	2 410,9	4 638,6	9 695,3	18 718,2	23 744,4	28 811,3	37 375,6
Espagne	23 321,0	53 990,1	.	.	608 907,5	770 041,5	1 059 643,5
Etats-Unis ¹	17 423,0	25 894,0	54 740,0	93 339,0	104 548,0	112 308,0	133 345,0
Finlande	761,6	1 825,2	3 388,3	7 910,8	10 729,4	13 593,2	16 308,1
France	27 400,4	53 322,8	.	202 615,5	252 741,5	300 792,3	353 172,1
Grèce	.	13 479,0	26 422,0	45 507,0	58 031,0	77 702,0	98 987,0
Irlande ⁴	33,7	53,2	96,2	212,9	371,6	456,5	523,4
Islande	530,9	1 390,1	3 528,3	12 865,7	28 237,0	37 203,0	47 776,0
Italie	2 122 265,0	4 583 956,0	7 688 062,0	16 723 860,0	18 107 000,0	22 683 000,0	28 921 000,0
Japon ²	414 959,0	1 144 233,0	3 200 916,0	7 070 040,0	9 818 591,0	12 228 641,0	14 636 173,0
Luxembourg	3 062,3	4 798,4	7 456,1	13 245,6	16 269,8	19 849,4	22 038,1
Norvège	2 132,0	3 999,4	9 977,9	20 241,1	23 127,2	25 951,3	27 383,0
Nouvelle-Zélande ²	223,2	259,2	339,4	666,1	770,8	975,0	1 713,5
Pays-Bas	4 195,5	9 152,2	20 165,1	41 162,0	48 692,4	56 817,0	61 022,8
Portugal	2 907,1	5 484,5	11 022,6	23 916,2	38 458,1	48 030,9	.
Royaume-Uni ²	1 172,0	1 742,0	2 945,0	4 945,0	6 529,0	8 334,0	10 288,0
Suède	4 888,5	12 010,6	24 081,2	44 502,0	50 084,6	61 316,0	71 399,4
Suisse	2 189,5	3 866,6	7 112,6	14 684,6	15 938,3	17 239,3	17 870,4
Turquie	562,6	1 210,8	3 592,7	11 162,0	16 878,3	24 176,6	34 768,2
<i>Pays européens à économie planifiée</i>							
Bulgarie	362,6 ⁵	545,8	1 168,9	1 717,5	1 813,3	1 879,5	2 004,3
Hongrie	13 034,0 ⁵	18 162,0	30 095,0	50 042,0	58 795,0	66 577,0	72 520,0
Pologne	22 563,0	.	.	.	109 019,0	138 041,0	160 915,0
Rép. démocratique allemande	.	.	14 394,6	21 091,8	21 827,8	22 721,1	25 075,3
Roumanie	5 300,2	8 645,6	15 495,5	23 962,9	25 366,3	29 035,5	32 674,0
Tchécoslovaquie	.	.	40 965,0	51 366,0	52 605,0	57 167,0	59 124,0
URSS	9 925,0	14 470,0	22 806,0	30 256,0	34 634,0	36 675,0	38 227,0

. Montant non connu.

¹ Exercice financier se terminant le 30 juin de l'année indiquée. ² Exercice financier se terminant le 31 mars de l'année indiquée. ³ Exercice financier se terminant le 31 mars de l'année indiquée (jusqu'en 1976). ⁴ Exercice financier se terminant le 31 mars de l'année indiquée (jusqu'en 1974). ⁵ Montant en 1961.

mes de guerre et la santé publique². On atteint ainsi la partie la plus substantielle des régimes nationaux de sécurité sociale.

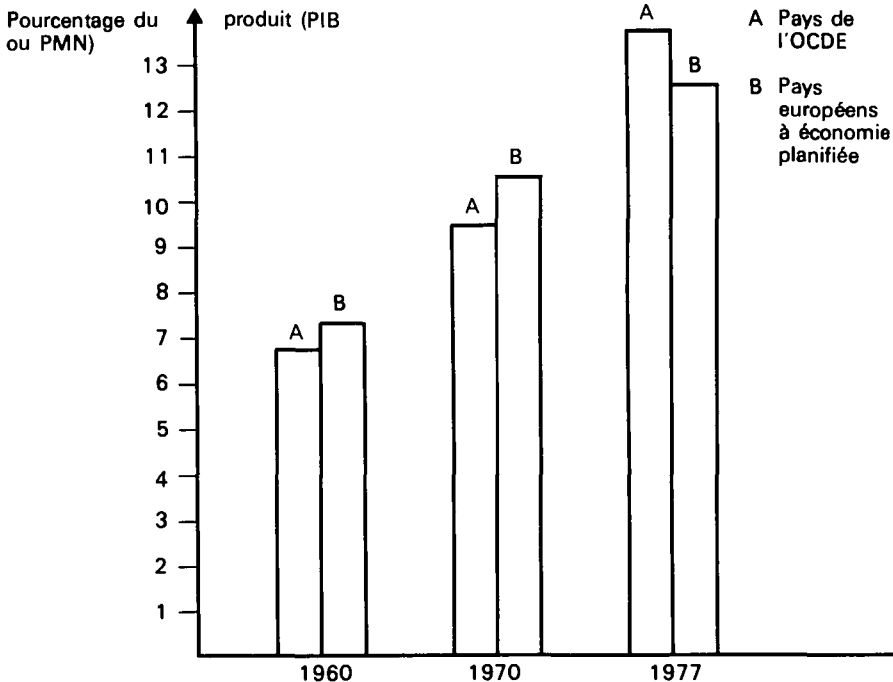
L'étude vise un ensemble de 31 pays, industrialisés dans leur grande majorité, regroupés comme suit: 24 pays de l'OCDE et 7 pays européens à économie planifiée. Pour 9 pays de la CEE, l'étude a pu être poursuivie jusqu'en 1980.

ÉVOLUTION DES RECETTES DE LA SÉCURITÉ SOCIALE, RELATION AVEC L'ÉVOLUTION DU PRODUIT

Le tableau 1 présente les données de base qui ont été utilisées dans les analyses ultérieures. Il s'agit du montant global des recettes de la sécurité sociale en millions d'unités monétaires nationales (1960-1977). Ces chiffres à eux seuls ne permettent pas d'apprécier la croissance réelle des recettes à cause de l'influence de la dépréciation monétaire, ni ne fournissent une base homogène de comparaison internationale directe à cause des différences d'unités monétaires.

On a construit par conséquent deux séries d'indices. La première est celle des indices d'évolution des recettes par pays, en monnaie constante de 1975, pour 1960-1977. La seconde est la série des indices d'évolution du produit (PIB ou PMN) par pays pour la même période, également en monnaie constante de 1975 (tableau 2).

Graphique 1. Evolution des recettes de la sécurité sociale en pourcentage du produit (PIB ou PMN)



Sécurité sociale: Quelle méthode de financement?

Tableau 2. Indices d'évolution des recettes de la sécurité sociale et du produit (PIB ou PMN), en monnaie constante de 1975, dans les pays de l'OCDE et dans les pays européens à économie planifiée, 1960-1977 (année de base = 100)

Pays	Année de base		1965	1970	1974	1975	1976	1977
<i>Pays de l'OCDE'</i>								
Allemagne (Rép. féd.)	1960	REC	137	183	246	279	296	299
		PIB	127	158	178	175	184	189
Australie	1960	REC	138	178	255	302	399	451
		PIB	129	177	231	228	227	222
Autriche	1960	REC	153	207	265	275	298	320
		PIB	123	159	196	193	205	213
Belgique	1960	REC	158	216	304	350	372	390
		PIB	128	162	197	194	204	206
Canada	1960	REC	132	335	509	569	592	601
		PIB	137	180	225	233	235	249
Danemark	1960	REC	157	237	329	371	403	443
		PIB	133	166	194	192	192	209
Espagne	1960	REC	100	.	.	465	504	565
		PIB	98	.	.	173	178	183
Etats-Unis	1960	REC	137	237	319	326	334	373
		PIB	125	146	165	164	173	182
Finlande	1960	REC	190	275	394	463	521	568
		PIB	129	174	210	212	212	213
France	1960	REC	158	.	358	394	427	460
		PIB	132	172	209	209	220	226
Grèce	1965	REC	100	167	184	209	242	273
		PIB	100	142	171	181	193	200
Irlande	1960	REC	131	185	261	344	355	358
		PIB	119	149	177	183	188	198
Islande	1960	REC	143	200	300	473	467	444
		PIB	138	154	208	207	214	227
Italie	1960	REC	164	232	335	310	328	354
		PIB	128	171	200	193	204	208
Japon	1960	REC	226	501	853	987	1 132	1 284
		PIB	184	311	438	436	442	472
Luxembourg	1960	REC	138	167	221	266	288	314
		PIB	118	142	180	163	168	170
Norvège	1960	REC	155	296	445	462	478	471
		PIB	129	155	186	194	205	214
Nouvelle-Zélande	1960	REC	102	105	144	145	157	241
		PIB	129	139	182	174	171	181
Pays-Bas	1960	REC	173	296	429	456	489	494
		PIB	129	166	196	194	205	210
Portugal	1960	REC	173	250	312	437	451	.
		PIB	138	164	180	174	178	.
Royaume-Uni	1960	REC	130	178	222	254	255	275
		PIB	119	135	157	155	153	159
Suède	1960	REC	202	325	451	443	489	510
		PIB	129	156	171	172	174	170
Suisse	1960	REC	140	212	316	320	337	349
		PIB	129	159	178	165	163	167

Tableau 2 (fin)

Pays	Année de base		1965	1970	1974	1975	1976	1977
Turquie	1970	REC PIB	. .	100 100	172 156	216 163	269 181	301 184
<i>Pays européens à économie planifiée²</i>								
Bulgarie	1961	REC PMN	143 132	296 203	433 271	456 294	471 315	500 332
Hongrie	1960	REC PMN	136 113	210 155	317 200	359 213	387 219	405 238
Rép. démocratique allemande	1967	REC PMN	. .	121 118	177 145	183 149	191 158	211 166
Roumanie	1960	REC PMN	160 154	295 227	446 350	471 385	536 427	599 465
Tchécoslovaquie	1970	REC PMN	. .	100 100	125 122	127 130	137 135	140 140
URSS	1960	REC PMN	145 137	229 200	305 253	349 263	369 276	384 289

. Chiffre non connu.

¹ Indices du produit intérieur brut (PIB). ² Indices du produit matériel net (PMN).

On a ensuite calculé les pourcentages que représentent les recettes de la sécurité sociale par rapport au produit (PIB ou PMN) en établissant des séries qui montrent l'évolution dans le temps de ces pourcentages, par pays (tableau 3) et pour l'ensemble des pays examinés (graphique 1).

Une constatation s'impose: le pourcentage du produit (PIB ou PMN) consacré au financement de la sécurité sociale varie sensiblement d'une année à l'autre dans le sens d'un accroissement systématique et généralisé.

En d'autres termes, en comparant l'évolution des indices des recettes de la sécurité sociale avec celle des indices du produit, on constate que les premiers ont eu une croissance plus rapide que les seconds entre 1960 et 1977.

Pour un groupe de 23 pays (20 pays de l'OCDE et 3 pays à économie planifiée), on dispose de données complètes pour l'ensemble de la période 1960-1977. En posant comme année de base 1960 = 100, on a calculé que l'indice général moyen était monté, en 1977, à 408 pour la série des recettes de la sécurité sociale et seulement à 229 pour la série du produit.

On peut observer le même phénomène en considérant le taux moyen annuel d'accroissement depuis 1960 enregistré dans chaque ensemble d'indices (tableau 4).

On a calculé que le taux moyen annuel d'accroissement des recettes de la sécurité sociale (23 pays) a été de 8,90 pour cent en 1974 et de 8,90 pour cent aussi en 1977, alors que le taux moyen annuel d'accroissement du produit (PIB ou PMN) a été de 5,33 pour cent en 1974 et de 4,77 pour cent en 1977. Ces chiffres montrent que les ressources destinées à la sécurité sociale

Tableau 3. Evolution des recettes de la sécurité sociale en pourcentage du produit (PIB ou PMN) dans les pays de l'OCDE et dans les pays européens à économie planifiée, 1960-1977¹

Pays	1960	1965	1970	1974	1975	1976	1977
<i>Pays de l'OCDE</i>							
Allemagne (Rép. féd.)	11,25	12,12	13,02	15,51	17,91	18,07	17,75
Australie	5,21	5,55	5,25	5,75	6,88	9,15	10,56
Autriche	10,75	13,34	13,93	14,52	15,33	15,62	16,19
Belgique	10,61	13,09	14,13	16,34	19,19	19,37	20,08
Canada	4,69	4,53	8,73	10,62	11,46	11,80	11,33
Danemark	6,33	7,48	9,03	10,72	12,19	13,30	13,43
Espagne	3,76	3,86	.	.	10,12	10,64	11,63
Etats-Unis	3,44	3,77	5,58	6,63	6,85	6,62	7,06
Finlande	4,81	7,07	7,59	9,02	10,53	11,82	12,83
France	9,24	11,03	.	15,85	17,40	17,99	18,83
Grèce	.	7,50	8,84	8,07	8,63	9,42	10,27
Irlande	5,38	5,91	6,69	7,94	10,14	10,16	9,73
Islande	6,24	6,49	8,08	9,00	14,28	13,62	12,24
Italie	9,81	12,55	13,27	16,44	15,74	15,77	16,72
Japon	3,21	3,94	5,18	6,25	7,26	8,21	8,74
Luxembourg	11,81	13,76	13,92	14,51	19,25	20,30	21,78
Norvège	6,52	7,86	12,49	15,60	15,55	15,20	14,38
Nouvelle-Zélande	9,17	7,22	6,92	7,25	7,64	8,39	12,21
Pays-Bas	9,91	13,32	17,60	21,63	23,25	23,66	23,25
Portugal	4,08	5,12	6,22	7,07	10,22	10,34	.
Royaume-Uni	4,83	5,27	6,37	6,81	7,92	8,04	8,36
Suède	6,77	10,58	14,10	17,86	17,40	18,96	20,35
Suisse	5,86	6,35	7,84	10,41	11,37	12,14	12,26
Turquie	1,20	1,58	2,47	2,72	3,28	3,67	4,04
<i>Pays européens à économie planifiée²</i>							
Bulgarie	7,68 ³	8,22	11,10	13,12	12,69	12,41	12,94
Hongrie	8,75 ³	10,65	10,95	13,56	14,84	15,31	15,13
Pologne	6,01	.	.	.	8,08	8,66	9,27
Rép. démocratique allemande	.	12,80 ⁴	13,15	15,53	15,33	15,40	16,16
Roumanie	5,57	5,90	7,30	7,27	7,01	7,21	7,46
Tchécoslovaquie	.	.	13,17	13,35	13,02	13,67	14,42
URSS	6,84	7,48	7,87	8,55	9,53	9,51	9,42

. Chiffre non connu.

¹ Pour les exercices financiers se terminant le 31 mars de l'année indiquée (voir tableau 1), le pourcentage se rapporte au PIB de l'année précédente. ² Pour les pays européens à économie planifiée, le pourcentage se rapporte au PMN (produit matériel net). ³ Année 1961. ⁴ Année 1967.

Tableau 4. Taux moyens annuels d'accroissement (en pourcentage) des recettes de la sécurité sociale et du produit (PIB ou PMN), en monnaie constante de 1975, dans les pays de l'OCDE et dans les pays européens à économie planifiée, 1960-1977 (évolution depuis la première année d'observation)

Pays		1 ^{re} année d'observation	1965	1970	1974	1975	1976	1977
<i>Pays de l'OCDE¹</i>								
Allemagne (Rép. féd.)	1960	REC	6,49	6,23	6,64	7,07	7,01	6,65
		PIB	4,92	4,69	4,22	3,81	3,89	3,82
Australie	1960	REC	6,63	5,95	6,91	7,64	9,03	9,26
		PIB	5,30	5,89	6,17	5,66	5,26	4,82
Autriche	1960	REC	8,86	7,53	7,20	6,99	7,06	7,09
		PIB	4,26	4,78	4,92	4,48	4,59	4,54
Belgique	1960	REC	9,59	8,00	8,25	8,71	8,56	8,34
		PIB	5,08	4,95	4,96	4,50	4,55	4,35
Canada	1960	REC	5,75	12,84	12,32	12,28	11,75	11,12
		PIB	6,52	6,05	5,96	5,80	5,50	5,51
Danemark	1960	REC	9,39	9,03	8,87	9,13	9,10	9,15
		PIB	5,80	5,22	4,85	4,46	4,15	4,42
Etats-Unis	1960	REC	6,58	9,01	8,64	8,21	7,82	8,06
		PIB	4,64	3,86	3,66	3,35	3,49	3,58
Finlande	1960	REC	13,69	10,63	10,29	10,76	10,87	10,76
		PIB	5,29	5,70	5,46	5,13	4,82	4,55
France	1960	REC	9,58		9,55	9,57	9,50	9,39
		PIB	5,77	5,58	5,40	5,04	5,04	4,90
Irlande	1960	REC	5,48	6,36	7,10	8,59	8,23	7,80
		PIB	3,60	4,05	4,15	4,09	4,02	4,10
Islande	1960	REC	7,41	7,17	8,15	10,92	10,11	9,17
		PIB	6,58	4,43	5,36	4,96	4,87	4,93
Italie	1960	REC	10,40	8,76	9,03	7,83	7,71	7,72
		PIB	5,10	5,52	5,08	4,48	4,56	4,39
Japon	1960	REC	17,74	17,49	16,55	16,49	16,37	16,20
		PIB	12,99	12,00	11,13	10,32	9,74	9,55
Luxembourg	1960	REC	6,64	5,26	5,82	6,73	6,84	6,97
		PIB	3,44	3,54	4,28	3,31	3,28	3,19
Norvège	1960	REC	9,14	11,45	11,26	10,74	10,27	9,54
		PIB	5,16	4,45	4,54	4,51	4,59	4,57
Nouvelle-Zélande	1960	REC	0,32	0,46	2,64	2,51	2,85	5,30
		PIB	5,23	3,33	4,38	3,76	3,43	3,54
Pays-Bas	1960	REC	11,61	11,45	10,96	10,65	10,42	9,85
		PIB	5,19	5,22	4,94	4,53	4,58	4,47
Royaume-Uni	1960	REC	5,41	5,93	5,85	6,41	6,03	6,14
		PIB	3,59	3,03	3,29	2,95	2,71	2,76
Suède	1960	REC	15,12	12,52	11,36	10,43	10,42	10,06
		PIB	5,28	4,57	3,91	3,69	3,54	3,16
Suisse	1960	REC	6,92	7,82	8,57	8,07	7,90	7,62
		PIB	5,21	4,72	4,21	3,40	3,09	3,05
<i>Pays européens à économie planifiée²</i>								
Hongrie	1960	REC	8,04	8,61	9,28	9,55	9,44	9,14
		PMN	3,10	4,99	5,48	5,55	5,36	5,57

Sécurité sociale : Quelle méthode de financement ?

Tableau 4 (fin)

Pays	1 ^{re} année d'observation		1965	1970	1974	1975	1976	1977
Roumanie	1960	REC	9,79	11,43	11,27	10,88	11,06	11,11
		PMN	9,02	8,54	9,36	9,40	9,50	9,46
URSS	1960	REC	7,68	8,63	8,29	8,68	8,51	8,23
		PMN	6,50	7,18	6,85	6,66	6,55	6,44

. Chiffre non connu.
¹ Produit intérieur brut (PIB). ² Produit matériel net (PMN).

ne suivent pas le fléchissement qui a caractérisé, ces dernières années, la courbe de la croissance économique.

Cette relation peut être illustrée d'une autre manière encore, en comparant l'évolution du produit par habitant avec celle des recettes de la sécurité sociale, exprimées en pourcentage du produit. Pour chaque groupe de pays, le tableau 5 indique, pour les années 1960, 1970 et 1977, le produit (PIB ou PMN) par habitant en dollars des Etats-Unis, le pourcentage des recettes de la sécurité sociale par rapport au produit et le taux moyen annuel d'augmentation du produit total et des recettes totales (en monnaie constante de 1975) durant la période d'observation. La même constatation ressort de ce tableau : le rythme d'accroissement des recettes de la sécurité sociale est largement supérieur à celui du produit.

ÉVOLUTION DE LA RÉPARTITION DES RECETTES SELON LEUR PROVENANCE

Le tableau 6 donne la répartition en pourcentage des recettes de la sécurité sociale selon leur provenance au début de la période d'observation (généralement 1960) et en 1977.

Le tableau 7 et le graphique 2 indiquent, pour les deux groupes de pays, les pourcentages moyens des différentes sources de financement.

Ce tableau montre qu'il n'y a pas eu, dans l'ensemble, de changements majeurs, entre le début et la fin de la période d'observation, dans la répartition en pourcentage des différentes sources de revenu de la sécurité sociale. On peut constater un transfert modéré de la part des assurés vers celle des employeurs ainsi qu'une légère diminution de la contribution des pouvoirs publics dans les pays de l'OCDE. Pour les pays européens à économie planifiée, il y a eu un transfert modéré de la contribution des assurés et de celle des employeurs vers celle des pouvoirs publics.

On peut aussi noter que dans ces derniers pays, la contribution des employeurs et celle des pouvoirs publics sont beaucoup plus importantes en moyenne que dans les autres pays, et que le revenu des capitaux est nul. Il faut cependant se rendre compte que ces évolutions moyennes des diverses

Tableau 5. Evolution du produit (PIB ou PMN) par habitant et des recettes de la sécurité sociale en pourcentage du produit pour le groupe des pays de l'OCDE et pour celui des pays européens à économie planifiée, 1960-1977

Pays	1960		1970		1977		Taux moyen annuel d'accroissement (en pourcentage)	
	Produit par habitant (dollars E-U)	Recettes en pourcentage du produit	Produit par habitant (dollars E-U)	Recettes en pourcentage du produit	Produit par habitant (dollars E-U)	Recettes en pourcentage du produit	Produit total	Recettes totales
Pays de l'OCDE ¹	1 185	6,73	2 444	9,42	6 401	13,52	4,60	9,27
Pays à économie planifiée ²	604	7,21	1 133	10,59	2 432	12,58	6,56	8,63

¹ Produit intérieur brut (PIB). ² Produit matériel net (PMN).

Sécurité sociale : Quelle méthode de financement ?

Tableau 6. Répartition en pourcentage des recettes de la sécurité sociale selon leur provenance dans les pays de l'OCDE et dans les pays européens à économie planifiée, 1960 et 1977

Pays	Année	Assurés	Employeurs	Pouvoirs publics	Revenu des capitaux	Autres recettes
<i>Pays de l'OCDE</i>						
Allemagne (Rép. féd.)	1960	37,4	40,8	17,7	3,3	0,8
	1977	38,3	39,6	19,8	1,6	0,7
Australie	1959-60	7,6	11,1	80,4	0,8	0,1
	1976-77	12,3	10,0	77,2	0,4	0,1
Autriche	1960	32,3	50,3	14,4	0,9	2,1
	1977	32,4	42,5	21,8	0,6	2,7
Belgique	1960	23,4	42,2	27,1	3,7	3,6
	1977	20,8	43,1	32,7	2,7	0,7
Canada	1959-60	9,0	16,3	70,5	4,0	0,2
	1976-77	9,1	15,0	70,9	4,9	0,1
Danemark	1959-60	24,2	5,1	69,8	0,9	.
	1977	2,6	3,4	90,9	3,1	.
Espagne	1960	21,7	68,6	3,4	5,3	1,0
	1977	17,5	76,3	4,0	1,0	1,2
Etats-Unis	1959-60	36,7	58,3	.	5,0	.
	1976-77	38,8	52,0	6,2	3,0	.
Finlande	1960	17,5	50,1	19,3	13,0	0,1
	1977	17,5	63,8	10,9	7,8	.
France	1960	18,9	68,9	11,1	0,3	0,8
	1977	23,9	65,4	8,7	1,2	0,8
Grèce	1965	38,2	35,6	20,4	5,0	0,8
	1977	35,3	38,6	19,4	4,7	2,0
Irlande	1959-60	8,6	15,7	73,9	1,8	.
	1977	16,4	30,3	52,8	0,4	0,1
Islande	1960	20,0	11,0	64,2	4,8	.
	1977	5,6	17,4	62,8	11,0	3,2
Italie	1960	12,6	64,6	18,2	2,2	2,4
	1977	15,8	65,3	14,4	3,0	1,5
Japon	1959-60	36,3	40,6	13,6	6,0	6,0
	1976-77	30,6	30,1	22,2	8,7	8,7
Luxembourg	1960	26,9	42,0	20,7	9,5	0,9
	1977	29,0	35,6	22,1	7,7	5,6
Norvège	1959-60	39,8	26,7	31,2	2,0	0,3
	1977	29,7	52,3	17,6	0,4	.
Nouvelle-Zélande	1959-60	.	4,5	95,4	.	0,1
	1976-77	.	4,2	95,8	.	.
Pays-Bas	1960	49,4	38,9	5,9	5,8	.
	1977	44,1	36,3	14,6	4,5	0,5
Portugal	1960	19,2	59,9	0,8	14,0	6,1
	1976	21,2	73,0	3,2	1,9	0,7
Royaume-Uni	1959-60	34,2	34,4	28,6	2,2	0,6
	1976-77	30,7	47,1	19,3	2,8	0,1
Suède	1960	33,6	9,1	54,7	2,6	.
	1977	2,0	65,1	20,5	12,4	.
Suisse	1960	48,5	25,9	13,5	10,9	1,2
	1977	48,2	24,5	21,8	4,8	0,7

Tableau 6 (fin)

Pays	Année	Assurés	Employeurs	Pouvoirs publics	Revenu des capitaux	Autres recettes
Turquie	1960	36,4	56,0	—	6,1	1,5
	1977	37,4	47,4	—	12,8	2,4
<i>Pays européens à économie planifiée</i>						
Bulgarie	1961	0,9	85,7	8,0	.	5,4
	1977	.	69,9	22,2	.	7,9
Hongrie	1961	13,1	49,2	37,2	0,1	0,4
	1977	16,2	46,7	36,5	.	0,6
Rép. démocratique allemande	1967	32,9	35,6	31,3	.	0,2
	1977	23,5	26,0	50,4	.	0,1
Roumanie	1960	.	67,4	32,6	.	.
	1977	.	76,3	23,7	.	.
Tchécoslovaquie	1970	0,1	3,8	96,1	.	.
	1977	.	3,5	96,5	.	.
URSS	1965	.	.	95,6	.	4,4
	1977

. Chiffre non connu.

sources de financement cachent des évolutions très différentes dans nombre de pays.

On peut constater en effet, dans le tableau 6, qu'il s'est produit dans certains pays, au cours de la période d'observation, des changements importants dans le mode de financement de la sécurité sociale. Ainsi, on peut noter, dans les cotisations des assurés, une diminution très importante au Danemark, en Islande, en Norvège et en Suède. Cette diminution est compensée par une augmentation importante de la contribution des pouvoirs publics au Danemark, de celle des employeurs et du revenu des capitaux en Islande, en Norvège et en Suède; dans ces deux derniers pays, on note une diminution notable de la contribution des pouvoirs publics.

ÉVOLUTION DES RECETTES ENTRE 1977 ET 1980 POUR NEUF PAYS DE LA CEE

Si l'analyse internationale ne peut pas être poursuivie au-delà de 1977, année à laquelle s'arrête la dernière enquête du BIT sur le coût de la sécurité sociale, il est possible, pour neuf pays de la CEE, de continuer l'étude jusqu'en 1980, mais sur des bases sensiblement différentes, en s'appuyant sur des données provenant d'autres sources. Cette étude complémentaire présente assurément des difficultés de méthode, mais elle permet de voir, du moins dans une certaine mesure, si les tendances constatées jusqu'en 1977 semblent ou non se confirmer au cours des dernières années.

Sécurité sociale: Quelle méthode de financement?

Tableau 7. Répartition des recettes de la sécurité sociale selon leur provenance dans les pays de l'OCDE et dans les pays européens à économie planifiée: pourcentages moyens pour les deux groupes de pays, 1960 et 1977

Pays	Année	Assurés	Employeurs	Pouvoirs publics	Revenu des capitaux	Autres	Total
Pays de l'OCDE (24)	1960	26,4	36,5	31,4	4,6	1,1	100
	1977	23,3	40,8	30,4	4,2	1,3	100
	Différence	-3,1	+4,3	-1,0	-0,4	+0,2	-
Pays à économie planifiée (5)	1960	9,4	48,3	41,1	-	1,2	100
	1977	7,9	44,5	45,9	-	1,7	100
	Différence	-1,5	-3,8	+4,8	-	+0,5	-

Graphique 2. Répartition des recettes de la sécurité sociale selon leur provenance

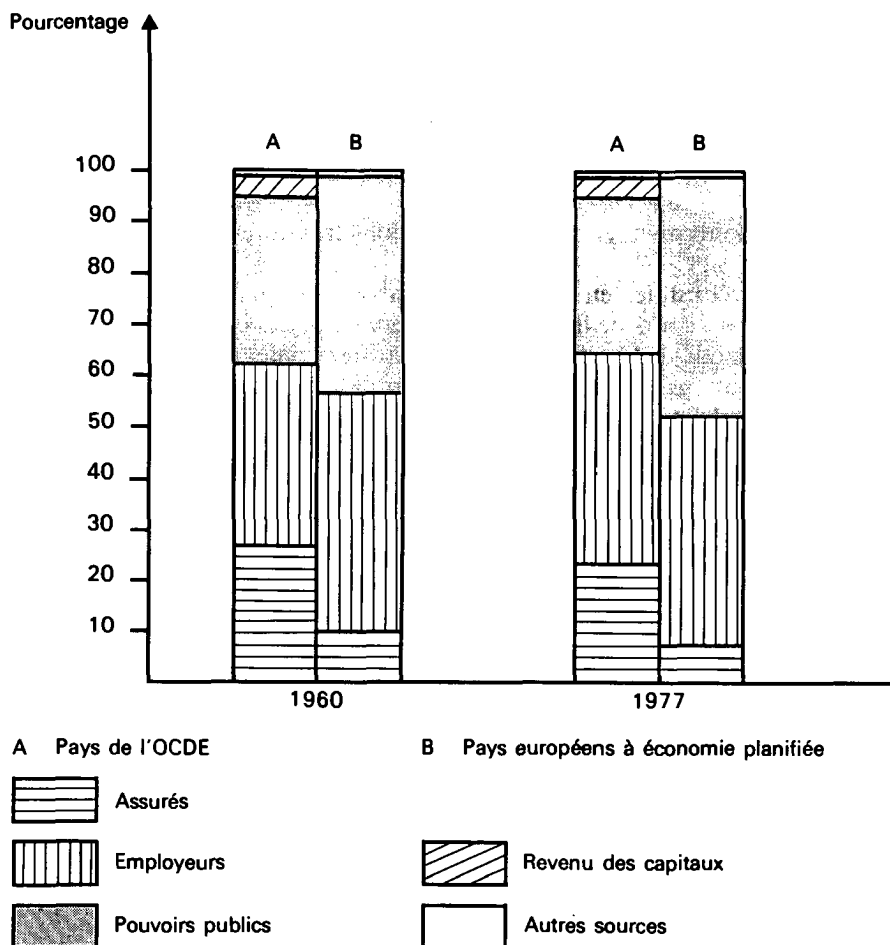


Tableau 8. Recettes de l'assurance sociale, de la sécurité sociale et de la protection sociale, en pourcentage du produit intérieur brut dans neuf pays de la CEE, 1977-1980

Pays	Régime	1977	1978	1979	1980
Allemagne (Rép. féd.)	AS	17,75	.	.	.
	SS	23,00	.	.	.
	PS	29,51	29,60	28,98	29,37
Belgique	AS	20,08	.	.	.
	SS	25,59	.	.	.
	PS	26,70	26,48	26,75	27,29
Danemark	AS	13,43	.	.	.
	SS	24,55	.	.	.
	PS	26,54	27,81	28,61	29,44
France	AS	18,83	.	.	.
	SS	25,99	.	.	.
	PS	24,93	25,30	26,21	26,93
Irlande	AS	9,73	.	.	.
	SS	18,37	.	.	.
	PS	18,45	17,59	19,40	22,23
Italie	AS	16,72	.	.	.
	SS	20,83	.	.	.
	PS	21,83	24,82	25,30	24,11
Luxembourg	AS	21,78	.	.	.
	SS	27,10	.	.	.
	PS	28,91	27,60	27,04	28,46
Pays-Bas	AS	23,25	.	.	.
	SS	31,44	.	.	.
	PS	35,50	34,92	36,19	37,21
Royaume-Uni	AS	8,36	.	.	.
	SS	18,78	.	.	.
	PS	24,07	23,92	24,16	25,27
CEE (moyenne)	AS	16,66	.	.	.
	SS	23,96	.	.	.
	PS	26,27	26,45	26,96	27,81

. Chiffre non connu.

Les pays choisis sont les neuf que comptait la CEE avant l'adhésion de la Grèce, et les données utilisées sont tirées des comptes sociaux de l'Office statistique des Communautés européennes. Ces données portent sur la protection sociale au sens où l'entend la CEE, c'est-à-dire sur le financement des prestations de maladie, d'invalidité, d'infirmité, d'accident du travail et de maladie professionnelle, de vieillesse, de survivant, de maternité, de famille, de placement, d'orientation et mobilité, de chômage et de logement. Elles couvrent donc un champ sensiblement plus large que celui de l'enquête du BIT³.

On a établi trois tableaux pour la période 1977-1980: un sur l'évolution des recettes de la protection sociale en pourcentage du produit intérieur brut

Tableau 9. Répartition en pourcentage des recettes de l'assurance sociale, de la sécurité sociale et de la protection sociale selon leur provenance dans neuf pays de la CEE, 1977-1980

Pays (unité monétaire)	Régime	Année	Employeurs	Personnes protégées	Contributions publiques courantes	Autres recettes	Montant total (en millions d'unités monétaires)
Allemagne (Rép. féd.) (mark allemand)	AS	1977	39,6	38,3	19,8	2,3	212 528
	SS	1977	41,1	29,5	26,4	3,0	275 312
	PS	1977	41,8	28,4	25,6	4,2	354 300
		1978	42,6	27,7	25,6	4,1	380 760
		1979	43,4	27,3	25,6	3,7	403 910
		1980	42,7	27,5	26,7	3,1	437 300
Belgique (franc belge)	AS	1977	43,1	20,8	32,7	3,4	570 025,5
	SS	1977	41,7	18,1	35,3	4,9	726 236,5
	PS	1977	41,7	18,6	33,8	5,9	742 040
		1978	40,9	20,4	34,1	4,6	790 790
		1979	40,7	20,2	34,5	4,6	852 020
		1980	41,0	20,1	34,7	4,2	929 630
Danemark (couronne danoise)	AS	1977	3,4	2,6	90,9	3,1	37 375,6
	SS	1977	5,5	1,4	91,4	1,7	68 320,6
	PS	1977	11,3	1,8	83,3	3,6	75 191
		1978	10,6	1,9	83,5	4,0	86 648
		1979	10,4	2,1	83,9	3,6	98 966
		1980	9,7	1,8	85,0	3,5	110 129
France (franc français)	AS	1977	65,4	23,9	8,7	2,0	353 172,1
	SS	1977	55,7	19,4	23,2	1,7	487 352,4
	PS	1977	57,9	21,0	17,7	3,4	468 770
		1978	57,7	20,7	18,5	3,1	541 500
		1979	56,2	22,4	18,4	3,0	639 400
		1980	56,0	23,7	17,6	2,7	741 790
Irlande (livre irlandaise)	AS	1977	30,3	16,4	52,8	0,5	523,40
	SS	1977	25,3	11,4	60,8	2,5	938,28
	PS	1977	25,6	11,4	60,5	2,5	996,20

Italie (lire italienne)	AS SS PS	1978	26,1	12,8	60,3	0,8	1 138,20
		1979	25,5	11,9	61,7	0,9	1 445,20
		1980	25,1	11,4	62,5	1,0	1 929,80
Luxembourg (franc luxembourgeois)	AS SS PS	1977	65,3	15,8	14,4	4,5	28 921 000
		1977	61,2	13,5	21,2	4,1	36 034 000
		1977	68,3	10,4	17,7	3,6	41 501 000
		1978	60,1	9,4	27,1	3,4	55 171 000
		1979	57,8	12,6	26,6	3,0	68 234 000
		1980	58,8	13,6	24,9	2,7	81 354 000
Pays-Bas (florin)	AS SS PS	1977	35,6	29,0	22,1	13,3	22 038,1
		1977	38,8	25,6	24,8	10,8	27 424,2
		1977	36,9	24,6	30,9	7,6	29 023
		1978	36,0	24,2	31,5	8,3	30 887
		1979	35,5	23,2	31,7	9,6	33 650
		1980	36,1	22,9	31,6	9,4	38 073
Royaume-Uni (livre sterling)	AS SS PS	1977	36,3	44,1	14,6	5,0	61 022,8
		1977	38,2	35,7	18,0	8,1	82 502,7
		1977	39,2	32,5	18,4	9,9	92 793
		1978	37,8	32,1	19,9	10,2	103 712
		1979	37,7	31,7	19,9	10,7	113 919
		1980	37,1	31,0	20,4	11,5	124 016
CEE (moyenne)	AS SS PS	1976 ¹ -77	47,1	30,7	19,3	2,9	10 288
		1976 ¹ -77	29,5	17,7	50,5	2,3	23 120
		1977	35,2	15,7	40,7	8,4	34 343
		1978	34,7	14,7	42,2	8,4	40 121
		1979	34,6	14,8	41,8	8,8	48 643
		1980	33,3	14,6	43,6	8,5	58 476
CEE (moyenne)	AS SS PS	1977	40,7	24,6	30,6	4,1	4,3
		1977	37,5	19,1	39,1	4,3	5,5
		1977	39,8	18,2	36,5	5,5	5,2
		1978	38,5	18,2	38,1	5,2	5,3
CEE (moyenne)	AS SS PS	1979	38,0	18,5	38,2	5,3	5,2
		1980	37,8	18,5	38,5	5,2	

¹ Exercice commençant le 1^{er} avril 1976 et prenant fin le 31 mars 1977.

Sécurité sociale: Quelle méthode de financement?

Tableau 10. Indices d'évolution des recettes de la protection sociale et du produit intérieur brut, en monnaie constante de 1975, dans neuf pays de la CEE, 1977-1980

Pays	Année	PIB	Recettes de la protection sociale
Allemagne (Rép. féd.)	1977	100	100
	1978	103,5	103,8
	1979	107,8	105,8
	1980	109,1	108,6
Belgique	1977	100	100
	1978	101,6	100,7
	1979	103,6	103,8
	1980	103,9	106,2
Danemark	1977	100	100
	1978	98,2	102,9
	1979	99,4	107,2
	1980	95,8	106,3
France	1977	100	100
	1978	104,4	105,9
	1979	107,4	112,9
	1980	106,8	115,3
Irlande	1977	100	100
	1978	112,3	107,1
	1979	114,1	119,9
	1980	112,5	135,5
Italie	1977	100	100
	1978	107,2	121,9
	1979	113,4	131,4
	1980	117,0	129,2
Luxembourg	1977	100	100
	1978	105,6	100,9
	1979	112,4	105,1
	1980	113,7	111,9
Pays-Bas	1977	100	100
	1978	108,8	107,1
	1979	110,6	112,7
	1980	109,5	114,7
Royaume-Uni	1977	100	100
	1978	104,8	104,1
	1979	110,9	111,3
	1980	108,0	113,4

(tableau 8), un autre sur l'évolution de la répartition des recettes selon leur provenance (tableau 9) et enfin un tableau sur l'évolution des indices des recettes et du produit en monnaie constante de 1975 (tableau 10). Comme les séries de l'étude 1960-1977 et celles de l'étude complémentaire présentée ici ne sont pas homogènes, on a, dans les deux premiers tableaux, rappelé pour l'année 1977 les résultats précédemment indiqués pour les régimes d'assurances sociales et assimilés et on a fait également figurer, pour la même année,

les résultats de l'enquête du BIT pour les régimes de sécurité sociale au sens large, y compris les régimes des fonctionnaires et des militaires, l'assistance publique, les prestations aux victimes de guerre et la santé publique⁴. Ces derniers chiffres sont beaucoup plus proches de ceux que fournissent les comptes de la protection sociale de la CEE.

Le tableau 8 montre qu'en moyenne, pour les neuf pays, le pourcentage des recettes de la protection sociale par rapport au produit intérieur brut a continué à s'accroître jusqu'en 1980: 26,27 pour cent en 1977 et 27,81 pour cent en 1980. Cette moyenne recouvre cependant des évolutions fort différentes d'un pays à l'autre. Si la progression est demeurée assez forte au Danemark, en Irlande et en Italie, on enregistre une très légère régression en République fédérale d'Allemagne et au Luxembourg. Le tableau 10, qui compare les évolutions des indices des recettes et du PIB, fait de même ressortir cette disparité entre les pays et montre que la progression du pourcentage au Danemark est surtout due à la régression du PIB (l'indice des recettes y a nettement moins progressé que dans la plupart des autres pays).

Quant à la provenance des recettes (tableau 9), on observe – ce qui n'était pas le cas dans la période précédente –, pour la moyenne des pays, un certain transfert de la part des employeurs vers celle des pouvoirs publics. La contribution des personnes assurées enregistre aussi une hausse, mais très légère.

Notes

¹ BIT: *Le coût de la sécurité sociale...*, *op. cit.*

² Ensemble des recettes visées au tableau 7 de l'étude du BIT: *Le coût de la sécurité sociale...*, *op. cit.*

³ *Ibid.*, p. 16, et EUROSTAT: *Protection sociale. Bulletin statistique* (Luxembourg), nos 2-1981 et 1-1982.

⁴ Recettes visées aux tableaux 1, 2, 3 et 4 de l'étude du BIT: *Le coût de la sécurité sociale...*, *op. cit.*

DEUXIÈME PARTIE

PROBLÈMES DE FINANCEMENT ET EXPÉRIENCES NATIONALES

MODALITÉS DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE, COÛT DE LA MAIN-D'ŒUVRE ET EMPLOI DANS LES PAYS INDUSTRIALISÉS À ÉCONOMIE DE MARCHÉ

3

Alain et Chantal EUZÉBY *

Dans le foisonnement des idées, des réflexions et des critiques souvent contradictoires exprimées à propos des modalités de financement de la sécurité sociale, la question de leur incidence sur le coût de la main-d'œuvre et sur l'emploi est de plus en plus souvent évoquée. Cela s'explique par le fait qu'après avoir enregistré une croissance économique exceptionnellement rapide et relativement équilibrée pendant près de trente ans, la plupart des pays industrialisés à économie de marché se trouvent confrontés, depuis la rupture des années 1973-74, à la crise économique la plus dure qu'ils aient connue depuis celle de 1929. La hausse des prix de l'énergie et des matières premières, l'effondrement du système monétaire international fondé sur la fixité des taux de change et l'intensification de la concurrence internationale (notamment celle des nouveaux pays industriels où la main-d'œuvre est bon marché) se sont traduits, le plus souvent, par un fort ralentissement de la croissance économique et par la coexistence de niveaux élevés d'inflation et de chômage.

Devant cette nouvelle situation, l'option prise par la plupart des pays industrialisés à économie de marché est celle du redéploiement industriel et du renforcement de la spécialisation internationale (nouvelle division internationale du travail). Cette option fait du solde de la balance des paiements la contrainte fondamentale du développement national. Elle place les exigences de la compétitivité des entreprises au premier rang des préoccupations des responsables de l'économie et fait apparaître le freinage des coûts de la main-d'œuvre (salaires plus charges sociales) comme un instrument de politique économique.

C'est dans ce contexte général que la question des relations entre les modalités de financement de la sécurité sociale, le coût de la main-d'œuvre et l'emploi doit être envisagée. Les problèmes financiers que posent, pour la sécurité sociale, le vieillissement de la population, l'augmentation, souvent très rapide, des dépenses de soins médicaux, l'aggravation du chômage ou les nouvelles exigences de la législation sociale ne font que lui conférer plus

* Chargés de conférences à la Faculté des sciences de Grenoble (France).

d'acuité. C'est sans doute la conjonction de ces problèmes financiers et des difficultés économiques dues à la crise qui explique la récente floraison de propositions de mesures destinées à remédier aux défauts réels ou supposés des systèmes de financement actuellement en vigueur.

Les niveaux atteints par la sécurité sociale dans les pays industrialisés exigent la mise en œuvre de sommes considérables, qui représentent aujourd'hui de 20 à 30 pour cent du produit intérieur brut dans les pays où elle est le plus développée. Ces sommes proviennent pour l'essentiel, mais dans des proportions très différentes selon que les systèmes se sont davantage inspirés des lois allemandes de Bismarck ou des idées de Beveridge, de cotisations assises sur les revenus professionnels, en particulier sur les salaires, et de recettes fiscales.

Lorsque des prestations sociales sont financées sur le produit général des impôts, le problème de leur financement ne se pose pas de manière spécifique. Il renvoie en effet à la question plus générale de la structure d'ensemble du système fiscal au sens strict¹. Ce sont essentiellement les cotisations, en particulier les cotisations payées par les employeurs (cotisations patronales), qui, parce qu'elles sont assises sur les seuls salaires, sont souvent réputées alourdir le coût de la main-d'œuvre et constituer, de ce fait, un frein à l'emploi.

On notera que le processus de prélèvements et de prestations mis en œuvre par la sécurité sociale exerce, dans son ensemble, une influence favorable sur l'emploi car les bénéficiaires des prestations se caractérisent généralement par une forte propension à consommer. La redistribution des revenus opérée par la sécurité sociale entre bien portants et malades, actifs et retraités, personnes pourvues d'un emploi et chômeurs, célibataires ou ménages sans enfants et chargés de famille (redistribution horizontale) et éventuellement, selon les modalités de calcul des prélèvements et des prestations, entre riches et pauvres (redistribution verticale) tend en effet à élever la propension moyenne à consommer de l'ensemble de la nation et à favoriser la demande globale et l'emploi. Les prestations présentent, de ce point de vue, un effet anticyclique particulièrement précieux en période de récession économique et de chômage élevé.

Mais les modalités de financement des prestations ne sont ni neutres ni équivalentes. Elles ont des implications économiques et sociales différenciées, susceptibles d'interprétations contradictoires, et étroitement liées à la défense des intérêts particuliers des divers groupes socioprofessionnels. Aussi tout projet de réforme ne manque-t-il pas de susciter des antagonismes car, au niveau de l'incidence sur les revenus réels disponibles, il est impossible d'améliorer la situation des uns sans porter atteinte à celle des autres.

Il ne suffit donc pas d'examiner en quoi le système des cotisations assises sur les salaires, et en particulier les cotisations des employeurs, peut constituer un frein à l'utilisation de main-d'œuvre. Il faut encore se demander si d'autres modalités de financement pourraient, à niveau de ressources identique, être plus favorables à l'emploi. Nous considérerons donc successivement les problèmes qui se posent et les solutions qui peuvent être envisagées.

LES PROBLÈMES QUI SE POSENT

Selon toute probabilité, les années à venir resteront marquées par l'augmentation des prix de l'énergie et des matières premières, la montée de la concurrence des nouveaux pays industriels à main-d'œuvre bon marché et l'intensification de la concurrence entre pays industrialisés. Aucun de ces derniers ne peut donc se permettre de laisser sa monnaie se déprécier sur le marché des changes, sous peine de voir les termes de l'échange se dégrader à son détriment et de devoir payer encore plus cher l'énergie et les matières premières qui lui sont indispensables.

La voie dans laquelle se sont engagés les pays industrialisés à économie de marché est celle d'une plus forte intégration dans l'économie mondiale. Plus précisément, l'objectif majeur est d'assurer un certain équilibre du commerce extérieur en mettant l'industrie en mesure, non seulement de résister à certaines importations, mais encore d'exporter de plus en plus pour financer le coût croissant de l'énergie et des matières premières importées. Or la satisfaction de ces exigences est fondée sur la compétitivité des entreprises. Elle repose sur un renforcement de la division internationale du travail avec l'abandon progressif des secteurs les moins compétitifs et sur la reconversion des activités industrielles vers des secteurs à haute technologie.

L'idée centrale est la suivante: si des pays en voie de développement peuvent, grâce à leur main-d'œuvre bon marché, concurrencer les pays industrialisés dans les secteurs exigeant beaucoup de main-d'œuvre peu qualifiée, ceux-ci doivent réagir en se concentrant sur les activités de pointe, à fort contenu de recherche et de main-d'œuvre très qualifiée. Cela suppose, de la part des entreprises des pays industrialisés, un effort permanent de modernisation, d'innovation et d'adaptation à la demande étrangère.

C'est par rapport à cette option fondamentale en faveur du redéploiement industriel que doivent être examinées les relations entre modalités de financement de la sécurité sociale, coût de la main-d'œuvre et emploi. Pour tenter d'y voir clair dans un domaine où affirmations gratuites et arguments opposés abondent, on essaiera d'apprécier la valeur et la portée des divers problèmes que l'on peut poser en les regroupant sous les quatre rubriques suivantes: coût de la main-d'œuvre et emploi; financement de la sécurité sociale et coût de la main-d'œuvre; l'assiette strictement salariale des cotisations; le plafonnement de l'assiette des cotisations.

Coût de la main-d'œuvre et emploi

On envisagera cette question, d'abord de manière négative, en examinant en quoi un coût élevé de la main-d'œuvre peut favoriser le chômage; puis de manière positive en précisant pourquoi un freinage de ce coût est de nature à améliorer la compétitivité des entreprises.

Coût de la main-d'œuvre et chômage

Un coût élevé de la main-d'œuvre ne peut être jamais qu'une cause possible de chômage parmi beaucoup d'autres. L'ampleur de celui-ci s'explique en effet, selon les pays, par des facteurs tels que : l'arrivée de classes d'âge nombreuses sur le marché du travail, tandis que ce sont des classes d'âge creuses qui atteignent l'âge de la retraite ; la forte augmentation du taux d'activité des femmes ; le ralentissement général de la croissance économique et de l'investissement productif, lié notamment à la hausse du coût de l'énergie, à l'augmentation des charges financières des entreprises ou aux fluctuations des marchés monétaires et financiers, qui rendent les opérations d'investissement particulièrement hasardeuses ; la lenteur des restructurations industrielles et le manque de modernisation de l'appareil productif dans les secteurs exposés à une forte concurrence étrangère ; l'exode rural non compensé par des créations d'emplois suffisantes dans l'industrie et les services ; l'existence de décalages entre les qualifications requises par les emplois proposés, d'une part, et les qualifications offertes, les niveaux de connaissances ou les aspirations des jeunes, d'autre part ; l'augmentation des allocations de chômage, qui tend, semble-t-il, à allonger la durée de recherche d'un emploi².

Mais un coût élevé de la main-d'œuvre peut avoir une incidence spécifique sur deux types de chômage qui se sont développés conjointement depuis la fin des années soixante. Il peut favoriser le développement du chômage classique et le maintien du chômage keynésien.

Le chômage que l'on peut qualifier de « classique » est celui qui est lié au fait que le coût de la main-d'œuvre est trop élevé par rapport à la productivité du travail et est supérieur au coût d'équilibre qui assurerait l'égalité entre l'offre et la demande d'emploi. Il en résulte, non seulement un effet direct de freinage de l'embauche, mais aussi une baisse des profits et des investissements qui est défavorable à l'emploi³.

Le niveau élevé et la rigidité à la baisse du coût de la main-d'œuvre tendent à affaiblir les profits ou les perspectives de profits des firmes et, par là même, à freiner leur capacité ou leurs décisions d'investissement. Cela retentit défavorablement sur l'emploi pour deux raisons majeures : d'une part, parce qu'une faible augmentation de la capacité de production ne permet pas d'absorber la main-d'œuvre disponible ; d'autre part, parce que l'insuffisance des profits des firmes exposées à une concurrence internationale de plus en plus vive nuit à leur modernisation et à leur aptitude à produire à des prix de revient compétitifs, partant à leurs exportations et à leur capacité de résister aux importations. Ce phénomène incite, en outre, les entreprises à délocaliser une partie de leurs activités, en particulier celles qui exigent beaucoup de main-d'œuvre, en allant s'implanter dans des pays à bas salaires et à faible niveau de protection sociale.

Le chômage keynésien est dû à l'insuffisance de la demande liée au ralentissement général de la croissance économique. C'est en tant que composante de la demande globale qu'un affaiblissement de l'investissement dû

à un coût élevé de la main-d'œuvre contribue à entretenir ce type de chômage.

Coût de la main-d'œuvre et compétitivité des entreprises

La compétitivité peut être définie, d'une manière générale, comme la capacité d'affronter la concurrence étrangère; ou, d'une manière plus précise, comme la capacité d'obtenir des marges bénéficiaires élevées sans détériorer le caractère concurrentiel des prix de vente: la maîtrise des prix de revient, comparativement à ceux des concurrents étrangers, en est alors la première condition⁴. Pour affronter la concurrence internationale, les entreprises ont donc intérêt à avoir les coûts de production le plus bas possible. Or, au sein de ceux-ci, les coûts de la main-d'œuvre occupent une place privilégiée et sont considérés, le plus souvent, comme un élément important, sinon le plus important, de la compétitivité⁵. Les frais de personnel représentent en effet la principale composante de la valeur ajoutée et un facteur déterminant de la localisation géographique des activités. D'ailleurs l'écart de coûts de production entre pays industrialisés et pays du tiers monde se résume, pour l'essentiel, dans le prix moyen de l'heure de travail; les prix des matières premières et du capital étant moins dispersés en raison de la plus grande mobilité internationale de ces facteurs de production⁶. S'il peut en effet exister un cours mondial de telle ou telle matière première ou un taux d'intérêt directeur, il ne peut y avoir de taux de salaire mondial. C'est ainsi que le prix du travail varie, en moyenne, de 1 à 8 entre les nouveaux pays industriels du tiers monde et les pays industrialisés à économie de marché.

Le coût de la main-d'œuvre influence le prix de vente à la fois directement, en tant qu'élément du prix de revient, et indirectement, dans la mesure où il agit sur l'autofinancement et, par là même, sur les possibilités d'investissement et de modernisation des entreprises. Ainsi, toute augmentation de ce coût est de nature à alourdir le coût salarial par unité produite (coût salarial horaire-productivité horaire du travail) qui est un bon indicateur de productivité. Elle se traduit en effet par une hausse immédiate du coût salarial horaire puis, par le biais des profits et des investissements, par un ralentissement ou une détérioration de la productivité du travail.

Mais l'influence du coût de la main-d'œuvre sur la compétitivité par les prix de vente est également fonction de l'évolution du taux de change. D'une manière générale, un freinage de ce coût est de nature à stimuler les exportations, à freiner les importations et, par là même, dans un système de taux de change flottants, à améliorer le taux de change. Cette amélioration se traduit par une baisse du prix des importations. Elle tend alors à ralentir l'inflation et à exercer un effet modérateur sur l'évolution des salaires.

Par conséquent, dans un contexte économique international qui fait largement dépendre le niveau de l'emploi de la compétitivité des entreprises, la maîtrise du coût de la main-d'œuvre apparaît de plus en plus souvent comme un instrument de politique économique. A la fois par l'abaissement du coût de production par unité produite et par le développement des profits

et de l'investissement, elle apparaît comme étant favorable à l'emploi. C'est donc par l'intermédiaire de leur incidence sur le coût de la main-d'œuvre que l'ampleur et les modalités de prélèvement des sommes consacrées à la sécurité sociale sont susceptibles d'influencer le niveau de l'emploi.

Financement de la sécurité sociale et coût de la main-d'œuvre⁷

Contrairement à ce que l'on affirme parfois, la part représentée par les cotisations patronales dans le financement de la sécurité sociale, dans le coût total de la main-d'œuvre ou dans l'ensemble des prélèvements obligatoires n'est pas un élément explicatif des différences de coûts de main-d'œuvre observées entre divers pays. Les comparaisons internationales montrent en effet que ces différences sont liées beaucoup plus aux écarts de salaire direct et de pression fiscale globale (impôts plus cotisations sociales) qu'aux modalités de financement de la sécurité sociale. Ainsi, le tableau 11 montre bien qu'il n'existe aucune corrélation entre le coût total de la main-d'œuvre et la part représentée par les charges sociales des entreprises dans ce coût, ou par les cotisations patronales dans l'ensemble des prélèvements obligatoires. Il révèle notamment que l'Espagne, la France et l'Italie sont les pays où les cotisations patronales constituent les pourcentages les plus forts dans l'ensemble des prélèvements obligatoires, alors que ces pays sont loin d'être ceux qui présentent les coûts de main-d'œuvre les plus élevés. Le cas du Danemark, avec un coût de la main-d'œuvre relativement élevé et des cotisations sociales patronales particulièrement faibles, est également très symptomatique⁸. Le choix entre salaires relativement bas, charges sociales élevées et prélèvement fiscal relativement faible, d'une part, et salaires élevés, charges sociales faibles et prélèvement fiscal relativement élevé, d'autre part, n'a donc guère d'incidence sur le coût total de la main-d'œuvre.

Cela s'explique essentiellement par l'effet d'inflation par la fiscalité. Mis en évidence par plusieurs études⁹, cet effet, commun à tous les prélèvements obligatoires, résulte de l'impulsion donnée à l'inflation par les majorations d'impôts ou de cotisations sociales nécessaires pour financer des augmentations de dépenses publiques ou de prestations sociales. Les agents économiques considèrent en effet le pouvoir d'achat de leurs revenus disponibles après prélèvements obligatoires, sans vraiment prendre en considération les avantages dont ils bénéficient sous forme de dépenses publiques et de prestations sociales, si bien qu'une augmentation d'impôts ou de cotisations a tendance à se répercuter sur les processus de détermination des prix et des salaires. Cette répercussion est fortement liée à la puissance syndicale et aux mécanismes d'indexation des rémunérations sur l'évolution du niveau général des prix. Ainsi, financer une augmentation des dépenses de la sécurité sociale par des prélèvements opérés directement sur les ménages plutôt que sur les entreprises n'est pas forcément de nature à préserver le coût de la main-d'œuvre, à moins que la majoration de ces prélèvements soit assortie de mesures, négociées ou autoritaires, de blocage de salaires ou de suppression de leur indexation sur le coût de la vie. Cela correspond alors à un choix

Tableau 11. Sécurité sociale, prélèvements obligatoires et coût de la main-d'œuvre dans l'industrie dans seize pays de l'OCDE, 1979

Pays	Coûts salariaux horaire (marks RFA)	Salaire horaire moyen (marks RFA)	Charges sociales par heure (marks RFA)	Charges sociales en pourcentage des coûts salariaux	Cotisations patronales en pourcentage de l'ensemble des prélèvements obligatoires (1978)	Prélèvements obligatoires en pourcentage du PIB (1978)
Belgique	21,53	12,41	9,12	42,3	19,3	44,2
Suède	21,36	12,95	8,41	39,4	25,6	53,5
Pays-Bas	21,18	12,07	9,11	43,0	16,8	46,8
Allemagne (Rép. féd.)	21,14	12,46	8,68	41,0	18,2	37,8
Suisse	20,62	14,22	6,40	31,0	10,3	31,5
Danemark	20,29	16,80	3,49	17,2	0,5	43,6
Etats-Unis	16,95	12,24	4,71	27,8	14,9	30,2
Italie	15,25	7,33	7,92	51,9	27,7	32,6
Canada	15,05	11,71	3,34	22,2	n.d.	31,1
France	15,05	8,41	6,64	44,1	29,7	39,7
Autriche	14,14	7,56	6,58	46,5	15,3	41,4
Japon	11,77	9,69	2,08	17,7	15,3	24,1
Royaume-Uni	10,20	7,85	2,35	23,0	10,8	34,4
Espagne	10,16	6,39	3,77	37,0	39,7	22,8
Irlande	8,98	6,96	2,02	22,5	8,7	33,4
Grèce	6,25	4,11	2,14	34,2	14,4	22,5

Sources: Institut der deutschen Wirtschaft (IW): *IW - Trends 1980* (Cologne, 1980); OCDE: *Statistiques de recettes publiques des pays membres de l'OCDE, 1965-1979* (Paris, 1980).

politique consistant à imposer aux individus des avantages sociaux au détriment des revenus laissés à leur libre disposition.

Mais si toute augmentation des dépenses de la sécurité sociale a ainsi tendance à se répercuter, directement ou indirectement, sur le coût de la main-d'œuvre, cette répercussion n'est pas pour autant uniforme. Elle peut être plus ou moins marquée selon les modalités de financement mises en œuvre. D'où l'intérêt, pour des économies exposées à des contraintes internationales de plus en plus vives, de recourir aux prélèvements qui ont les meilleures chances d'influencer le moins possible le coût de la main-d'œuvre. Ainsi, les perspectives de réformes du financement de la sécurité sociale sont-elles conçues de plus en plus souvent comme un moyen d'alléger les charges des entreprises sans porter atteinte aux avantages acquis ou de faire face aux augmentations de dépenses sans alourdir les charges des entreprises. C'est dans cette perspective que seront étudiées les diverses solutions que l'on peut envisager et qui sont présentées dans la seconde partie de ce chapitre.

L'assiette strictement salariale des cotisations

Le fait d'asseoir les cotisations sociales sur les seuls revenus professionnels revient à faire reposer les cotisations patronales uniquement sur les salai-

res et, par conséquent, sur un seul facteur de production : le travail. On leur reproche alors souvent de se présenter comme un véritable facteur de chômage, d'une part en favorisant le remplacement de travailleurs par des machines (substitutions capital-travail); d'autre part en pénalisant les entreprises fortement utilisatrices de main-d'œuvre. C'est pour cette raison que la proposition de faire reposer les cotisations patronales sur une base plus large, telle que l'ensemble de la valeur ajoutée, a été souvent formulée. On verra plus loin, dans la seconde partie du chapitre, que ce genre de solution présente de graves défauts. On examinera seulement ici dans quelle mesure l'assiette strictement salariale des cotisations patronales peut être réellement considérée comme une cause de chômage.

Le problème des substitutions capital-travail

Il est certain que les entreprises ont tendance à privilégier les techniques de production qui, compte tenu des prix relatifs des facteurs travail et capital, leur permettent de réduire leurs coûts de production au minimum. Mais faut-il pour autant reprocher aux cotisations patronales, assises sur les seuls salaires, de constituer un frein à l'emploi en favorisant des substitutions de capital ? Une telle position semble excessive pour deux séries de raisons.

En premier lieu, il faut relever que le rôle des cotisations patronales dans le processus de substitution capital-travail est souvent surestimé. Ce qui compte en effet, dans la mise en œuvre de ce processus, c'est le coût relatif du facteur travail par rapport à celui du facteur capital. Or le coût global de la main-d'œuvre (salaires plus charges sociales) est beaucoup plus influencé, ainsi qu'on l'a vu plus haut, par le montant des salaires directs et l'ampleur de la pression fiscale au sens large (pourcentage de l'ensemble des prélèvements obligatoires dans le PIB) que par la place représentée par les cotisations patronales dans l'ensemble des prélèvements obligatoires. L'effet d'inflation par la fiscalité montre que les autres prélèvements (impôts directs et indirects) tendent, eux aussi, à affecter le coût de la main-d'œuvre.

D'autre part, le prix du capital est fortement allégé par les diverses mesures prises dans de nombreux pays pour encourager les investissements. Qu'il s'agisse de subventions, de déductions fiscales, d'octroi de prêts à taux d'intérêt avantageux, ou de mesures d'encouragement de l'épargne à long terme, elles ont toutes pour effet d'accélérer l'accumulation du capital en facilitant l'obtention des moyens financiers ou en abaissant le coût d'usage du capital, voire de l'une et de l'autre manière. Les systèmes d'aide à l'investissement occupent aujourd'hui une place de choix dans l'arsenal des instruments de politique économique des pays industrialisés. La panoplie des mesures fiscales est particulièrement fournie¹⁰, et leur incidence sur le coût d'usage du capital est très nette¹¹.

On soulignera enfin que les cotisations patronales constituent pour les entreprises des charges qui entrent dans la détermination de leurs prix de revient et de vente. Une augmentation du taux de ces cotisations a donc toutes chances de se traduire par une hausse générale des prix et de frapper

ainsi, indirectement mais effectivement, le coût des biens d'équipement. Les distorsions entre coût du travail et coût du capital engendrées par une augmentation des cotisations patronales sont donc, en réalité, beaucoup moins importantes que ce qu'on pourrait supposer en ne considérant que l'incidence directe sur le coût de la main-d'œuvre.

Au-delà de ces considérations, il faut observer – ce qui nous amène à la deuxième série de raisons – que les substitutions capital-travail sont plutôt favorables à l'emploi.

Dans des économies largement ouvertes aux échanges internationaux, ce sont surtout les mutations technologiques et les pressions exercées par la concurrence internationale qui incitent les entreprises à procéder à des substitutions capital-travail. La modernisation qui résulte de leur effort d'investissement permet un abaissement de leurs prix de revient et de vente. Elle tend donc à stimuler les exportations, à augmenter la résistance aux importations et à exercer ainsi un effet positif sur l'emploi. En matière de coût de la main-d'œuvre, ce qui compte le plus, en effet, c'est le coût global par unité produite. Or, dans la mesure où l'investissement permet un abaissement de ce coût et une meilleure adaptation des entreprises aux conditions du marché national et du marché international, il est favorable à l'emploi.

Le cas du Royaume-Uni est, à cet égard, significatif. Le coût de la main-d'œuvre y est nettement plus faible que dans la plupart des autres pays de la CEE, mais la main-d'œuvre y est aussi beaucoup moins productive du fait des insuffisances, quantitatives et qualitatives, du stock de capital¹². Cette faiblesse des investissements et des innovations est l'un des signes les plus manifestes du déclin de l'appareil productif britannique. Elle se traduit par une forte progression du taux de pénétration des importations (rapport importations sur demande intérieure)¹³.

On distingue généralement deux types d'investissements. Les premiers sont les investissements de capacité ou d'addition, qui créent des emplois en augmentant la capacité de production. Ils se caractérisent par un coût de l'emploi, c'est-à-dire par une certaine dépense d'investissement par emploi créé, très variable selon les secteurs d'activité. Les seconds sont les investissements de productivité ou de modernisation, qui ont pour but d'économiser de l'énergie, des matières premières ou de la main-d'œuvre. Dans ce dernier cas, ils favorisent les processus de substitution capital-travail et suscitent parfois des réactions d'hostilité à l'égard de la machine, « qui chasse l'homme ». Mais, en réalité, les liens entre investissements de productivité et emploi sont ambivalents. Si ces investissements permettent des économies de main-d'œuvre dans les entreprises et les secteurs où ils sont décidés, ils constituent aussi un élément de la demande globale et ont un effet positif sur l'emploi dans les secteurs où ils sont produits.

D'autre part, les gains de productivité engendrés par ces investissements doivent-ils nécessairement se traduire par des suppressions d'emplois? Dans des économies exposées à une forte concurrence étrangère, ils peuvent au contraire favoriser l'emploi en protégeant la compétitivité des entreprises et en les aidant à supporter des augmentations de coûts de leur main-d'œuvre.

Les gains de productivité constituent également une condition de la réduction de la durée du travail sans réduction parallèle des salaires.

Il n'est donc pas certain qu'un allègement du coût du travail (notamment par une diminution des cotisations patronales) freine les substitutions capital-travail. Il peut précisément inciter les entreprises à mettre à profit leurs suppléments de ressources financières pour procéder à des investissements de productivité. Dans ce cas, l'allègement du coût du travail tend moins à favoriser l'emploi en faisant obstacle aux substitutions capital-travail qu'en permettant aux entreprises d'être plus compétitives.

L'idée selon laquelle en freinant le progrès technique et l'investissement on favoriserait l'emploi est une idée dangereuse¹⁴. Il convient plutôt d'insister sur la complémentarité de l'investissement et de l'emploi; tout effort pour augmenter les exportations ou accroître la résistance aux importations supposant une modernisation des équipements et des procédés utilisés et, de ce fait, une augmentation du taux d'investissement. C'est dans ce sens que les experts de la Commission des Communautés européennes notaient, dans un document élaboré pour la Conférence mondiale de l'emploi de 1978, que les investissements destinés à économiser de la main-d'œuvre ne sont pas mauvais en soi :

Même lorsque la maximisation de l'emploi reste le souci primordial, il importe de ne pas décourager les investissements qui permettent des économies de main-d'œuvre. A très court terme, ils constituent un élément de la demande et, comme tels, ils ont un effet positif sur l'emploi. A moyen terme, ils jouent un rôle vital en protégeant la compétitivité. Lorsque la concurrence est vive, un producteur qui n'investit pas pour réduire ses coûts finira par devoir fermer ses portes. Les commandes et les emplois iront ailleurs – au Japon par exemple. C'est pourquoi les investissements réducteurs de coûts doivent être considérés favorablement, comme un moyen de donner à l'emploi à long terme des bases solides dans de vastes secteurs de l'économie.

En outre, il est extrêmement important, dans une étude des investissements destinés à réaliser des économies de main-d'œuvre, de rechercher les effets que ceux-ci peuvent avoir, non pas sur un secteur spécifique, mais sur l'économie dans son ensemble.

Un accroissement de la productivité peut réduire l'emploi dans un secteur, tout en créant un supplément de revenu réel qui doit normalement se retrouver, au niveau macro-économique, sous la forme d'une augmentation de salaire, d'une baisse des prix ou d'une augmentation des bénéfices. L'augmentation des salaires ou la baisse des prix ont normalement pour effet d'accroître la consommation. Quant à l'augmentation des bénéfices, elle est indispensable à l'accroissement des investissements qui aurait toutes les chances de se produire si la demande globale remplissait les conditions voulues. Le revenu réel créé dans un secteur par des investissements permettant des économies de main-d'œuvre devrait donc contribuer à accroître la demande, et par conséquent l'emploi, dans d'autres secteurs¹⁵.

D'autre part, les développements du progrès technique – et les substitutions capital-travail qu'ils induisent – doivent permettre la reconversion progressive des travailleurs vers de nouveaux emplois (programmation de robots, emplois sociaux, etc.). L'automatisation réduit en effet fortement les coûts directs de main-d'œuvre, mais par contre elle exige de plus en plus de services annexes (entretien, contrôle, préparation, organisation). Il y a trans-

fert de tâches de production à faible qualification vers des postes à qualification plus élevée.

Un prix élevé du travail et un prix artificiellement bas du capital risquent cependant de favoriser la réalisation d'investissements de faible utilité et, de ce fait, un certain gaspillage de capital. Un rééquilibrage rendrait alors ces investissements non rentables et permettrait peut-être de favoriser l'emploi. Mais il suffirait alors de décourager les investissements les moins utiles, c'est-à-dire ceux qui ne sont rentables que parce qu'ils bénéficient de mesures, générales ou spécifiques, d'encouragement des investissements et parce que certaines cotisations patronales gonflent artificiellement le coût de la main-d'œuvre. Mais, pour tenter d'obtenir un allègement de ce coût par une diminution des cotisations patronales, la marge de manœuvre doit être limitée, ainsi qu'on le verra plus loin, aux seules cotisations que l'on peut considérer comme un impôt injustifié sur l'emploi ; c'est-à-dire à celles qui servent à financer des prestations qui n'ont rien à voir avec la garantie d'un revenu professionnel.

Quoi qu'il en soit, dans le contexte économique international actuel, à moins de remettre en question leur couverture aux échanges extérieurs, c'est plus dans la perspective d'un encouragement que dans celle d'un freinage des substitutions capital-travail que les pays industrialisés doivent envisager l'éventualité d'un allègement du coût de leur main-d'œuvre.

Le problème des entreprises de main-d'œuvre

L'assiette strictement salariale des cotisations patronales provoque-t-elle une discrimination entre entreprises en pénalisant celles qui utilisent beaucoup de main-d'œuvre par rapport à celles qui sont très mécanisées ? Le critère de pénalisation généralement invoqué est la part représentée par les cotisations patronales dans la valeur ajoutée¹⁶ ; cette part varie en effet assez fortement selon les secteurs, en fonction de leur degré de mécanisation. C'est la raison pour laquelle la proposition de faire reposer les cotisations patronales, non plus seulement sur les salaires, mais sur l'ensemble de la valeur ajoutée, est souvent avancée.

On indiquera que c'est moins au niveau des différents secteurs d'activité d'un pays qu'au niveau des entreprises appartenant à un même secteur qu'on peut véritablement parler de discrimination. On précisera également que cette discrimination n'est pas imputable à l'ensemble des cotisations patronales, mais seulement à celles qui servent à financer des prestations qui n'ont pas pour but de garantir un revenu professionnel.

Peut-on parler, à propos des cotisations patronales assises sur les salaires, de discrimination entre secteurs d'activité ? Pas vraiment, pour trois raisons au moins.

Sur le plan de la concurrence, on ne peut pas dire que les cotisations patronales font peser sur les secteurs les moins mécanisés des charges susceptibles de les mettre en état d'infériorité par rapport aux secteurs qui, au

contraire, sont très mécanisés. Les productions des différents secteurs sont, en effet, très différentes et, par conséquent, non concurrentes.

Sur le plan de la rentabilité et du dynamisme, il ne semble pas non plus que les cotisations patronales aient une influence significative. Les résultats d'une étude économétrique simple, portant sur une cinquantaine de secteurs de l'économie française, montrent à ce propos que le rapport cotisations patronales sur valeur ajoutée (indicateur de discrimination éventuelle) n'exerce une influence significative ni sur la rentabilité (résultat net d'exploitation sur situation nette ou sur capitaux permanents) ni sur la capacité d'autofinancement (cash flow sur situation nette ou sur capitaux permanents) de ces différents secteurs¹⁷. Les secteurs qui présentent les rapports les plus élevés ne sont pas forcément ceux qui obtiennent les plus mauvais résultats ; pas plus que ceux qui enregistrent les pourcentages de cotisations sociales par rapport à la valeur ajoutée les plus faibles ne sont nécessairement les plus rentables ou les plus dynamiques. Dans le même sens, une étude réalisée en France¹⁸ souligne que le groupe des industries de main-d'œuvre (définies par le montant des frais de personnel dans la valeur ajoutée) est très hétérogène. Il ne comporte pas seulement des secteurs à bas salaires et fortement concurrencés par les entreprises étrangères ; on y trouve également des secteurs de pointe compétitifs et à niveau de qualification élevé. C'est ainsi que des secteurs comme le verre, la mécanique ou le matériel de transport sont tout à fait bien placés par rapport à la moyenne nationale du point de vue de leur productivité (mesurée par la valeur ajoutée par tête) et de leurs performances économiques (mesurées par l'augmentation de la production effective entre 1970 et 1976 et par le solde commercial rapporté au marché intérieur entre 1974 et 1976)¹⁹.

Si on remarque enfin que, selon toute vraisemblance, les cotisations patronales sont généralement incorporées dans les prix de revient et de vente, les secteurs qui utilisent peu de main-d'œuvre et beaucoup d'équipement supportent des cotisations « indirectes », c'est-à-dire incluses dans le prix d'achat des matières premières, machines et sources d'énergie dont ils ont besoin pour leur production²⁰.

Il est probable que les entreprises qui utilisent beaucoup de main-d'œuvre et peu de machines sont plus sensibles aux poids de cotisations assises sur les seuls salaires. Au sein d'un même secteur, les entreprises de petite ou moyenne dimension, qui sont souvent les plus fortes utilisatrices de main-d'œuvre, peuvent donc apparaître comme pénalisées par rapport aux grandes entreprises, généralement plus mécanisées. Mais cela ne suffit pas pour autant à justifier un élargissement de l'assiette à l'ensemble de la valeur ajoutée.

D'abord, les entreprises qui utilisent beaucoup de machines ont, de leur côté, à faire face à des charges spécifiques d'énergie et à des charges d'entretien et de renouvellement de leur matériel. Il serait donc dangereux, ainsi qu'on le précisera plus loin, d'alléger les charges sociales des entreprises à forte utilisation de main-d'œuvre en alourdissant celles des entreprises à forte utilisation de capital.

Ensuite, toutes les cotisations patronales ne doivent pas être systématiquement considérées comme des prélèvements injustifiés sur l'emploi. Tout dépend des conditions d'attribution des prestations qu'elles servent à financer. Ce n'est que lorsque de telles cotisations sont prélevées pour financer des prestations qui n'ont rien à voir avec l'exercice d'une activité professionnelle (prestations familiales, soins médicaux, pensions minimales de vieillesse, allocations pour handicapés, etc.) qu'on peut parler de prélèvement injustifié sur l'emploi. Le remplacement de ces cotisations par un recours accru à la fiscalité apparaît alors comme la solution la plus logique²¹. Mais, pour les cotisations affectées au financement de prestations ou parties de prestations qui sont, elles aussi, calculées en fonction du revenu professionnel, il n'y a aucune raison de leur reprocher d'être calculées en fonction des salaires. Elles font partie du coût normal du travail car elles constituent un salaire différé. Il s'agit en effet de sommes que les salariés ne perçoivent pas directement, mais qui sont versées, globalement, pour leur compte, aux organismes de sécurité sociale.

Le plafonnement de l'assiette des cotisations

Le plafond est souvent accusé, à juste titre, de rendre les cotisations sociales des employeurs et des salariés dégressives par rapport aux salaires et de constituer ainsi un élément d'aggravation des disparités de revenu et de conditions sociales²². Mais il tend, en outre, à exercer une influence défavorable sur le niveau de l'emploi.

Cotisations à la charge des employeurs

Le plafonnement des cotisations patronales limite certes les charges sociales qui pèsent sur les salaires dépassant le plafond et peut apparaître ainsi, à première vue, comme un élément favorable à l'embauche. Mais il semble bien que, dans l'ensemble, ce plafonnement constitue, au contraire, un frein à l'emploi.

D'abord, il favorise l'utilisation d'une main-d'œuvre peu nombreuse ; il décourage les offres d'emploi à temps partiel et incite les entreprises à allonger la durée du travail plutôt qu'à embaucher du personnel lorsque le paiement des heures supplémentaires intervient au-dessus du plafond.

Le plafond engendre, en second lieu, une discrimination entre hauts et bas salaires. Il freine la progression de ces derniers car il la rend plus lourde à supporter pour les employeurs. Il tend alors à limiter la croissance de la consommation des catégories sociales dont la propension à consommer est la plus élevée et à exercer, de ce fait, une influence défavorable sur le niveau de l'emploi.

En limitant l'assiette des cotisations, le plafond implique enfin, pour un montant donné de recettes, des taux plus élevés que ceux qui seraient en vigueur en l'absence de toute restriction d'assiette. On peut donc considérer qu'il alourdit artificiellement le coût de la main-d'œuvre peu qualifiée et

freine ainsi son embauche dans les activités qui en ont besoin. A prélèvement total inchangé, la suppression du plafond s'accompagnerait d'une diminution des taux de cotisation et, par conséquent, d'un allègement des charges sociales pesant sur les salaires inférieurs au plafond. Elle pourrait alors contribuer à lever l'obstacle à l'embauche de la main-d'œuvre peu qualifiée que constitue souvent, aux yeux des employeurs, le niveau élevé de son prix de revient.

Cotisations à la charge des salariés

Le plafonnement des cotisations payées par les salariés et par les travailleurs indépendants a pour effet de rendre le pourcentage du prélèvement opéré sur leurs revenus d'autant plus faible que ces revenus sont élevés. Or on sait que ce sont les titulaires de revenus faibles qui ont la plus forte propension à consommer et les titulaires de revenus élevés chez qui la propension à consommer est la plus faible. Par son effet antiredistributif, le plafond tend donc à affaiblir la propension moyenne à consommer de l'ensemble de la nation et, de ce fait, à exercer un effet restrictif sur la demande et sur l'emploi.

Dans cette première partie, nous avons tenté de déterminer dans quelle mesure les reproches le plus couramment faits, du point de vue de l'emploi, aux systèmes de cotisations assises sur les salaires sont véritablement fondés. Certains de ces reproches sont sans doute excessifs. L'exploration de diverses solutions susceptibles de rendre les modalités de financement de la sécurité sociale plus favorables à l'emploi n'en apparaît pas moins comme une voie de recherche digne d'intérêt.

LES SOLUTIONS QUI PEUVENT ÊTRE ENVISAGÉES

Avant d'aborder l'étude de diverses perspectives de réforme, on formulera deux remarques importantes.

La première est qu'il ne faut pas exagérer la portée possible des réformes du financement de la sécurité sociale en tant que moyen de lutte contre le chômage. Celui-ci a en effet de nombreuses causes, et le coût élevé de la main-d'œuvre (lui-même peu lié à la place qu'y tiennent les charges sociales des entreprises) ne constitue que l'un des aspects du problème.

La seconde remarque, c'est que la définition de nouvelles modalités de financement ne doit pas être dictée par des motifs purement économiques, aussi légitimes soient-ils. Il est certes très souhaitable, avec la persistance de la crise, de rechercher les recettes qui risquent le moins d'affaiblir la croissance, d'accélérer l'inflation et de décourager l'emploi. Mais une telle orientation ne doit pas pour autant ignorer les finalités sociales de chaque prestation et faire des modalités de financement de la sécurité sociale un pur instrument de politique économique. Elle doit plutôt s'inscrire dans une perspective plus large, visant à réaliser une meilleure adaptation des sources de financement à la nature et aux modalités d'attribution de chaque prestation. Le respect de

ce critère logique doit être le point de départ de tout effort de rationalisation financière de la sécurité sociale²³. Il constitue, en tout cas, une étape préalable à la définition de modalités de financement le moins défavorables possible au fonctionnement de l'économie. Si le financement est, en effet, établi sur des fondements logiques, il n'y a plus alors aucune raison de lui reprocher de constituer un frein à l'emploi²⁴.

C'est dans cette perspective qu'on réfutera la plupart des propositions visant à modifier les modalités de calcul des cotisations et qu'on privilégiera la solution du recours à la fiscalisation (c'est-à-dire au remplacement de certaines cotisations par un appel à l'impôt). Mais on verra également que, pour les prestations qui, dans certains pays, sont déjà financées par la fiscalité ou qui, dans d'autres pays, devraient logiquement être financées par la fiscalité, la question des relations entre les modalités de financement de la sécurité sociale, le coût de la main-d'œuvre et l'emploi renvoie à la structure générale des systèmes fiscaux en vigueur.

Cette seconde partie comprendra donc les trois étapes suivantes : introduction de nouvelles modalités de calcul des cotisations ; recours à la fiscalisation ; modifications de structure des systèmes fiscaux.

Dans chacune de ces éventualités, on considérera le volume des dépenses à financer comme une donnée. L'objet de cette étude étant en effet limité à l'examen de l'incidence des modalités de financement de la sécurité sociale sur le coût de la main-d'œuvre et sur l'emploi, on raisonnera à niveau de prélèvements inchangé. On ne s'interrogera donc que sur l'opportunité de dispositions visant des transferts de charges : soit entre entreprises à forte utilisation de main-d'œuvre et entreprises très mécanisées (élargissement de l'assiette strictement salariale des cotisations, création de cotisations assises sur les amortissements, modulation des taux des cotisations par entreprise ou par secteur) ; soit entre entreprises à bas salaires et entreprises à salaires élevés (relèvement ou suppression des plafonds de cotisation) ; soit entre ménages disposant de revenus élevés et ménages disposant de revenus faibles (suppression des plafonds des cotisations payées par les salariés et les travailleurs indépendants, fiscalisation du financement de certaines prestations) ; soit entre entreprises et ménages (diminution des cotisations patronales compensée par un alourdissement de la fiscalité pesant sur les ménages).

De nouvelles modalités de calcul des cotisations

Elles peuvent porter sur la modulation des taux par secteur ou par entreprise, sur l'extension de l'assiette à l'ensemble de la valeur ajoutée, sur la création de cotisations assises sur les amortissements ou sur le plafonnement des salaires soumis à cotisation. Dans tous les cas, il s'agirait de réduire les disparités dues à l'assiette strictement salariale ou au plafonnement des cotisations, voire à l'un et à l'autre facteur. Hormis l'hypothèse du déplafonnement, ces diverses perspectives de réformes concernent surtout les cotisations patronales.

La modulation des taux

Cette proposition de réforme est fondée sur le calcul d'indicateurs de disparités (entre secteurs ou entre firmes) du type frais de personnel ou cotisations patronales sur valeur ajoutée, ou cotisations patronales sur frais de personnel. Elle consisterait à appliquer des réductions de taux aux secteurs ou aux entreprises pour lesquels l'indicateur de disparité choisi est supérieur à la moyenne nationale et, inversement, des majorations aux secteurs ou aux entreprises pour lesquels il est inférieur. Il s'agirait donc, par ce biais, de ne plus pénaliser les secteurs ou les entreprises à forte utilisation de main-d'œuvre et, en cas de plafonnement des cotisations, à forte proportion de salaires au-dessous du plafond.

Qu'elle soit envisagée au niveau des secteurs ou à celui des entreprises, cette formule n'est cependant pas exempte de défauts.

L'application aux taux de cotisation en vigueur d'un coefficient correcteur par secteur présente deux inconvénients majeurs. Il reviendrait à traiter de la même façon toutes les entreprises appartenant à un même secteur, alors que les disparités entre firmes d'un même secteur peuvent être plus grandes que celles qui existent entre certains secteurs. D'autre part, le rattachement d'une entreprise à tel ou tel secteur est fonction de son activité dominante. Une entreprise ayant plusieurs types d'activités se verrait donc appliquer pour l'ensemble de celles-ci un coefficient correcteur uniforme, défini par rapport à son activité principale.

Pour remédier à ces inconvénients, on a également imaginé l'application d'un coefficient correcteur par entreprise. Mais quel que soit le type de rapport à partir duquel ce coefficient est calculé, les diverses formules possibles sont toujours de nature à compliquer exagérément les opérations de liquidation des cotisations et à élever les coûts de gestion de la sécurité sociale.

De manière générale, ce type de solution est surtout envisagé pour éviter un recours à la fiscalisation ou le déplafonnement des cotisations. Il irait certainement dans le sens d'un allègement des charges qui pèsent sur les entreprises de main-d'œuvre employant une forte proportion de personnel peu qualifié; mais il engendrerait beaucoup plus de difficultés techniques et surtout il ne contribuerait pas du tout à adapter les modalités de financement à la nature des prestations.

L'extension de l'assiette à la valeur ajoutée

Il s'agirait de faire reposer les cotisations patronales non plus sur les seuls salaires, mais sur une base plus large qui incluerait, à côté des salaires, les frais financiers, les amortissements et les bénéfices (à prélèvement total identique, l'élargissement de l'assiette devrait donc être compensé par une réduction de taux). Il ne faut pas confondre cette formule avec la fiscalisation par recours à l'impôt indirect appelé taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Il y a en effet, entre ces deux procédés, deux différences essentielles.

La valeur ajoutée proposée comme assiette élargie des cotisations patronales correspond à la différence entre la production réalisée et les consommations.

tions intermédiaires. Une cotisation assise sur une telle base s'applique donc à tous les biens et services produits, qu'ils soient vendus ou conservés dans l'entreprise. Elle est neutre vis-à-vis de l'utilisation des facteurs de production, car elle pèse à la fois sur les salaires et sur les amortissements. L'assiette de la TVA est, par contre, beaucoup plus étroite. Cet impôt ne porte, en effet, ni sur les biens et services exportés, ni sur les biens stockés, ni surtout sur les amortissements. Il n'est donc pas neutre vis-à-vis de l'utilisation des facteurs de production car il ne pèse pas sur l'investissement. De ce point de vue, certains auteurs considèrent que la TVA a des effets qui sont analogues à ceux des cotisations patronales assises sur les seuls salaires²⁵.

Même si elles sont finalement répercutées dans les prix de vente, des cotisations assises sur la valeur ajoutée alourdissent les charges des entreprises, alors que la TVA est directement supportée par l'utilisateur final, car elle n'intervient qu'au moment de la transaction. Des cotisations patronales étendues à l'ensemble de la valeur ajoutée ne réaliseraient donc qu'un transfert de charges des entreprises à forte proportion de main-d'œuvre vers les entreprises très mécanisées; alors qu'un allègement des cotisations patronales compensé par une augmentation des taux de TVA se traduirait par un allègement de la charge salariale globale de toutes les entreprises, et principalement de celles qui utilisent beaucoup de main-d'œuvre.

Selon ses partisans, la solution de l'extension de l'assiette des cotisations à l'ensemble de la valeur ajoutée présenterait, du point de vue de l'emploi, trois principaux avantages²⁶.

D'abord, ce système supprimerait la discrimination dans le choix des facteurs de production que les cotisations assises sur les salaires introduisent au profit du capital et au détriment du travail. Il en résulterait une amélioration de l'emploi liée au fait que la baisse du coût relatif du travail par rapport au capital inciterait les entreprises à faire davantage appel à de la main-d'œuvre.

De la même façon, ce système supprimerait toute discrimination entre firmes très mécanisées et firmes à forte utilisation de main-d'œuvre. En améliorant la situation de ces dernières, il serait favorable à l'emploi.

Enfin, en allégeant les coûts de main-d'œuvre, cette solution permettrait d'allonger la durée d'utilisation des équipements, qui resteraient rentables plus longtemps. Cela aurait alors pour effet de diminuer les investissements de remplacement et de permettre une augmentation des exportations²⁷.

Cela dit, l'extension de l'assiette des cotisations patronales à l'ensemble de la valeur ajoutée est une formule qui présente des défauts suffisamment graves pour justifier son rejet.

Première constatation : une telle mesure ne réaliserait pas un allègement de la participation globale des entreprises d'un pays au financement de la sécurité sociale. Elle n'opérerait qu'un transfert de charges des entreprises à forte proportion de main-d'œuvre vers les entreprises très mécanisées. L'appréciation exacte de l'impact total d'un tel transfert est extrêmement délicate, car elle ne doit pas se limiter à la mesure des variations de charges sociales directes selon les secteurs ou même selon les entreprises²⁸. Elle doit égale-

ment tenir compte des répercussions, directes ou indirectes, de ces variations sur les salaires, les prix, l'autofinancement, les investissements de chaque secteur, puis, au niveau global, sur les principales variables économiques, et en particulier sur le niveau de l'emploi.

Cela suppose non seulement l'utilisation de modèles macro-économiques plurisectoriels très détaillés, mais aussi la formulation de plusieurs hypothèses alternatives sur les réactions des entreprises aux modifications (hausse pour les unes, baisse pour les autres) du niveau de leurs charges sociales. On se heurte alors au difficile problème de l'incidence des cotisations sociales à la charge des entreprises, c'est-à-dire à la question de savoir qui supporterait le poids effectif ou qui bénéficierait, réellement, d'éventuels alourdissements ou allègements de taux ou d'assiette de ces prélèvements²⁹. C'est ainsi qu'un alourdissement peut affecter l'autofinancement ou la distribution de bénéfices, voire les deux à la fois. Mais il peut aussi être répercuté sur les salariés, s'il se traduit par de moindres augmentations de salaire ; ou sur les consommateurs, s'il est incorporé dans les prix de revient ou de vente ; ou encore sur les pouvoirs publics et, par conséquent, sur l'ensemble des contribuables, s'il nécessite un soutien accru (subventions, allègements fiscaux) à certaines entreprises.

L'incidence d'un changement d'assiette des cotisations patronales est donc loin d'être un phénomène uniforme. Elle est liée à de multiples facteurs (tels que les objectifs de profit des firmes, leur degré d'exposition à la concurrence étrangère, les formes et l'intensité de la concurrence sur les marchés de leurs produits et de leurs facteurs de production, l'élasticité de l'offre et de la demande de leurs produits, les stratégies des syndicats et des pouvoirs publics) qui font qu'il est extrêmement difficile d'en apprécier l'ampleur sur telle ou telle variable de l'activité économique. Cela contribue à expliquer l'importance des divergences qui caractérisent l'interprétation des effets attendus de telle ou telle réforme des modalités de financement. Mais cela devrait surtout inciter les pouvoirs publics et les partenaires sociaux à orienter les projets de réforme vers la recherche de relations cohérentes et logiques entre chaque type de prestation et le mode de financement qui lui est le mieux adapté en fonction des objectifs visés et du type de solidarité mis en œuvre.

Sur un plan strictement économique, l'élargissement de l'assiette des cotisations patronales à l'ensemble de la valeur ajoutée présente le risque d'avoir, contrairement aux prévisions de ses partisans, une influence négative sur la croissance économique et sur le niveau de l'emploi. Il pénaliserait les investissements car ceux-ci seraient frappés deux fois : en amont, dans les charges d'exploitation supportées pour la fabrication des biens d'équipement, et en aval, dans l'amortissement de leur coût. D'autre part, les bénéfices seraient également frappés puisqu'ils font partie de la valeur ajoutée. Une telle mesure risquerait donc de provoquer un ralentissement de la modernisation de l'appareil productif, ce qui aurait des répercussions néfastes sur la croissance économique et la compétitivité des entreprises et, finalement, sur l'emploi.

Une récente étude belge a simulé, à l'aide du modèle macro-économique MARIBEL, les effets de l'élargissement de l'assiette des cotisations patronales à l'ensemble de la valeur ajoutée, étant entendu que le produit global des cotisations resterait inchangé³⁰. D'après les résultats obtenus, cela se traduirait par une réduction des charges salariales, qui entraînerait un ralentissement de l'inflation. Mais l'augmentation du coût d'usage du capital aurait, par ailleurs, un effet réducteur direct sur l'investissement. Cet effet serait particulièrement fort et entraînerait un ralentissement de la croissance qui annihilerait complètement l'incidence favorable que pourrait avoir l'évolution de l'inflation sur l'emploi, si bien que, globalement, la mesure testée serait plutôt néfaste à la croissance et à l'emploi.

Il est symptomatique de constater qu'une autre étude, relative à l'économie française, aboutit, sur le même sujet, à des résultats différents³¹. L'hypothèse examinée – et simulée à l'aide du modèle DMS (dynamique-multisectoriel) de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) – concernait, en 1977, la diminution de 10 points des cotisations patronales assises sur les salaires (le taux moyen aurait passé, pour l'année considérée, de 34 à 24 pour cent), compensée par la création d'une nouvelle cotisation de 3,5 pour cent assise sur la valeur ajoutée (mais non déductible à l'exportation). Selon les résultats obtenus, cette mesure aurait permis la création de 180 000 emplois en six ans.

Le modèle DMS utilisé dans cette seconde étude est un modèle multisectoriel et, à ce titre, mieux adapté à ce genre de simulation que le modèle MARIBEL, purement global, utilisé pour la simulation relative à la Belgique³².

L'étude française comporte cependant de graves incertitudes. Elle suppose, en effet, que les entreprises bénéficiaires, du fait de la mesure étudiée, d'allègements de leurs charges sociales répercuteraient intégralement les dégrèvements en moindre croissance de leurs prix de vente, si bien qu'au total, à prélèvement égal, on assisterait, malgré l'effet des hausses de cotisations supportées par les firmes très mécanisées, à une « baisse marquée de l'inflation ». Or cette conclusion est trop optimiste. D'une part, les entreprises bénéficiaires d'allègements risqueraient fort de ne pas les répercuter intégralement dans leurs prix ; d'autre part, parmi les secteurs les plus touchés par cette extension d'assiette figurent des secteurs de base, tels que le gaz, l'électricité, le pétrole et les carburants. Ils provoqueraient donc des effets induits sur les coûts de production des autres secteurs³³. Or l'étude française du Commissariat général du Plan ne tient pas compte non plus des effets indirects liés aux variations des charges sociales incorporées dans les consommations intermédiaires et dans les biens d'équipements³⁴.

Les répercussions et effets macro-économiques d'une mesure d'extension de l'assiette des cotisations patronales à l'ensemble de la valeur ajoutée sont donc très incertains. Pour des économies largement ouvertes au commerce extérieur, et dans le contexte économique international actuel, cette extension risque de nuire aux entreprises les plus dynamiques et de faire obstacle au redéploiement industriel en ralentissant l'évolution du progrès

technique et en induisant une baisse de productivité et de compétitivité des entreprises³⁵.

Toutefois, une telle mesure se révélerait également très injuste vis-à-vis des entreprises individuelles qui n'emploient pas de salariés, mais qui devraient alors tout de même payer des cotisations patronales. On pourrait sans doute envisager, comme le suggère l'étude française du Commissariat général du Plan, d'exclure les entreprises qui n'emploient pas de personnel du champ d'application du nouveau système. Mais alors, qu'advierait-il des petites entreprises qui ne fonctionnent qu'avec quelques salariés ? L'embauche d'une ou deux personnes seulement suffirait-elle à soumettre une entreprise au prélèvement de cotisations sociales sur l'ensemble de la valeur ajoutée qu'elle crée ? Ce cas des entreprises individuelles n'est pas seulement important en soi ; il révèle, sur un plan plus général, toute l'ambiguïté créée par la dissociation entre cotisations sociales patronales et emploi de salariés.

Cela montre bien que l'extension de l'assiette des cotisations patronales à la valeur ajoutée est, en fait, une mesure de fiscalisation. Mais on verra, dans la suite de cette étude, que les cotisations patronales ne méritent pas toutes d'être fiscalisées et que d'autres modalités de fiscalisation sont sans doute plus favorables à l'emploi.

La création de cotisations assises sur les amortissements

Elle a été envisagée pour faire contrepoids aux cotisations assises sur les seuls salaires en frappant aussi le facteur capital. Selon ses défenseurs, cette formule serait de nature à encourager l'emploi car elle permettrait une meilleure répartition des charges sociales entre entreprises et ne pénaliserait plus celles qui utilisent beaucoup de main-d'œuvre par rapport à celles qui sont très mécanisées³⁶.

Par rapport à la solution des cotisations assises sur la valeur ajoutée, ce système aurait pour seul avantage de ne pas pénaliser les bénéfices des entreprises (déjà soumis par ailleurs, selon le cas, à l'impôt sur les sociétés ou à l'imposition du revenu des personnes physiques). Mais pour le reste, on notera qu'il pénaliserait les entreprises qui font des efforts d'investissement et qu'il dissocierait, lui aussi, cotisations patronales et emploi de personnel. Comme le système précédemment étudié, il ne va pas dans le sens d'une meilleure adaptation entre modalités de financement et modalités de calcul de chaque prestation.

Le déplafonnement de l'assiette des cotisations

Une suppression, progressive et assortie d'une réduction des taux, du plafonnement des cotisations patronales et salariales réaliserait d'abord une meilleure justice sociale car les cotisations deviendraient alors proportionnelles à tous les salaires, quels que soient leur niveau. Du point de vue de l'emploi, le déplafonnement pourrait avoir également une incidence d'autant plus sensible que le niveau du plafond (ou des plafonds dans les systèmes qui

comportent plusieurs plafonds différents selon les branches ou selon les personnes protégées) est bas par rapport à la moyenne des salaires et que la part représentée par les cotisations sur les salaires plafonnés dans l'ensemble des recettes de la sécurité sociale est élevée.

Le déplafonnement des cotisations à la charge des salariés et des travailleurs indépendants améliorerait l'effet redistributif de la sécurité sociale. En alourdissant les prélèvements opérés sur les titulaires de revenus élevés et en allégeant les contributions des titulaires de faibles revenus, il augmenterait la propension moyenne à consommer de l'ensemble des habitants du pays et aurait un effet favorable sur l'emploi.

Le déplafonnement des cotisations à la charge des employeurs favoriserait l'emploi à temps partiel et inciterait moins les employeurs à recourir aux heures supplémentaires plutôt qu'à embaucher de la main-d'œuvre supplémentaire. Une telle mesure allégerait également les charges qui affectent l'emploi de main-d'œuvre peu qualifiée. A prélèvement total égal, la disparition du plafond des cotisations patronales se traduirait en effet par un transfert de charges des entreprises qui emploient une forte proportion de main-d'œuvre peu qualifiée et rémunérée au-dessous du plafond vers les entreprises qui ont, au contraire, besoin d'un personnel très qualifié dont les salaires dépassent le plafond. On peut alors craindre que ces dernières, qui appartiennent souvent à des secteurs dynamiques et fortement exposés à la concurrence étrangère, ne soient pénalisées dans leur autofinancement ou dans leurs prix de revient et, par conséquent, dans leur compétitivité. Toutefois ce risque doit être apprécié compte tenu de considérations de deux sortes.

Pour les entreprises qui appartiennent à des secteurs à salaires élevés, il n'est pas évident que l'augmentation de leurs cotisations légales les freinerait dans leurs perspectives d'embauche. On peut très bien concevoir en effet que les cotisations patronales étant essentiellement des salaires différés, l'augmentation de celles qui pèsent sur les salaires élevés se répercute en freinage de la progression de ces salaires, contribuant ainsi à un certain resserrement de la hiérarchie des rémunérations. On peut envisager également une compensation de l'augmentation des charges légales par un allègement des contributions des employeurs aux systèmes de protection conventionnels et bénévoles qui sont souvent plus développés dans les secteurs à salaires élevés que dans les secteurs à salaires faibles.

C'est surtout par rapport à la nature des cotisations et des prestations qu'une mesure de déplafonnement doit être justifiée. Le plafond a en effet été conçu à l'origine pour exclure du bénéfice de l'assurance sociale les salariés dont la rémunération le dépassait; il n'a donc aucune raison de survivre à l'inclusion de l'ensemble des salariés dans la sécurité sociale, surtout lorsqu'on considère certains des inconvénients économiques et sociaux qu'il présente.

Ainsi, les cotisations destinées au financement des prestations qui constituent un revenu de remplacement (indemnités de maladie ou de chômage, retraites, rentes d'invalidité), et qui apparaissent donc bien comme des salaires différés, n'ont aucune raison logique d'être plafonnées. Quant aux cotisa-

tions affectées aux prestations visant plutôt la garantie d'un minimum social (prestations en nature d'assurance-maladie, prestations familiales, allocations de base aux chômeurs et aux personnes âgées indigentes), elles n'en ont pas davantage. Mais la question de leur déplaçonnement doit être dépassée par une question plus générale : celle de leur remplacement par un financement sur fonds publics, c'est-à-dire par l'impôt.

Un déplaçonnement de certaines cotisations, accompagné du remplacement d'autres cotisations par un recours à la fiscalité, pourrait donc, moyennant certaines conditions qui seront précisées plus loin à propos de la fiscalisation, alléger le coût de la main-d'œuvre de toutes les entreprises, même de celles qui emploient un personnel très bien rémunéré.

Toute mesure de déplaçonnement est cependant de nature à susciter de vifs mécontentements et à poser des problèmes politiques très délicats car elle tend à renforcer l'aspect redistributif de la sécurité sociale. D'autre part, si elle était prise isolément et de manière uniforme elle ne conviendrait pas à toutes les branches de la sécurité sociale. Une décision de déplaçonnement devrait donc s'inscrire dans le cadre d'une réforme plus vaste, fondée sur des principes d'équité et d'adéquation³⁷, et visant à adapter les modalités de financement et de calcul de chaque prestation en fonction de sa nature spécifique et de la mission de solidarité qu'on entend lui assigner³⁸.

Le recours à la fiscalisation

Le remplacement de certaines cotisations par un recours à l'impôt est une mesure qui, dans certaines conditions exposées ci-après, permettrait à la fois de faire reposer le financement des prestations sur des bases plus conformes à leur nature et de favoriser l'emploi en allégeant le poids des charges qui pèsent sur le coût de la main-d'œuvre.

Pourquoi fiscaliser ?

Les véritables justifications d'une fiscalisation sont avant tout des justifications de principe. Elles concernent les pays dont les systèmes se sont inspirés au départ des lois allemandes de Bismarck, puis ont évolué vers la généralisation progressive et l'élargissement de leurs finalités.

Avec l'extension de mécanismes initialement mis en place pour la protection des seuls salariés à des non-salariés et à des personnes sans activité professionnelle, ces systèmes ont en effet passé d'une conception essentiellement commutative, fondée sur le travail et sur l'idée d'assurance, à une conception plus distributive, prenant davantage en considération les devoirs de la société à l'égard de ses membres pour la satisfaction de leurs besoins essentiels³⁹. Il n'y a alors plus de raison de continuer à prélever des contributions assises sur les seuls revenus professionnels lorsque les prestations qu'elles servent à financer sont étendues à des catégories sociales qui ne perçoivent pas de tels revenus. La proposition de fiscaliser concerne donc les branches qui relèvent plutôt de la solidarité nationale et dans lesquelles aucun lien

logique n'apparaît entre les cotisations assises sur les revenus professionnels et les prestations qu'elles servent à financer.

Que fiscaliser ?

Cette question conduit à distinguer deux grandes catégories de prestations et à s'interroger sur la signification actuelle des cotisations sociales dans leur ensemble et de la distinction entre cotisations payées par les salariés et cotisations payées par les employeurs.

Il convient de distinguer deux grandes catégories de prestations, selon qu'elles visent à remplacer un revenu professionnel ou à garantir un minimum social ⁴⁰.

Le recours aux cotisations assises sur les revenus professionnels n'est logique que dans le cadre d'une solidarité ressortissant strictement au domaine de l'assurance, c'est-à-dire lorsque les prestations sont elles aussi calculées par rapport aux revenus qu'elles visent à garantir. Le droit à ces prestations est lié à l'exercice d'une activité professionnelle. Les individus se voient imposer un effort de prévoyance. Les cotisations, qu'elles soient patronales ou salariales, se présentent comme une part du salaire dont les assurés ne bénéficient pas directement, mais qui est destinée à leur garantir des revenus de remplacement dans les périodes d'inactivité forcée (vieillesse, maladie, invalidité, chômage).

Au contraire, chaque fois qu'il s'agit de garantir un minimum social à l'ensemble de la population, ce sont les idées d'assistance ou de solidarité nationale qui prédominent. Le recours à l'impôt constitue alors le mode de financement le mieux adapté car il n'y a aucun rapport entre les prestations versées et les revenus professionnels de leurs bénéficiaires. Ainsi, des prestations comme la fourniture ou le remboursement des soins médicaux, les prestations familiales ou les allocations de base aux personnes âgées indigentes doivent-elles être financées sur fonds publics.

Lorsque les prestations destinées à garantir un revenu professionnel comportent et un élément uniforme de base et un versement calculé par rapport au salaire, elles ressortissent à la fois au domaine de la solidarité nationale et à celui de l'assurance (ces régimes de pensions et d'indemnisation du chômage illustrent bien ce cas ; ils visent souvent, en effet, à garantir, d'une part, un niveau minimal d'existence identique pour tous et, d'autre part, un certain maintien du niveau de vie en fonction des revenus professionnels antérieurs). Les prestations doivent alors – c'est d'ailleurs souvent le cas – faire l'objet d'un financement mixte. Seule la partie calculée par rapport au salaire doit être financée par des cotisations, l'autre partie relevant du financement par l'impôt. L'importance respective de ces deux parties résulte d'un choix politique. Elle est liée aux droits reconnus aux bénéficiaires en tant que membres de la population active et en tant que membres de la collectivité nationale.

Cette distinction fondée sur le type de solidarité mis en œuvre par chaque prestation permet de préciser la signification des cotisations sociales. Sur

le plan économique, en tant que prélèvements obligatoires, elles peuvent être considérées comme une catégorie d'impôts. Mais ce qui précède implique que le terme de cotisations devrait être réservé aux prélèvements qui ressortissent à l'idée d'assurance, sont calculés en fonction des revenus professionnels et donnent droit à des prestations calculées également en fonction des revenus professionnels.

Quant à la distinction entre cotisations salariales et cotisations patronales, elle suppose que les premières sont supportées par les salariés, tandis que les secondes sont à la charge effective de l'employeur. Or, sans revenir sur la question de l'incidence, déjà évoquée plus haut, il semble bien que cette distinction n'a, finalement, guère de signification. On peut tout aussi bien considérer que les deux cotisations sont à la charge du salarié ou qu'elles sont à la charge de l'employeur.

On peut affirmer en effet que la totalité des cotisations est à la charge de l'assuré en considérant que, si l'employeur ne versait à la sécurité sociale ni sa part ni celle du salarié, il pourrait augmenter d'autant le salaire net, sans alourdir ses prix de revient. Tout aussi logiquement, on peut considérer au contraire que c'est l'employeur qui supporte la totalité des cotisations, car ce qui compte, du point de vue de ses coûts de production et de sa compétitivité, c'est le coût total de sa main-d'œuvre ; peu importe la manière dont ce coût se répartit entre salaire direct et cotisations sociales. Les cotisations salariales elles-mêmes peuvent être considérées comme une charge de l'entreprise car leur suppression permettrait d'alléger d'autant le coût de production, sans porter atteinte au revenu disponible du salarié.

Cette question est, en fait, étroitement liée à la coexistence des idées d'assurance et de solidarité nationale dans les systèmes de sécurité sociale et à la question qui en découle quant à la nature des cotisations patronales. Celles-ci doivent-elles être considérées comme un salaire différé (c'est-à-dire comme une fraction du salaire directement versée par l'employeur, et pour le compte des salariés, aux organismes de sécurité sociale) ou comme un prélèvement de nature fiscale affecté au fonctionnement d'organismes investis d'une mission de service public ?

La réponse à cette question est simple à partir du moment où on admet que le système de cotisations doit être réservé au financement de la garantie du revenu professionnel. Les cotisations patronales n'ont alors aucune raison d'être calculées autrement qu'en fonction des salaires à la garantie desquels elles sont affectées. Elles font bien partie du coût normal du travail et constituent un salaire différé. Elles se présentent comme des sommes que les salariés ne perçoivent pas directement, mais qui sont versées pour leur compte aux organismes de sécurité sociale (les systèmes internationaux de comptabilité nationale enregistrent les cotisations des entreprises comme des charges d'exploitation faisant partie de la rémunération du travail). Dans cette optique, la distinction entre cotisation salariale et cotisation patronale ne revêt plus guère de signification. Il serait à la fois plus logique, plus éclairant et plus commode de réunir ces deux cotisations en une seule cotisation représentant la part du salaire obligatoirement affectée à la garantie de celui-ci.

Les problèmes posés par la fiscalisation

Le principal problème, celui du choix des impôts à mettre en œuvre, sera étudié dans la section suivante. Mais la fiscalisation suppose aussi une réflexion sur d'autres problèmes, préalable au choix des modalités souhaitables d'un recours à l'impôt. Ces problèmes concernent surtout l'alourdissement de la pression fiscale, l'éventualité d'une réforme de la gestion de certains organismes de sécurité sociale et l'option entre budgétisation et fiscalisation proprement dite⁴¹.

L'alourdissement de la pression fiscale risque d'être mal accepté par les contribuables. Certes, la pression de l'ensemble des prélèvements obligatoires, fiscaux et sociaux, n'a aucune raison d'être sensiblement modifiée, puisqu'il n'est question que d'une simple substitution entre ces deux modalités de prélèvements. On remarque cependant que pour les assurés les cotisations sont plus indolores puisque prélevées à la source et pour partie à la charge des entreprises. La plupart des assurés préfèrent également ressentir un lien direct entre les cotisations et les prestations au financement desquelles ils savent qu'elles sont affectées. Sans doute faudrait-il alors procéder à une fiscalisation par étapes afin de heurter le moins possible les assurés-contribuables et susciter chez eux, par un effort d'information, la conscience de la nécessaire solidarité.

La gestion des organismes doit-elle, lorsqu'elle est assurée par les intéressés, être remise en cause par le transfert sur l'impôt du financement de certaines prestations, le système des cotisations assises sur les revenus professionnels paraissant mieux s'harmoniser avec le principe de la gestion paritaire des caisses? Cela ne semble pas indispensable car les modalités de gestion ne sont pas nécessairement liées aux modalités de financement⁴². Quelle que soit l'origine des fonds, on peut concevoir en effet que les pouvoirs publics ne se chargent pas directement de la gestion courante et continuent à la confier aux intéressés et à se réserver la maîtrise de la législation et de la réglementation. Chaque caisse pourrait alors recevoir des crédits calculés en fonction du nombre et de la répartition par âge de ses ayants droit.

L'option entre budgétisation et fiscalisation proprement dite pose la question de savoir si les prestations fiscalisées devraient être couvertes par l'ensemble des recettes budgétaires ou par des impôts qui leur seraient spécialement affectés. Deux sortes d'arguments sont parfois avancés en faveur de la fiscalisation proprement dite. D'abord il n'est pas certain, étant donné les structures des systèmes fiscaux et l'ampleur de l'évasion et de la fraude fiscales, que la budgétisation soit plus juste qu'un financement par des cotisations. Ensuite, le manque de régularité de certaines ressources budgétaires et le risque d'une remise en cause annuelle par le parlement seraient peu compatibles avec le caractère inéluctable d'une large part des dépenses de la sécurité sociale.

Néanmoins, ces arguments ne sont pas vraiment convaincants. Il est vrai que certains systèmes fiscaux apparaissent encore comme insuffisamment équitables, mais il n'y a aucune raison de placer, *a priori*, plus d'espoir de

justice dans la fiscalisation que dans la budgétisation. Ces formules supposent toutes deux un alourdissement de la pression fiscale et le choix des impôts à augmenter ou à créer pourrait alors précisément, dans un cas comme dans l'autre, offrir l'occasion aux pouvoirs publics d'infléchir le système fiscal d'un pays dans un sens jugé plus conforme à la justice sociale.

Quant à la crainte de l'instabilité des crédits alloués chaque année à la sécurité sociale, elle est sans doute excessive. Les dépenses de sécurité sociale ne sont pas plus inéluctables que la plupart des dépenses publiques (administration générale, défense nationale, enseignement, etc.) et l'Etat a toujours la possibilité de recourir à l'emprunt pour augmenter ses recettes s'il ne veut pas accroître la pression fiscale. Il n'est pas évident du tout que l'affectation de certains impôts constitue une solution plus sûre que celle de la budgétisation. A partir du moment où l'on admet que certaines prestations sociales relevant de la solidarité nationale devraient, en totalité ou en partie, être financées par l'impôt, elles peuvent très bien être considérées comme de véritables dépenses publiques.

Les modifications de structure des systèmes fiscaux

Principes généraux

Pour les prestations ou parties de prestations qui, selon les pays, relèvent déjà ou devraient, logiquement, relever de la fiscalité, la question des modalités de leur financement renvoie à celle, plus générale, de la structure du système fiscal en vigueur dans chaque pays. Ce sont, en effet, les modalités de financement de l'ensemble des dépenses publiques, et pas seulement celles des prestations sociales couvertes par la fiscalité, qui doivent être adaptées aux divers objectifs économiques et sociaux poursuivis par les pouvoirs publics. Sur un plan très général, on peut dire que l'impôt doit avoir pour objectif de financer les dépenses publiques de la manière la plus équitable et la moins antiéconomique possible. Mais ces deux critères sont très relatifs, car liés à des choix politiques, économiques et sociaux variables selon les pays, les époques et les circonstances. Ainsi, la définition de l'équité relève-t-elle d'une option politique relative à la hiérarchie des revenus jugée souhaitable et aux objectifs que l'on entend assigner aux finances publiques en matière de réduction des disparités de revenus et de conditions sociales. Quant au critère économique, il est lié actuellement à l'orientation fondamentale prise par la plupart des pays industrialisés à économie de marché en faveur de l'adaptation de leur appareil productif aux nouvelles conditions de la division internationale du travail. Par rapport à cet objectif, les impôts les moins antiéconomiques sont ceux qui risquent le moins de se répercuter sur le coût de la main-d'œuvre et d'affecter la capacité d'autofinancement des entreprises.

De ce point de vue, pour faire en sorte que les modalités de financement de la sécurité sociale contribuent à améliorer la compétitivité des entreprises

et l'emploi sans porter atteinte au niveau de protection, ou aident à faire face à des augmentations de dépenses de sécurité sociale sans trop nuire à la compétitivité des entreprises et à l'emploi, la solution à retenir revient à restreindre les revenus directs des ménages. Elle devrait, en effet, s'inspirer de trois exigences.

Dans les pays où des cotisations servent à financer des prestations qui n'ont rien à voir avec la garantie d'un revenu professionnel, il faudrait remplacer les cotisations en question par des prélèvements fiscaux pesant sur les ménages.

Dans le cadre des systèmes fiscaux, il faudrait alléger la fiscalité pesant sur les entreprises et alourdir les impôts supportés par les ménages.

Toute augmentation de la charge fiscale des ménages devrait être assortie de mesures d'encadrement ou de limitation des prix et des salaires pour éviter qu'elle ne se traduise par une hausse équivalente du coût de la main-d'œuvre.

Les impôts à augmenter ou à créer pourraient être choisis et mis en œuvre de manière à faire payer davantage les plus riches. Ils permettraient alors à la fois de renforcer la solidarité nationale et d'élever la propension moyenne à consommer de l'ensemble du pays.

Le choix des impôts à mettre en œuvre

Il s'agit de voir quels sont les impôts dont l'augmentation (ou la création) risque le moins d'exercer une pression à la hausse sur les salaires directs. Tout alourdissement d'un prélèvement obligatoire tend en effet à stimuler les revendications en matière de rémunération. Cela s'explique par le fait que les ménages considèrent surtout leur revenu réel disponible (pouvoir d'achat), c'est-à-dire qu'ils tiennent compte de l'évolution des prix et des prélèvements obligatoires qu'ils doivent supporter, sans prendre suffisamment en considération les avantages que leur procurent les dépenses publiques. C'est ce qui explique le phénomène de l'inflation par la fiscalité qui affecte les coûts des entreprises, notamment lors des négociations salariales.

L'alourdissement des impôts sur les biens et services est une solution à laquelle on peut recourir, mais avec beaucoup de prudence.

Un appel généralisé à la taxe sur la valeur ajoutée (création ou augmentation des taux, selon les pays) peut cependant apparaître comme une modalité de fiscalisation intéressante du point de vue de l'emploi car elle frappe les importations alors que les exportations en sont exonérées. Une telle mesure encouragerait donc les exportations et permettrait de faire supporter aux marchandises fabriquées à l'étranger, et notamment à celles que l'on importe à bas prix dans des pays à faible coût de main-d'œuvre, une plus grande partie des charges de la sécurité sociale. Mais l'appel à la TVA présente aussi des risques dont il faut être bien conscient.

Toute mesure de fiscalisation par recours à cet impôt est d'abord de nature à accélérer l'inflation et à exercer une forte pression à la hausse sur les salaires directs. La TVA est en effet un impôt qui est inclus dans les prix de

vente. La fiscalisation des cotisations payées par les salariés se répercuterait donc sur les prix. Quant à celle des cotisations patronales, elle ne laisserait les prix inchangés qu'à la condition que les entreprises répercutent totalement la baisse de leur coût salarial dans leurs prix de vente hors taxe. Dans ce cas-là seulement la baisse des prix hors taxe compense exactement la hausse de la TVA. Il suffit donc que certaines entreprises profitent de l'allègement du coût de leur main-d'œuvre pour augmenter leur autofinancement ou leurs distributions de bénéfices plutôt que de baisser leurs prix pour que la fiscalisation des cotisations patronales alimente, elle aussi, l'inflation. Il faudrait donc qu'une décision d'allègement des cotisations patronales, compensé par un appel à la TVA, soit accompagnée de mesures de contrôle des prix suffisamment efficaces pour éviter que cet allègement ne soit confisqué par les entreprises⁴³. Dans ce cas, toutefois, la diminution du coût de la main-d'œuvre obtenue grâce à la baisse des cotisations patronales n'aurait aucune influence favorable sur les capacités d'autofinancement et d'investissement des entreprises.

Selon les règles du GATT, la TVA est déductible des prix des produits exportés, mais elle frappe les produits importés. La fiscalisation de cotisations patronales par un appel à cet impôt pourrait donc permettre une augmentation des emplois dans les entreprises exportatrices (la réduction du coût de leur main-d'œuvre, non compensée par la TVA, leur permettrait de choisir entre baisser leurs prix et augmenter leurs profits) et dans les entreprises soumises, sur le marché intérieur, à une forte concurrence étrangère (augmentation des prix des biens importés).

Sur le plan du commerce extérieur, compenser une diminution de cotisations patronales par un appel à la TVA apparaît donc comme une mesure protectionniste qui équivaut à une dévaluation. Cette mesure risquerait alors, d'une part, de se traduire par un phénomène d'inflation importée (augmentation des prix des importations et risques de répercussion en chaîne sur l'ensemble des prix) et, d'autre part, d'être considérée comme une opération de dumping et, à ce titre, d'être mal acceptée par les partenaires commerciaux des pays qui y auraient recours.

La TVA est, enfin, un impôt qui est critiquable sur le plan de la justice sociale car il frappe tous les consommateurs de manière identique, sans tenir compte de leurs capacités contributives. Il tend même à être dégressif par rapport au revenu car les titulaires de revenus faibles ayant une propension à consommer plus forte que les titulaires de revenus élevés sont, proportionnellement, plus fortement assujettis à cet impôt. La différenciation des taux selon le degré d'utilité des produits ne suffit pas à rendre la TVA progressive par rapport au revenu. Elle permet seulement d'en limiter la régressivité.

En matière d'impôts sur les biens et services, on devrait donc privilégier le recours à l'alourdissement des prélèvements sur les produits de luxe, ainsi que les consommations et activités génératrices d'importantes dépenses de soins médicaux: impôts sur l'alcool, le tabac, les véhicules à moteur, les équipements nécessaires à la pratique de certaines activités réputées dangereuses, etc.

Tableau 12. Structure des prélèvements obligatoires dans les pays de l'OCDE, 1978

Pays	Impôts sur le revenu des personnes physiques	Impôts sur les bénéfices des sociétés	Cotisations de sécurité sociale	Impôts sur le patrimoine	Impôts sur les biens et services	Autres prélèvements
Allemagne (Rép. féd.)	29,89	5,79	33,90	2,95	26,05	1,42
Australie	43,71	10,64	—	8,88	31,39	5,38
Autriche	23,76	3,18	30,57	2,91	31,60	7,98
Belgique	34,96	5,96	30,02	2,80	26,13	0,13
Canada	32,65	11,41	11,75	10,00	32,24	1,95
Danemark	51,01	3,16	1,34	6,11	38,25	0,13
Espagne	18,30	5,44	49,50	5,15	21,39	0,22
Etats-Unis	34,49	11,40	25,03	12,10	16,97	—
Finlande	44,15	4,30	10,30	2,29	38,96	—
France	13,13	4,66	42,04	3,33	31,27	5,57
Grèce	10,70	4,06	28,04	12,18	43,91	1,11
Irlande	28,64	5,00	13,73	5,88	46,64	0,11
Italie	20,48	8,84	40,71	3,68	26,28	—
Japon	21,95	18,41	29,49	8,56	17,24	4,35
Luxembourg	26,54	21,40	28,47	5,15	17,63	0,81
Norvège	36,55	4,87	17,98	1,77	37,94	0,89
Nouvelle-Zélande	59,38	7,98	—	8,73	23,40	0,51
Pays-Bas	26,43	6,27	37,30	4,13	25,62	0,25
Portugal	10,96	.	29,76	1,48	38,02	n.d.
Royaume-Uni	33,79	7,18	18,33	12,19	26,54	1,97
Suède	42,16	3,05	26,73	0,83	23,76	3,47
Suisse	36,34	6,34	29,75	7,19	20,38	—
Turquie	39,16	4,40	15,02	5,45	31,17	4,80

. Chiffre non connu. — Chiffre insignifiant.

Source: OCDE: *Statistiques de recettes publiques des pays membres de l'OCDE, 1965-1979* (Paris, 1980).

L'alourdissement de l'imposition du revenu des personnes physiques est une solution qui présenterait un intérêt à plusieurs titres.

Les statistiques de recettes publiques (impôts et cotisations sociales) des pays membres de l'OCDE⁴⁴ montrent que les pays qui recourent le plus aux cotisations pour financer la sécurité sociale sont généralement ceux où l'impôt sur le revenu est le plus faible (tableau 12). Le traitement de ces statistiques par la méthode de l'analyse factorielle des correspondances⁴⁵ a même permis de montrer que le recours alternatif, selon les pays, aux cotisations sociales ou à l'impôt sur le revenu suffit à résumer l'essentiel des différences des structures fiscales. Une mesure de fiscalisation par recours à l'impôt sur le revenu permettrait donc de réaliser un certain rapprochement des structures fiscales, puisque ce sont les pays qui font actuellement le plus appel à des cotisations qui auraient le plus de raisons de fiscaliser.

L'impôt sur le revenu des personnes physiques est prélevé sur tous les revenus et selon des taux progressifs. Il a donc, sur le plan de la justice fiscale,

un effet qui est exactement l'inverse de celui des cotisations assises sur les seuls revenus professionnels plafonnés.

Enfin, le recours à cet impôt aurait de bonnes chances d'être favorable à l'emploi. D'abord, sa progressivité le rend plus redistributif que les cotisations à la charge des salariés et travailleurs indépendants ; en se substituant à elles, il tend donc à élever la propension à consommer de l'ensemble de la nation et à encourager la demande et l'emploi. Ensuite, son assiette étant beaucoup plus large que celle des cotisations (surtout lorsque celles-ci sont plafonnées), une diminution des taux de ces dernières peut être compensée par une augmentation plus faible des taux de l'impôt sur le revenu. Une fiscalisation de cotisations salariales et patronales, qui se traduit par une augmentation des salaires nets et par une diminution du coût de la main-d'œuvre, se traduit donc également par une augmentation du poids de l'impôt sur le revenu qui présente moins de risques de répercussion sur les salaires et les prix que la fiscalisation par un impôt général sur les biens et services.

Un recours à l'impôt sur le revenu devrait toutefois s'accompagner d'un réel effort de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales, qui affectent, souvent dans de fortes proportions, le rendement de cet impôt. Dans certains pays, on pourrait également élargir l'assiette et modifier certaines modalités de calcul de cet impôt, de façon à accroître son rendement sans compter uniquement sur l'augmentation des taux (parmi les mesures que l'on peut envisager on signalera, par exemple, l'inclusion des prestations familiales ou des cotisations salariales destinées à financer des revenus de remplacement dans l'assiette de l'impôt, le remplacement du quotient familial par un système d'abattements forfaitaires, la révision des modalités de calcul de divers abattements et exonérations, etc.).

L'alourdissement des impôts sur le patrimoine peut également être envisagé, dans la mesure où ces impôts représentent généralement une faible part dans l'ensemble des prélèvements obligatoires (tableau 12). L'augmentation des droits de succession et de mutation et la création – ou l'alourdissement selon les pays – de l'impôt permanent sur la fortune sont des formules qui, moyennant certaines précautions, ne risquent pas trop de se répercuter sur les prix et les salaires.

L'alourdissement de l'impôt sur les sociétés est une solution qui aurait de fortes chances de se répercuter sur les consommateurs (augmentation des prix), ou alors de porter atteinte à la capacité d'investissement des entreprises. D'autre part, selon les règles du GATT, l'impôt sur les sociétés n'est pas, contrairement à la TVA, déductible des prix des exportations. Une augmentation de cet impôt risquerait donc de porter atteinte à la compétitivité des entreprises. D'autre part, avec le développement des échanges internationaux et des phénomènes de multinationalisation de la production, l'impôt sur les sociétés fait l'objet d'importantes fraudes et évasions fiscales internationales très difficilement contrôlables. On ne peut donc pas fonder beaucoup d'espoirs sur l'alourdissement du barème de cet impôt⁴⁶.

Ces quelques réflexions sur diverses modalités de fiscalisation possibles n'ont pas la prétention d'être exhaustives. Elles sont surtout destinées à mon-

trer que, justifiée sur le plan logique, la fiscalisation de certaines prestations sociales devrait, pour contribuer, par la même occasion, à la résolution du problème du chômage, reposer sur de véritables mesures de solidarité nationale.

Mais on pourrait envisager aussi de procéder à un véritable effort de rationalisation des choix budgétaires portant sur l'ensemble des dépenses publiques. Cela permettrait peut-être de mieux faire ressortir les degrés de priorité et de réaliser des économies sur certaines dépenses dont l'utilité relative n'est pas toujours examinée avec suffisamment d'attention⁴⁷. Une plus grande partie des ressources fiscales pourrait alors être disponible pour financer la sécurité sociale.

CONCLUSIONS

Notre propos, dans ce chapitre, a été surtout de faire ressortir la complexité des mécanismes par lesquels diverses modalités de financement de la sécurité sociale peuvent exercer une influence sur l'emploi. Nous nous sommes attachés moins à trouver une solution miracle qu'à mettre en lumière la diversité des aspects économiques et sociaux d'un problème qui revêt une très grande importance à l'heure actuelle avec le ralentissement de la croissance économique, l'ampleur de l'inflation et du chômage, l'accentuation de la concurrence internationale et les difficultés qu'affrontent de nombreux pays aux prises avec l'augmentation de leurs dépenses de sécurité sociale.

Nous nous sommes placés pour cela dans la perspective de la plupart des pays développés à économie de marché, qui ont opté en faveur du redéploiement industriel et du renforcement de la spécialisation internationale. Nous avons considéré toutefois qu'il serait dangereux de chercher à utiliser la sécurité sociale comme un instrument de politique économique, car elle doit répondre, avant tout, à une mission de protection bien précise.

Dans un domaine où les arguments et les propositions contradictoires fleurissent, on a donc privilégié la recherche des modalités de financement les mieux adaptées au type de solidarité mis en œuvre par chaque catégorie de prestations, le niveau et les modalités d'attribution de ces prestations résultant essentiellement d'options politiques et de contraintes économiques.

Cette orientation permet de mieux délimiter les domaines respectifs des impôts et des cotisations et de préciser à quelles conditions ces dernières peuvent être considérées comme un coût normal du travail. Lorsque les modalités de financement sont ainsi établies sur des bases logiques, il n'y a plus aucune raison de reprocher au système des cotisations de constituer, en tant que tel, un obstacle à l'emploi, ce qui n'empêche pas pour autant que les pouvoirs publics puissent aider certaines entreprises en leur accordant des subventions sous forme de prise en charge d'une partie, voire de la totalité de leurs cotisations.

C'est alors seulement, par rapport à la structure de l'ensemble du système fiscal et à l'ampleur des sommes prélevées pour financer les diverses

catégories de prestations sociales, que l'on peut poser le problème du coût de la main-d'œuvre et de son incidence sur l'emploi.

En ce qui concerne le choix des impôts à mettre en œuvre pour financer les prestations ou parties de prestations sans rapport avec la garantie d'un revenu professionnel, on doit s'attacher à concilier impératifs d'équité et impératifs économiques. Or ces derniers sont actuellement liés à l'orientation prise par la plupart des pays industrialisés occidentaux en faveur du renforcement de la division internationale du travail et d'une plus grande intégration à l'économie mondiale.

C'est par rapport à cet objectif, sur le bien-fondé duquel on peut, par ailleurs, s'interroger – mais c'est alors un autre sujet –, que nous avons cherché à déterminer quels sont les impôts qui ont le moins de chance de peser, directement ou indirectement, sur le coût de la main-d'œuvre et, par ce biais, sur la compétitivité des entreprises et sur l'emploi.

Notes

¹ On qualifie ici de système fiscal au sens strict l'ensemble des recettes publiques, cotisations de sécurité sociale non comprises, par opposition au système fiscal au sens large, ou système des prélèvements obligatoires, qui inclut les cotisations sociales auxquelles sont assujettis les salariés, les employeurs, ainsi que les travailleurs indépendants et les personnes n'occupant pas d'emploi.

² Sur ce point, voir notamment l'ouvrage publié sous la direction de H. Grubel : *The effects of unemployment insurance on unemployment* (Vancouver, Université Simon Fraser, 1980). Relevons que la durée plus longue de recherche d'un emploi peut, d'un autre côté, permettre une meilleure adaptation entre les qualifications possédées et les qualifications recherchées, et favoriser ainsi la stabilité de la main-d'œuvre.

³ Sur ce point, voir notamment E. Malinvaud : *The theory of unemployment reconsidered* (Oxford, Basil Blackwell, 1977).

⁴ J. Fayolle : « L'attitude des entreprises face à la concurrence étrangère », *Economie et statistique* (Paris, INSEE), août 1980, p. 64.

⁵ L'enquête réalisée aux mois de juin et de juillet 1980 par la Chambre de commerce internationale et par l'IFO-Institut de Munich auprès de neuf cent cinquante entreprises établies dans quarante-cinq pays révèle que le coût de la main-d'œuvre est, désormais, le principal facteur de l'augmentation des coûts de production. De même, dans le rapport sur la compétitivité de l'industrie européenne en 1980 du Forum européen de management (European Management Forum) : *Report on the competitiveness of European industry* (Genève, 1980), le facteur « efficacité industrielle et coûts de production » est celui qui est affecté de la plus forte pondération parmi les dix grands facteurs retenus, et le coût de la main-d'œuvre y figure comme la principale composante des coûts de production.

⁶ A. Bienaymé : *Stratégie de l'entreprise compétitive* (Paris, Masson, 1980), p. 90.

⁷ Cette partie reprend certains éléments d'un article récent des auteurs, A. et Ch. Euzéby : « Sécurité sociale, coût de la main-d'œuvre et compétitivité des entreprises », *Revue d'économie politique* (Paris), sept.-oct. 1981.

⁸ On peut faire des constatations identiques au niveau des branches industrielles dans les pays de la Communauté économique européenne. Pour ces pays, on dispose de statistiques comparatives indiquant le niveau et la structure des coûts de la main-d'œuvre pour les différentes branches d'activité. L'analyse de ces statistiques montre qu'il n'existe aucun lien entre le pourcentage des charges sociales dans le coût de la main-d'œuvre et le montant de ce coût. Sur ce point, voir notamment A. Euzéby : « A propos des cotisations sociales patronales », *Droit social* (Paris), avril 1977, pp. 113-121.

⁹ Voir notamment OCDE: *Evolution des dépenses publiques* (Paris, 1978), annexe B, pp. 93-99; J. Pitchford et S. J. Turnosky: « Some effects of taxes on inflation », *Quarterly Journal of Economics* (Cambridge, Massachusetts), nov. 1976, pp. 523-539; D. A. L. Auld: « The impact of taxes on wages and prices in Canada », *National Tax Journal* (Columbus, Ohio), n° 1, 1974, pp. 147-150; J. Johnston et M. C. Timbrell: « Empirical tests of a bargaining model of wage rate determinants », *Manchester School of Economic and Social Studies* (Manchester), n° 2, 1973, pp. 141-167; R. J. Gordon: « Wage-price controls and the shifting Phillips curve », *Brookings Papers on Economic Activity* (Washington, The Brookings Institution), n° 2, 1972, pp. 385-421.

¹⁰ Parmi les mesures mises en œuvre dans les différents pays, on mentionnera: le remplacement des systèmes de taxes à la production par une taxe sur la valeur ajoutée déductible des biens d'équipement; les régimes d'amortissement libre, dégressif ou accéléré; les déductions fiscales pour les investissements; les mesures fiscales en faveur de l'épargne, de la recherche scientifique et technique, des exportations, de l'aménagement du territoire; le régime fiscal des fusions et concentrations d'entreprises, etc. Sur ces points, voir notamment B. Bobe et P. Llau: *Fiscalité et choix économiques* (Paris, Calmann-Lévy, 1978); G. Kopits: *Comparaison internationale des méthodes d'amortissement fiscal* (Paris, OCDE, 1975); J. Wiseman et M. Davenport: *Aspects théoriques et empiriques de l'imposition des sociétés* (Paris, OCDE, 1974).

¹¹ Selon une étude française, l'effet conjugué, sur le coût d'usage du capital productif en France, de la TVA, des systèmes d'amortissement et des déductions fiscales pour les investissements aurait abouti à une baisse de ce coût de 23 pour cent entre 1949 et 1969; voir E. Malinvaud: « Peut-on mesurer l'évolution du coût d'usage du capital productif? », *Economie et statistique*, avril 1971.

¹² Sur ce point, voir notamment V. Woodward: « Structure de la demande finale et répartition sectorielle de l'emploi au Royaume-Uni de 1963 à 1980 », *Les déterminants structurels de l'emploi et du chômage*, réunion d'experts, Paris, 7-11 mars 1977, 2 vol. (Paris, OCDE, 1977 et 1979), vol. 2, p. 21.

¹³ Ce taux a passé de 17 à 25,6 pour cent pour l'ensemble des produits manufacturés entre 1970 et 1979 (de 8 à 39 pour cent pour l'automobile, de 51 à 99 pour cent pour le matériel de bureau, de 51 à 90 pour cent pour le matériel informatique, etc.); voir V. Keegan: « The spanner in industry's works », *The Guardian* (Londres), 21 janv. 1980.

¹⁴ Elle n'a d'ailleurs pas trouvé d'écho favorable parmi les participants à la réunion d'experts en problèmes d'emploi organisée par l'OCDE à Paris en mars 1977. Voir *Les déterminants structurels de l'emploi et du chômage*, op. cit., et J. R. Gass: « Les déterminants structurels de l'emploi et du chômage: commentaire sur une réunion d'experts », *L'Observateur de l'OCDE* (Paris), juillet 1977, pp. 27-30. Les experts n'ont cependant pas exclu la possibilité que les gouvernements aient pu favoriser les « gros » équipements de prestige, sans suffisamment regarder leur efficacité économique, au détriment des équipements « légers » adaptables et comportant un élément humain plus important. Toutefois, ce qui est alors mis en cause, c'est, non le progrès technique en tant que tel, mais les investissements excessifs et insuffisamment rentables.

¹⁵ Commission des Communautés européennes: *Investissement et emploi*, doc. 11/795/77 (Bruxelles, 1977), p. 25.

¹⁶ Sur ce point, voir notamment N. H. Douben: « Sociale premiedruk: een gevarieerde last », *Sociaal maandblad arbeid* (Alphen aan den Rijn, Pays-Bas), n° 7, 1976, pp. 424-434; H. Deleeck, M. De Decker, J. Huybrechts: « Financiering van de sociale zekerheid door bijdragen berekend op de toegevoegde waarde der Belgische ondernemingen in plaats van op het loon », *Cahiers économiques de Bruxelles* (Bruxelles), n° 72, pp. 451-477, et n° 73, pp. 57-79; M. A. Frank: « Substitution de la valeur ajoutée aux salaires comme base de calcul des cotisations des employeurs à la sécurité sociale », *ibid.*, n° 72, pp. 347-449; C. de Neubourg et H. Caspers: *Social security system financing: Charges on the net value added and other alternatives in the Netherlands*, Memorandum (Institute of Economic Research, Faculty of Economics, University of Groningen, 1980), publié dans *Cahiers économiques de Bruxelles*, n° 93, 1982. Voir aussi l'étude réalisée en France par le Conseil économique et social: « Problèmes posés par le mode de calcul des cotisations sociales, notamment au regard des industries de main-d'œuvre », rapport Boutbien, *Journal officiel de la République française* (Avis et rapports du Conseil économique et social), n° 12, 1974, pp. 663-680.

¹⁷ A. Euzéby: « A propos des cotisations sociales patronales », op. cit., pp. 113-121.

¹⁸ Commissariat général du Plan: *Assiette des charges sociales et industries de main-d'œuvre*, rapport au Premier ministre (Paris, juin 1977).

¹⁹ *Ibid.*, pp. 14-16.

Sécurité sociale : Quelle méthode de financement ?

²⁰ Les montants de cotisations contenus dans les consommations intermédiaires et dans la formation brute de capital fixe des différents secteurs de l'économie française ont été calculés par la Division des études sociales de la Direction de la prévision du ministère de l'Economie. On constate par exemple qu'un secteur comme le pétrole, à faible part de frais de personnel dans la valeur ajoutée, supporte des cotisations patronales à concurrence de près de 90 pour cent sous forme indirecte. *Ibid.*, p. 31.

²¹ Cependant, une mesure de fiscalisation n'implique pas nécessairement un allègement du coût de la main-d'œuvre. Pour que tel soit le cas, il faut recourir, ainsi que cela sera précisé plus loin, aux impôts qui auront le moins de chances de se répercuter en augmentations de salaire.

²² Sur ce point, voir notamment J. A. Brittain : *The payroll tax for social security* (Washington, The Brookings Institution, 1972), chap. IV ; H. Deleeck : *Maatschappelijke zekerheid en inkomensherverdeling in België* (Louvain-Anvers, Centrum voor economische studiën, Standaard Wetenschappelijke Uitgeverij, 1966) ; idem : « Sociale zekerheid en inkomensherverdeling », *Economisch en sociaal tijdschrift* (Anvers), n° 4, 1975, pp. 403-420, et « Sécurité sociale et distribution des revenus », *Reflets et perspectives de la vie économique* (Wezembeek, Belgique), n° 4, 1976, pp. 297-310 ; J.-J. Dupeyroux : *Droit de la sécurité sociale*, *op. cit.* ; A. et Ch. Euzéby : « A propos du plafond des cotisations de sécurité sociale », *Revue d'économie politique* (Paris), n° 6, 1980, pp. 833-844 ; H. J. Krupp : « Verteilungswirkungen der Steuerfinanzierung des sozialen Altersversicherungssystems », dans l'ouvrage publié sous la direction de B. Kulp et W. Stützel : *Beiträge zu einer Theorie der Sozialpolitik* (Berlin, Duncker & Humblot, 1976) ; A. Munnell : *The future of social security* (Washington, The Brookings Institution, 1977), chap. 5 ; F. Pavard : « Le financement de la sécurité sociale par la méthode des cotisations », et Petersen : « Le financement de la sécurité sociale au moyen des impôts », *Méthodes de financement de la sécurité sociale* (Genève, AISS), *op. cit.*, pp. 15-29 et 30-72.

²³ Sur les divers éléments de cette rationalisation, voir Perrin : « A propos du financement de la sécurité sociale », *op. cit.*, pp. 769-791. Voir aussi plus loin, chap. 5.

²⁴ Dans ce cas, du point de vue de l'incidence défavorable que le coût élevé de la main-d'œuvre peut exercer sur l'emploi, on ne peut incriminer que les salaires directs ou le niveau de la sécurité sociale.

²⁵ Voir Artus, Sterdyniak et Villa : « Investissement, emploi et fiscalité », *Economie et statistique*, *op. cit.*, pp. 119-120.

²⁶ Sur ces points, voir notamment le rapport élaboré en France, à la demande du ministère de la Sécurité sociale, par une commission chargée d'étudier un aménagement de l'assiette des cotisations, rapport Granger (Paris, 1975), pp. 8 et suiv. ; M. De Decker : « De differentiele weerslag van de loongrens op de loonkost in de onderscheiden productiesectoren », *Economisch en sociaal tijdschrift*, n° 6, 1976, pp. 887-892 ; H. Deleeck : « Un autre mode de financement de la sécurité sociale : des cotisations calculées sur la valeur ajoutée », *Reflets et perspectives de la vie économique*, n° 3, 1977, pp. 191-199, et *Droit social*, nos 9-10 (numéro spécial), sept.-oct. 1977, pp. 340-342 ; Deleeck, De Decker et Huybrechs : « Financiering van de sociale zekerheid door bijdragen berekend op de toegevoegde waarde der Belgische ondernemingen in plaats van op het loon », *op. cit.*, Douben : « Sociale premiedruk : een gevarieerde last », *op. cit.*, et *Sociale zekerheid, een economische benadering* (Deventer, Kluwer, 1979) ; Frank : « Substitution de la valeur ajoutée aux salaires... », *op. cit.*

²⁷ Sur ce point, voir B. Mourre : « Aspects économiques d'un changement d'assiette des cotisations sociales », étude de la Direction de la prévision du ministère de l'Economie (Division des études sociales), *Statistiques et études financières* (Paris), série orange, n° 32, 1978, pp. 44-52 ; voir aussi l'article de J. P. Launay : « Financement de la sécurité sociale et politique économique », *Droit social*, janv. 1981, p. 75.

²⁸ On qualifie ici de charges sociales directes celles dont le montant est versé directement par les entreprises aux organismes de protection sociale. Les charges sociales indirectes sont celles qu'une entreprise supporte par la répercussion, dans les prix de vente des biens d'équipement et des consommations intermédiaires dont elle a besoin, des charges directes de l'entreprise vendeuse. Au niveau des branches, les charges indirectes peuvent être appréciées au moyen de tableaux entrées-sorties.

²⁹ A cette question de l'incidence des cotisations patronales, ni les analyses théoriques, ni les approches empiriques ne sont en mesure d'apporter des réponses véritablement satisfaisantes. Elles aboutissent d'ailleurs à des résultats contradictoires. Voir à ce sujet J. A. Brittain : « The incidence of social security payroll taxes », *American Economic Review* (Nashville, American

Economic Association), mars 1971, pp. 110-125; M. S. Feldstein : « The incidence of the social security payroll tax: comment », *ibid.*, sept. 1972, pp. 735-738; J. H. Leuthold : « The incidence of the payroll tax in the United States », *Public Finance Quarterly* (Beverly Hills), janv. 1975, pp. 3-13; W. Vroman : « Employer payroll tax incidence: Empirical tests with cross country data », *Public Finance – Finances publiques* (La Haye), n° 2, 1975, pp. 184-200; J. Weitenberg : « The incidence of social security taxes », *ibid.*, n° 2, 1969, pp. 193-208; D. Hamermesh : « New estimates of the incidence of the payroll tax », *Southern Economic Journal* (Chapel Hill, Caroline du Nord), avril 1979, pp. 1208-1219.

³⁰ P. Hugué : *Simple propos sur la sécurité sociale et sur son financement* (Bruxelles, Bureau du Plan, 10 fév. 1981), p. 32.

³¹ Commissariat général du Plan : *Assiette des charges sociales...*, *op. cit.*

³² Sur l'application des modèles aux études relatives à la sécurité sociale, voir Coppini : *Perspectives d'utilisation des modèles économétriques pour l'étude des problèmes du financement de la sécurité sociale*, *op. cit.*

³³ D'autres études montrent également qu'une extension de l'assiette des cotisations patronales à l'ensemble de la valeur ajoutée se traduirait par des transferts de charges entre entreprises qui pèseraient lourdement sur les secteurs les plus mécanisés, ainsi que sur les secteurs (agriculture, commerce) caractérisés par la présence d'un grand nombre de petites entreprises individuelles n'employant pas ou employant peu de salariés. Ainsi, dans le cas de la Belgique, selon les calculs de Frank, *op. cit.*, tableau 1, relatifs à l'année 1970, une telle mesure aurait provoqué une augmentation des cotisations de 141,2 pour cent dans la branche des produits pétroliers; de 110,7 pour cent pour l'énergie électrique; de 99,9 pour cent pour l'eau (captage, épuration, distribution); de 195 pour cent pour les transports maritimes; de 35,5 pour cent pour le minerai de fer et les métaux ferreux, etc. Des calculs analogues ont été effectués, notamment par Delecker, De Decker et Huybrechts, *op. cit.*, pour la Belgique et par Douben, *op. cit.*, et de Neubourg et Caspers, *op. cit.*, pour les Pays-Bas.

³⁴ Les auteurs du rapport précisent à ce sujet que le modèle DMS de l'INSEE, utilisé pour cette simulation, ne comporte pas une décomposition sectorielle suffisamment fine pour tenir compte de ces effets indirects, pourtant très importants (voir le tableau 6, p. 31 du rapport).

³⁵ M. A. Coppini : *Les problèmes posés par le financement de la sécurité sociale*, note n° 2, Commission des Communautés européennes (Bruxelles), doc. V/1351/77, p. 6. L'auteur souligne lui aussi la nécessité de ne pas mettre en œuvre des modalités de financement de la sécurité sociale susceptibles de décourager le progrès technique, car la mécanisation de nombreuses opérations de production profite finalement à la collectivité tout entière.

³⁶ Voir notamment les articles de M. Lhuguenot : « Plaidoyer pour une idée saugrenue : la taxation des amortissements comme mode de financement de la sécurité sociale », *Droit social*, fév. 1973, pp. 53-57, et de Frank : « Substitution de la valeur ajoutée aux salaires... », *op. cit.* Ce dernier auteur préconise en fait l'instauration d'une cotisation assise à la fois sur les salaires et sur les amortissements.

³⁷ Sur ces principes, voir M. A. Coppini : *Problèmes du financement de la sécurité sociale*, note n° 3, Commission des Communautés européennes (Bruxelles), doc. V/173/78-FR.

³⁸ A. et Ch. Euzéby : « A propos du plafond des cotisations de sécurité sociale », *op. cit.*

³⁹ Sur ce point, voir notamment les articles de Perrin : « La sécurité sociale au passé et au présent », *op. cit.*, pp. 87-131, et de G. M. J. Veldkamp : « L'extension de la protection sociale aux catégories de personnes autres que les travailleurs : dynamique de l'Etat-providence et relations industrielles », *Droit social*, avril 1977, pp. 108-112.

⁴⁰ Pour des propositions allant dans le même sens, voir notamment Dupeyroux : *Droit de la sécurité sociale*, *op. cit.*; R. Boelaert : « Modes alternatifs de financement de la sécurité sociale : une analyse de différentes propositions », *Revue belge de sécurité sociale*, fév. 1979, pp. 117-132; A. Durán Heras et B. Gonzalo Gonzalez : « Alternativas para la reforma financiera de la seguridad social », *Presupuesto y gasto público* (Madrid), n° 7, 1980, pp. 57-73; A. Euzéby : « Faut-il fiscaliser la sécurité sociale? », *op. cit.*; Munnel : *The future of social security*, *op. cit.*; Instituut voor sociaal Zekerheidsrecht : *Ontwerp van Wetboek Sociale Zekerheid* (Louvain, Universitaire Pers, 1978), pp. 120-134; V. Scotti : « La fiscalizzazione degli oneri sociali e il contenimento del costo del lavoro », *Sicurezza sociale oggi* (Rome), n° 5, 1979, pp. 75-92.

⁴¹ Sur ces points, voir aussi A. Euzéby : « Faut-il fiscaliser la sécurité sociale? », *op. cit.*

⁴² Ainsi, en France, les caisses du régime agricole sont gérées par les intéressés eux-mêmes alors que leurs ressources sont essentiellement fiscales.

Sécurité sociale : Quelle méthode de financement ?

⁴³ Aux Etats-Unis, le Conseil de la sécurité sociale s'est récemment prononcé à l'unanimité pour une diminution de la part des cotisations dans les recettes de la sécurité sociale. Mais il a rejeté, à l'unanimité également, le recours à un impôt sur la valeur ajoutée par crainte des risques d'inflation. Voir *Social security financing and benefits*, Reports of the 1979 Advisory Council on Social Security (Washington, US Department of Health, Education and Welfare, déc. 1979).

⁴⁴ OCDE : *Statistiques de recettes publiques des pays membres de l'OCDE, 1965-1979* (Paris, 1980).

⁴⁵ G. Gilbert : *Economie politique des structures fiscales*, thèse de doctorat d'Etat, Université de Paris X, 1979.

⁴⁶ Sur ce point, voir notamment A. Margairaz : *La fraude fiscale et ses succédanés* (Lausanne, 1970); G. W. Holmes et J. L. Cox (sous la direction de) : *Tax fraud* (Anne Arbor, Michigan Institute of Continuing Legal Education, 1973); G. F. Kopits : *Taxation and multinational firm behaviour: A critical study*, IMF Staff Papers, n° 3 (Washington, 1976).

⁴⁷ Parmi les très nombreux ouvrages traitant des méthodes de rationalisation des choix de dépenses publiques, on consultera avec intérêt : R. H. Haveman et J. Margolis : *Public expenditures and policy analysis* (Chicago, Rand McNally College Publishing Company, 1977); L. Weber : *L'analyse économique des dépenses publiques. Fondements et principes de la rationalisation des choix budgétaires* (Paris, Presses universitaires de France, 1978); P. A. Pyrrh : *Zero-base budgeting. A practical management tool for evaluating expenses* (New York, John Wiley & Sons, 1973); J. S. Wholey : *Zero-base budgeting and program evaluation* (Lexington, Toronto, Lexington Books, 1979).

EXPÉRIENCES NATIONALES EN MATIÈRE DE FINANCEMENT

4

Ce chapitre contient la description de six expériences nationales en matière de financement de la sécurité sociale (Argentine, Australie, Espagne, Etats-Unis, France, Hongrie). Si cette description fait apparaître certains problèmes communs – et tout spécialement la nécessité de faire face à un accroissement général et continu des dépenses dans un contexte économique fort difficile –, elle met aussi en évidence l'importance des spécificités nationales. C'est ainsi que la structure du financement varie fortement selon les pays. A l'Australie, où l'essentiel du système est financé sur les fonds publics, s'opposent l'Espagne, les Etats-Unis et la France, où traditionnellement le financement repose surtout sur les cotisations salariales. L'Argentine, qui connaissait une structure analogue, en a changé en 1980 en remplaçant la cotisation de l'entreprise par une part du produit de la taxe sur la valeur ajoutée. En Hongrie – comme dans beaucoup de pays à économie planifiée –, le financement par les contributions sur les salaires est complété, dans une mesure de plus en plus importante, par une subvention de l'Etat. Dans tous les pays, des changements sont ou ont été récemment à l'ordre du jour. Mais les caractéristiques nationales, et spécialement le poids du passé, ainsi que les principes qui continuent à orienter la protection sociale dans chaque pays font que le problème de l'avenir du financement se pose en des termes différents d'un pays à l'autre.

Ce chapitre a été rédigé d'après les études nationales présentées à la Réunion d'experts du BIT sur le financement de la sécurité sociale et en reflète les idées principales. Ces études avaient été préparées par M. Amancio C. López, directeur général du Bureau sectoriel de développement, Secrétariat d'Etat à la sécurité sociale (Argentine); M. C. McAlister, premier directeur général adjoint à la Division du développement, Département de la sécurité sociale (Australie); M. J. Velarde Fuertes, professeur à l'Université Complutense de Madrid (Espagne); M. R. J. Myers, directeur exécutif de la Commission nationale sur la réforme de la sécurité sociale (Etats-Unis); M. F. Pavard, directeur de la Caisse nationale d'assurance-vieillesse des travailleurs salariés (France), et M. T. Farkasinszky, chef adjoint du Département de la politique sociale, ministère du Travail (Hongrie).

LE CHANGEMENT DU MODE DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE EN ARGENTINE

Avant 1980, le système de sécurité sociale argentin était financé essentiellement par le cumul des cotisations des travailleurs et de celles des employeurs. En juillet 1980, le gouvernement décida, sur proposition du ministère de l'Economie, de supprimer la cotisation patronale (15 pour cent du salaire plus 5 pour cent au titre d'une contribution au Fonds national du logement) et de recourir à une augmentation de la taxe sur la valeur ajoutée pour contrebalancer la diminution résultante des ressources de la sécurité sociale. Plus exactement, la participation des fonds publics à la sécurité sociale décidée pour couvrir la suppression de la cotisation patronale devait provenir de l'ensemble des recettes d'impôts et non d'un pourcentage affecté de la TVA, mais en fait le taux de la TVA a été augmenté pour faire face à cette charge nouvelle des finances publiques.

La décision était motivée, en principe, par les avantages que semblable taxation, estimée plus neutre que la cotisation, devait présenter pour l'économie en général. Elle avait surtout un objectif de caractère conjoncturel : compenser, par un allègement des coûts de production, les effets sur les entreprises d'une politique monétaire qui, de façon artificielle, maintenait la parité de la monnaie nationale avec le dollar.

La mise en vigueur de cette mesure a posé différents problèmes. Il s'est agi, en premier lieu, du mode de détermination de la subvention compensatrice. Au départ, cette subvention, égale à la cotisation supprimée (soit 15 pour cent de la masse des salaires soumis à cotisation), représentait un certain pourcentage de l'ensemble des impôts. Ce pourcentage devait-il servir de base constante pour la détermination de la subvention ? Et, dans l'affirmative, ne courait-on pas le risque de voir un jour la sécurité sociale disposer de ressources insuffisantes ?

En effet, d'une part, le niveau des dépenses de la sécurité sociale est lié à l'évolution des salaires (la loi prescrit que les prestations sont revalorisées sur la base de l'indice des salaires) ; d'autre part, alors qu'auparavant les ressources provenant des cotisations patronales variaient aussi en fonction des salaires, il n'en est plus de même des ressources en provenance de l'impôt, qui – notamment celles de la TVA – dépendent des prix. Dans ces conditions, il fallait ou abandonner la revalorisation des prestations en fonction des salaires ou adopter une formule de détermination de la part des impôts affectée à la sécurité sociale qui ne tienne pas compte d'un pourcentage fixe prédéterminé.

C'est cette seconde solution qui a été adoptée, non seulement pour préserver la revalorisation des prestations, mais aussi pour des raisons techniques : le paiement des prestations présente un caractère saisonnier différent de celui des impôts ; avec l'établissement d'un pourcentage fixe, les ressources de la sécurité sociale resteraient subordonnées aux capacités de recouvrement plus ou moins grandes d'un organisme étranger au système.

La formule retenue a consisté à calculer chaque mois la subvention à partir des cotisations réellement perçues (les salariés continuant à verser des cotisations).

Un autre problème était de conserver l'autonomie absolue du système de sécurité sociale en général et dans le recouvrement des fonds en particulier. Pour y parvenir, on mit d'abord sur pied un projet qui visait à ne pas modifier la structure du régime de pensions. En gros, on aurait maintenu l'obligation des employeurs envers le système: ils auraient continué de verser leur cotisation comme auparavant, mais auraient déduit son montant des sommes dues au titre de la TVA (majoration incluse). De cette façon, les entreprises à forte densité de main-d'œuvre auraient pu déduire un montant plus élevé que les entreprises fortement capitalisées, ce qui aurait permis d'atteindre le but visé sans toucher aux mécanismes de la sécurité sociale.

Ce projet n'ayant pas été retenu, il fallait trouver la solution d'un nouveau problème: garantir l'autonomie de la sécurité sociale lors de la perception des fonds. Comme il est notoire que les finances publiques traversent parfois des moments critiques, les fonds à transférer à la sécurité sociale risquaient d'être l'objet de dangereuses tentations. Pour y parer, il fut décidé que le transfert serait opéré avant que les fonds soient versés au Trésor, l'affectation étant réalisée par la Banque nationale qui centralise toutes les rentrées du ministère des Finances. Pour plus de sûreté, la loi autorisa la sécurité sociale à «émettre des tirages» auprès de cette banque, en sorte qu'il ne soit même pas nécessaire que le transfert ait été réalisé pour pouvoir disposer des fonds.

Un grand problème restait encore à résoudre: qu'arriverait-il si, à un moment donné, la Banque nationale se trouvait dans l'impossibilité pratique d'honorer le tirage, le montant de celui-ci étant supérieur au total des impôts perçus? Pour tenir compte de pareille éventualité, on accorda la garantie de la Banque centrale, seul organisme dans tout le pays susceptible de couvrir le déficit.

Les garanties introduites se sont révélées efficaces. Jusqu'à présent, les transferts de fonds n'ont souffert d'aucun retard et le régime de la sécurité sociale poursuit son cours sans heurts. Pourtant des craintes subsistent. Avec le temps, les bénéficiaires de la mesure prise risquent d'«oublier» que l'impôt a été augmenté pour réduire de vingt points leurs coûts de production et il ne serait pas étonnant de voir les théoriciens prendre prétexte de la pression fiscale pour réclamer une réduction des dépenses publiques, auxquelles la sécurité sociale serait assimilée à tort. Il en irait tout autrement si le projet de maintien des obligations de l'employeur avait été accepté.

LE FINANCEMENT DU RÉGIME DE GARANTIE D'UN REVENU MINIMAL EN AUSTRALIE

En Australie, la sécurité sociale comprend un ensemble de systèmes divers, qui peuvent parfois se chevaucher et qui sont organisés soit par le

gouvernement fédéral, soit par les gouvernements des différents Etats, soit librement. Le principal de ces systèmes, qui seul sera pris en considération ici, est le régime de garantie d'un revenu minimal géré par l'administration fédérale (Département de la sécurité sociale). A côté de ce régime, on trouve d'abord un régime de réparation des accidents du travail, qui relève de chaque Etat. Fondé sur le principe de la responsabilité sans faute des employeurs, il est organisé sous forme d'une assurance obligatoire; les primes payées par les employeurs sont calculées en fonction du risque propre à l'entreprise. Des régimes de pensions de retraite établis librement sur une base professionnelle couvrent une partie des travailleurs. Gérés par les compagnies d'assurances, ils sont financés par des contributions des assurés et/ou des employeurs, encouragés par des avantages fiscaux accordés par le gouvernement fédéral. Le système de soins de santé, organisé par le gouvernement fédéral (et complété par des accords passés avec les gouvernements des Etats) et financé sur les fonds publics, assure les soins médicaux de base et les soins hospitaliers aux catégories à faible revenu. Le reste de la population a accès à des assurances volontaires financées par des primes versées par les intéressés, mais encouragées également par des avantages fiscaux. Un système de prestations en espèces pour les soins de santé aux anciens combattants et à leurs ayants droit est financé sur les fonds publics. Il faudrait mentionner encore diverses prestations en espèces ou en nature à but social accordées par les autorités locales, les gouvernements des Etats ou le gouvernement fédéral ainsi que le maintien du salaire, à la charge des employeurs et dans certaines conditions, en cas de congé de maladie. Environ 13 pour cent du produit intérieur brut sont consacrés à la sécurité sociale.

Le régime de garantie d'un revenu minimal a pour objet de servir aux personnes qui ne peuvent travailler, en sont empêchées ou ne trouvent pas de travail (personnes âgées, invalides, malades, parents uniques, chômeurs), des prestations en espèces, à long ou à court terme selon les cas, uniformes et imposables. Sauf pour les personnes âgées de plus de soixant-dix ans, ces prestations sont soumises à une condition de revenu. Le versement des prestations prend fin à partir d'un certain niveau de revenu (qui représente environ 52 pour cent du salaire moyen pour une personne seule et 87 pour cent pour un couple marié); en deçà de ces seuils, le montant de la prestation est dégressif par rapport au revenu. Au cours des années, on a assisté à une libéralisation de la condition de revenu. Le régime verse aussi des allocations familiales, universelles et non imposables, pour tous les enfants à charge. Il est entièrement financé sur fonds publics. Ses dépenses représentent 6,7 pour cent du PIB (6 pour cent sans les allocations familiales) et elles intéressent 47 pour cent de la population (22 pour cent si l'on exclut les allocations familiales).

L'adoption du financement sur fonds publics pour ce régime, qui, rappelons-le, est l'élément le plus important de la sécurité sociale australienne, reflète en partie l'objectif du gouvernement de lutter contre la pauvreté. Dans cette perspective, il faut considérer à la fois la nature des prestations et le mode de financement: on estime que l'approche du versement de prestations

forfaitaires sous condition de revenu, financées sur fonds publics, favorise une plus grande efficacité cible que l'approche des assurances sociales liées aux gains, en ceci que l'incidence sur le niveau de pauvreté peut être plus marquée pour une dépense donnée.

La question se pose de savoir si un financement par cotisations ne permettrait pas de réunir davantage de fonds qu'un financement public, et, par voie de conséquence, d'accroître les dépenses en faveur de la lutte contre la pauvreté. Il est extrêmement difficile, sinon impossible d'y répondre. Il semble bien que l'approche des assurances sociales puisse rassembler davantage de fonds, encore que l'on ne sache pas dans quelle mesure, mais la redistribution de ce supplément aux personnes les plus démunies est douteuse, compte tenu de la nécessité psychologique de conserver un lien assez étroit entre cotisations et prestations. Il serait légitime de penser aussi que, s'il existe bien une capacité de taxation suffisante pour obtenir davantage par le biais des cotisations, une part importante de cette capacité pourrait permettre une augmentation des impôts. Il serait alors possible d'allouer en totalité la différence aux personnes les plus nécessiteuses sur la base de la priorité sociale plutôt que sur celle de l'historique des cotisations.

Dans un système de garantie d'un revenu minimal, il faut considérer le niveau des prestations versées pour en apprécier l'incidence sur la réduction de la pauvreté. On constate que, dans le régime australien, les prestations forfaitaires prévues n'impliquent pas nécessairement de faibles taux de remplacement des salaires. Au contraire, ces taux peuvent être assez importants pour les salaires modestes, d'autant plus que des pensions plus élevées sont versées aux couples et qu'il est tenu compte du nombre d'enfants à charge. Dans cette appréciation, on doit aussi prendre en considération les « salaires indirects », comme les soins médicaux gratuits. Les personnes dont le salaire est plus élevé peuvent obtenir des taux de remplacement supérieurs au moyen d'une assurance individuelle (en particulier par le biais des fonds de pensions professionnelles qui sont subventionnés) mais cela implique une cotisation du salarié ou de son employeur, voire de l'un et de l'autre.

Le système australien aurait encore un autre avantage en ce qu'il permet mieux de pourvoir aux besoins des catégories de personnes qui n'ont jamais eu de lien avec le travail ou qui en ont perdu le bénéfice (handicapés de naissance, nouveaux venus sur le marché du travail, mères célibataires, personnes en chômage prolongé). Le financement public facilite l'égalité de traitement pour les nécessiteux indépendamment de l'origine de leur situation. Ainsi, en Australie, tous les parents uniques ont droit au bénéfice de la garantie d'un revenu minimal aux mêmes conditions, quelles que soient les circonstances qui en ont fait des parents uniques.

On doit ajouter qu'un système à financement public permet une grande simplicité administrative en évitant la création de mécanismes compliqués de calcul et de recouvrement des cotisations ainsi que de calcul des prestations sur la base des cotisations versées. L'application de la condition de revenu pourrait soulever des problèmes administratifs, mais les processus d'évaluation sont mécaniques et directs.

Autre avantage, un système de financement public est mieux adaptable aux exigences globales de la politique fiscale et monétaire de l'Etat, notamment en période de récession économique. Dans un tel système, les dépenses de sécurité sociale ont tendance à être plus souples que dans un système d'assurance sociale car, grâce à l'absence de promesses quasi contractuelles, le gouvernement court moins le risque d'être prisonnier d'engagements qu'il ne pourrait pas tenir dans certaines circonstances (bien que les possibilités de réduction de ces dépenses soient limitées en raison des difficultés politiques qui pourraient en résulter). Notons aussi que, dans la mesure où le financement public met en jeu une structure des impôts plus progressive, le système a tendance à se stabiliser automatiquement de lui-même : les recettes augmenteront plus vite que les revenus en période de forte croissance, et moins vite en période de faible croissance.

Néanmoins, des pressions se sont exercées périodiquement pour que des changements fondamentaux soient apportés à la structure et au financement du système et, en particulier, pour que soit introduite une certaine forme de financement par cotisations.

En 1938, une loi fut votée qui créait, au bénéfice des salariés, un régime d'assurance sociale obligatoire financé par des cotisations forfaitaires (les prestations étant également forfaitaires), mais elle ne fut jamais appliquée. Plusieurs raisons expliquent ce revirement. On pensait que l'assurance sociale ne résoudrait pas les problèmes de la pauvreté chez les personnes âgées ni chez les personnes incapables de cotiser ou exclues du champ d'application (notamment les travailleurs agricoles et les travailleurs indépendants). Les salariés estimaient qu'ils ne devaient pas cotiser directement : ils tenaient une telle cotisation pour une taxation catégorielle sans considération de la capacité contributive des individus. Les employeurs craignaient que le système ne suscite des pressions pour obtenir des salaires plus élevés et ne réduise ainsi la rentabilité des entreprises. Les gouvernements des Etats, enfin, considéraient cette loi comme une intrusion dans des domaines comme la réparation des accidents du travail, qui étaient et demeurent sous leur responsabilité.

Un autre système contributif fut cependant mis en place en 1945. Pour faire face à toutes les dépenses du gouvernement dans le domaine de la santé et des services sociaux, le Fonds national de prévoyance fut créé ; il était financé par une contribution pour les services sociaux (taxe qui s'ajoutait à l'impôt sur le revenu), une cotisation sur les salaires et une subvention du gouvernement. En 1952, la contribution pour les services sociaux fut intégrée à l'impôt sur le revenu, et le Fonds national de prévoyance est devenu un simple organe comptable.

En ce qui concerne les soins de santé, un lien direct entre contributions et prestations fut réintroduit en 1976. Le système de soins *Medibank*, créé en 1974 pour l'ensemble de la population, devait être financé par une taxe de 1,25 pour cent du revenu imposable s'ajoutant à une subvention du gouvernement, mais, faute d'une loi appropriée, il fut entièrement financé sur les fonds publics. Des cotisations furent de nouveau prévues en 1976 : les assurés

avaient la possibilité de choisir entre le régime *Medibank*, auquel cas ils devaient verser une contribution de 2,5 pour cent plafonnée sur leur revenu imposable, et des caisses d'assurance-maladie, auxquelles ils devaient également cotiser. En 1978, la taxe fut supprimée dans le cadre d'une modification du système de soins de santé.

Au cours des années soixante-dix, deux commissions d'enquête ont recommandé l'institution de régimes contributifs. Ce fut d'abord la Commission d'enquête sur l'assurance-maladie et accidents, qui devait préconiser (en 1974) la création d'un régime automatique de réparation s'appliquant à toute la population. L'un des objectifs était de pallier les lacunes des régimes existants, résultant surtout de l'application du système de la responsabilité civile. Les prestations auraient été liées aux salaires, versées sans condition de revenu et coordonnées avec celles du régime de garantie d'un revenu minimal. Le régime aurait été financé par une cotisation de l'employeur assise sur les salaires et par une taxe sur l'essence. Une loi prévoyant la mise en place d'un tel régime (mais limité à l'assurance-accidents) fut adoptée en 1974 mais rendue caduque l'année suivante à la suite d'un changement de gouvernement.

L'enquête sur un régime national de pensions de retraite conduisit elle aussi la commission officielle à préconiser (en 1976) l'établissement d'un régime contributif. Le système, exempt de toute condition de revenu, devait comporter une pension universelle, une pension « achetée » liée au salaire et une pension supplémentaire s'ajoutant à la pension « achetée » pour la porter à un certain minimum. Une contribution obligatoire égale à 5 pour cent du revenu aurait financé la pension liée au salaire ainsi qu'une petite partie de la pension universelle et de la pension supplémentaire ; les fonds publics auraient complété le financement. La commission d'enquête estimait qu'il fallait accorder la priorité au relèvement du niveau général des pensions plutôt que de servir des pensions importantes aux personnes à hauts revenus d'activité. Néanmoins, elle jugeait nécessaire aussi un certain degré de proportionnalité au revenu d'activité pour que la contribution ne soit pas ressentie comme un impôt supplémentaire.

Le gouvernement n'adopta pas ces recommandations. Il estima qu'en dépit du lien établi entre prestations et contributions, ces dernières seraient considérées comme un impôt supplémentaire sur le revenu, alors que son objectif global était de réduire la charge fiscale. En outre, le caractère obligatoire du régime était contraire à sa conception favorable à la liberté de choix en matière de prévoyance. A cela s'ajoutait que le gouvernement voulait orienter les prestations vers les personnes les plus nécessiteuses et craignait le déséquilibre résultant de taux de pension plus élevés que ceux des autres prestations.

Notons qu'une autre enquête, l'enquête sur la pauvreté, déboucha (en 1975), contrairement aux deux précédentes, sur une recommandation tendant à l'institution d'un système totalement financé sur fonds publics, adaptation de l'actuel régime de garantie d'un revenu minimal. Au lieu d'allocations de garantie d'un revenu minimal déterminées sur une base sectorielle,

on aurait établi un système de revenu minimal garanti général prévoyant des prestations calculées en fonction d'un seuil de pauvreté. Pour en assurer le financement, le gouvernement fédéral aurait créé une taxe proportionnelle sur tous les revenus privés. Les recommandations de la commission n'ont pas été appliquées dans leur ensemble mais elles ont conduit à certaines améliorations du régime (conditions de ressources transformées en conditions de revenu seulement, allocations familiales remplaçant les déductions d'impôt pour enfants, etc.).

*

* *

En Australie, comme dans beaucoup d'autres pays, on se pose la question de savoir si le système actuel est viable, étant donné que l'augmentation des dépenses semble dépasser la capacité et le désir de la communauté de les financer par l'impôt. On se demande si d'autres méthodes de financement seraient mieux à même de répondre à la demande future. Entre 1970 et 1980, les dépenses annuelles de sécurité sociale et de prévoyance ont augmenté en moyenne de 22 pour cent (soit 10,5 pour cent en termes réels), passant de 10 à 27 pour cent des dépenses totales du gouvernement fédéral. Toutefois, ce pourcentage s'est stabilisé au cours des quatre dernières années. Il faut souligner que cette progression n'a pas été due seulement à des changements démographiques ou à de mauvaises conditions économiques; elle résulte aussi des décisions gouvernementales qui ont amélioré le régime.

Ce dernier facteur mis à part, que l'on ne peut prévoir, l'évolution du coût de la sécurité sociale sera surtout commandée par le mouvement de l'effectif des personnes âgées. Bien que la population australienne soit lentement en train de vieillir, l'Australie demeure relativement bien placée à cet égard par rapport aux autres pays industrialisés. En 1980, environ 11,7 pour cent de la population avaient atteint l'âge de la retraite (soixante-cinq ans pour les hommes et soixante ans pour les femmes). Ce pourcentage devrait passer à 13,7 pour cent en l'an 2000. Le rapport personnes âgées-actifs, actuellement de 18,5 pour cent, devrait passer à 21,7 pour cent en l'an 2000.

D'autre part, la proportion des enfants à charge par rapport aux actifs devrait décliner, ce qui entraînera une réduction des dépenses publiques et surtout des dépenses privées que représente le coût des enfants. Ainsi la population active aura une plus grande capacité de faire face à l'augmentation du coût des dépenses publiques, d'autant plus que le taux de participation des femmes au marché du travail devrait continuer à progresser.

Il est évident cependant que c'est surtout la croissance économique qui déterminera la capacité de répondre à la demande future. Même si les taux moyens de taxation devaient augmenter sensiblement, il est probable que les contribuables accepteraient cette charge supplémentaire avec une croissance économique qui entraînera une augmentation de leur revenu disponible.

La question se pose aussi de savoir si une plus grande intervention du secteur privé dans la sécurité des revenus peut alléger les problèmes du gou-

vernement en matière de financement. Cela semble peu probable car si les dépenses directes peuvent être ainsi réduites les coûts indirects, tels que les exonérations fiscales en cas de participation à des fonds de retraite, seront accrus. D'autre part, d'un point de vue macro-économique, les prélèvements pour la sécurité sociale pèsent sur l'économie, qu'ils soient publics ou privés.

On envisage parfois aussi un recours plus étendu à la capitalisation pour alléger la charge des générations futures. Mais rien ne prouve qu'une plus grande capitalisation permette d'atteindre ce résultat, et il n'y a aucune raison pour que les versements actuels ne correspondent pas à la capacité actuelle de payer, dans la mesure où les programmes ne contiennent pas de promesses irréalistes. A cet égard, le régime australien de garantie d'un revenu minimal paraît en mesure d'éviter les difficultés de financement auxquelles devront faire face les régimes d'assurance sociale fondés sur des cotisations salariales et comportant un élément quasi contractuel.

LE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE EN ESPAGNE

Dans l'analyse du financement de la sécurité sociale espagnole, quatre données doivent être prises en considération. La première est l'évolution qui a conduit le système de sécurité sociale à sa structure actuelle. La deuxième est la situation des finances publiques espagnoles dans le présent contexte de crise économique, en raison de son incidence sur ce système. Il convient alors d'examiner comment le budget de la sécurité sociale tient compte de cette situation et de chercher enfin à discerner l'orientation qui semble être donnée au système de sécurité sociale en matière de financement.

Au préalable, il importe de rappeler que, si la structure actuelle de la sécurité sociale espagnole est toujours celle que lui a donnée la loi de base du 28 décembre 1963, une réorganisation profonde est envisagée, compte tenu notamment du changement des conditions politiques nationales (Constitution de 1978); de la nouvelle réalité des relations de travail due à une réorganisation radicale des forces syndicales et des groupements d'entreprises (loi sur le droit d'association syndicale du 1^{er} avril 1977 et ratification par l'Espagne, le 13 avril 1977, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels); enfin, de la grave crise économique mondiale, qui a eu des répercussions très fortes sur l'économie espagnole¹.

Nous n'examinerons pas ici la question de l'assurance-chômage, qui est restée en dehors du cadre administratif de la sécurité sociale. Cette assurance est, depuis 1978, largement financée par l'Etat, en plus de la cotisation de l'entreprise (3,40 pour cent du montant des salaires réels) et de celle du travailleur (0,60 pour cent du même montant). Ses dépenses augmentent très rapidement (les indemnités de chômage représentaient 0,02 pour cent du produit intérieur brut en 1960 et 3,6 pour cent en 1980), et un déficit de 110 milliards de pesetas était prévu pour 1981.

Aperçu de l'évolution du financement de la sécurité sociale

A l'origine, dans le financement de la sécurité sociale, on appliquait la technique de la capitalisation utilisée par les assurances privées. Le recours à cette technique ayant donné lieu à de vives critiques, la loi de 1963 a assuré le financement par la méthode de la répartition, tout en laissant subsister quelques traces de capitalisation (dans les mutualités des accidents du travail et pour la formation de certaines réserves), lesquelles sont actuellement en forte régression. Le capital amassé auparavant a été utilisé pour stériliser les tensions inflationnistes par la souscription d'un emprunt à taux d'intérêt très bas destiné à couvrir la dette publique et aussi pour financer l'établissement de certaines entreprises nationales. A l'heure actuelle, la sécurité sociale espagnole ne dispose plus que d'un capital très restreint et sa capacité d'épargne est très faible, trop faible même pour pouvoir financer tous les investissements qu'exige le fonctionnement des services.

Plus de quatre cinquièmes des recettes de la sécurité sociale sont constitués par des cotisations calculées sur les salaires; les deux tiers d'entre elles sont versés par les entreprises. L'importance des prélèvements sociaux dans l'ensemble des prélèvements obligatoires s'accroît: entre 1970 et 1980, le montant des cotisations a décuplé alors que celui des impôts n'a que sextuplé. Pendant la même période, le taux effectif des cotisations par rapport aux salaires a été porté de 16 à 28 pour cent. Le coût de la main-d'œuvre s'est donc accru d'autant.

Les trois composantes essentielles des dépenses de sécurité sociale – assistance sanitaire, pensions, indemnités de chômage – ont connu une accélération qui se traduit par une augmentation annuelle correspondant approximativement à 1 pour cent du PIB. La montée des dépenses n'a été freinée qu'au cours des derniers exercices.

La gravité de la situation provoquée par la crise économique met en question le maintien d'un système de financement qui est constitué d'un impôt sur les salaires. Le renchérissement de la main-d'œuvre crée des difficultés pour l'emploi, d'autant plus que le coût de la main-d'œuvre augmentant plus vite que celui de l'énergie, cette dernière tend à se substituer au travail. Le financement par cotisations est source de grandes inégalités entre les secteurs et les entreprises, et il pénalise les entreprises qui appliquent la politique des salaires recommandée par le gouvernement. Enfin, il porte atteinte à la compétitivité sur les marchés extérieurs et accentue les fortes tendances inflationnistes actuelles.

Toutefois, des instruments ont été mis au point qui permettent de coordonner la politique financière de la sécurité sociale et de mieux l'intégrer dans l'économie générale. Ainsi y a-t-il aujourd'hui unité de budget et de patrimoine pour tous les régimes, ce qui est un instrument précieux pour mener une politique économique efficace. D'autre part, tout un ensemble de mécanismes de contrôle budgétaire a été constitué.

Tableau 13. Espagne : Consommation, ressources en capital et investissement, en pourcentage du revenu national brut disponible, 1978-1980

	Pourcentage du revenu national brut disponible		
	1978	1979	1980
1. Consommation	78,3	79,6	81,1
2. Ressources en capital (« épargne »)	21,7	20,4	18,9
3. Investissement brut	20,8	20,3	21,3
4. Solde ou déficit (-) extérieur (2-3)	1,0	0,1	-2,4

Source : Banque d'Espagne.

La situation financière

On constate d'abord que les crédits octroyés au secteur public – administration centrale, sécurité sociale, organismes autonomes et entreprises publiques – se sont accrus considérablement : entre 1977 et avril 1981, ils ont passé de 183,8 à 1 201,8 milliards de pesetas ; ces crédits sont financés essentiellement par des prêts de la Banque d'Espagne.

En 1980, le déficit final du secteur public s'est élevé à 515,4 milliards de pesetas (3,4 pour cent du revenu national brut disponible (RNBD)). Ce fait aggrave la situation de l'épargne, qui, dans les années 1970-1974, correspondait à 25 pour cent du RNBD et s'est ensuite sensiblement réduite, ainsi qu'il ressort du tableau 13.

Dans les dépenses du secteur public, les dépenses relatives aux activités sociales ont passé de 59,5 pour cent en 1969 à 70 pour cent en 1980. On peut s'attendre que les investissements actuels du secteur public dans ce domaine provoqueront immédiatement une augmentation très forte des dépenses courantes et, par conséquent, un nouveau fléchissement de l'« épargne » dans l'ensemble du système.

Ainsi, une série de problèmes de financement se posent à l'économie espagnole, dans lesquels le comportement du secteur public joue maintenant un rôle capital. La prévision de la Banque d'Espagne selon laquelle le déficit du secteur public va se creuser pour atteindre, en 1982, de 800 à 1 000 milliards de pesetas est donc particulièrement préoccupante, d'autant plus que le PIB stagne (l'année 1981 devait être une année de croissance zéro).

Dans ces conditions, il s'agit de savoir comment le système de sécurité sociale peut, sans perdre son efficacité, changer ses mécanismes financiers de manière à ne pas causer de graves perturbations dans la structure économique nationale.

Le budget de la sécurité sociale²

Depuis la loi budgétaire générale du 4 janvier 1977, le gouvernement doit joindre au budget général de l'Etat le budget résumé de la sécurité

Sécurité sociale: Quelle méthode de financement?

sociale et tout un ensemble de documents parmi lesquels figure notamment un rapport économique et financier qui doit expliquer comment les prévisions de recettes et de dépenses ont été établies.

Néanmoins, ce budget ne comprend pas l'ensemble des prestations de la sécurité sociale car, selon le décret-loi royal du 16 novembre 1978, il laisse à part notamment les prestations de chômage, les prestations versées par diverses administrations publiques (pour les fonctionnaires), les prestations versées à des catégories de non-actifs et au titre des pensions de guerre, etc. Jusqu'à présent, on n'a pas effectué de refonte dans ce domaine, mais on espère qu'en 1982 ce travail sera fait par l'Institut d'étude de la santé et de la sécurité sociale (IESSS) qui, selon le mandat qu'il a reçu, devra établir le budget social espagnol pour 1983.

Sur la base de diverses données, on a pu établir l'estimation suivante des dépenses sociales pour 1980:

Dépenses	Milliards de pesetas
a) Prestations sociales des administrations publiques, production directe non comprise:	
Prestations du système de sécurité sociale:	
Economiques	1 127,3
Accordées aux familles à des fins spécifiques (pharmacie, hospitalisation approuvée, etc.)	295,1
Prestations d'autres administrations de sécurité sociale	42,7
Prestations de l'Institut national de l'emploi	310,9
Prestations d'autres administrations publiques (catégories non actives, pensions de la guerre civile, fonds nationaux et autres)	288,9
b) Dépenses publiques destinées à produire directement des services à des fins de protection sociale:	
Dépenses de la sécurité sociale	342,0
Services de santé et services sociaux du reste du secteur public (estimation)	60,0
c) Prestations sociales du secteur privé (estimation)	80,0
Total	2 546,9

Ce montant représente environ 17 pour cent du PIB (70 pour cent de ce chiffre total correspond à la sécurité sociale). Cette proportion par rapport au PIB est loin des pourcentages atteints dans les pays des Communautés européennes, mais elle augmente rapidement: aux prix courants, les prestations sociales ont décuplé dans la période 1971-1981, alors que le PIB n'a que sextuplé, et l'on constate que la progression a été plus rapide dans la seconde moitié de la décennie (crise, augmentation du chômage).

Si l'on considère les recettes de la sécurité sociale au sens strict, on constate, dans le budget de 1982, qu'elles proviennent des cotisations à concurrence de plus de 83 pour cent. Le produit des cotisations a évolué depuis 1978 comme l'indique le tableau 14.

Tableau 14. Espagne : Evolution du produit des cotisations, 1978-1982

Année	Produit total des cotisations (milliards de pesetas)	Indice d'augmentation
1978 ¹	1 185,926	100,00
1979 ¹	1 431,777	120,73
1980 ²	1 540,132	129,87
1981 ²	1 812,910	152,87
1982 ²	1 941,413	163,70

¹ Chiffres tirés des comptes. ² Chiffres tirés du budget.

Comme, de 1978 à 1982, l'indice d'augmentation des deux grandes catégories de dépenses – les prestations en espèces, l'assistance sanitaire – a passé de 100 à 199,05 et à 159,35, respectivement, il est clair que le mouvement des cotisations – lesquelles offrent des avantages évidents de commodité de recouvrement – paraît capable de suivre celui de l'assistance sanitaire, mais non celui des prestations en espèces.

Le tableau 15 indique l'évolution des dépenses de la sécurité sociale au sens strict et de chacune de ses grandes branches en chiffres absolus et en pourcentage du PIB.

Relativement au produit intérieur brut, il semble que, depuis 1979, les dépenses du système de sécurité sociale n'ont pas augmenté. Si les dépenses pour les pensions ont continué à croître (mais à un rythme moindre), les dépenses pour les prestations sanitaires ont eu tendance à diminuer.

Le financement de la sécurité sociale : les options actuelles

Il faut tenir compte d'une double exigence : la nécessité de faire face aux dépenses de protection sociale inhérentes au système de sécurité sociale dans le cadre des efforts entrepris pour résoudre les problèmes de l'économie nationale. Il est possible qu'on ait mis particulièrement l'accent sur ce dernier objectif, mais il ne faut pas oublier que la solution du problème financier doit s'inscrire dans celle du problème général des besoins de la sécurité sociale. Concilier ces deux objectifs, tel est l'un des défis les plus difficiles auxquels doivent faire face les dirigeants de la sécurité sociale en Espagne³.

Evidemment, il existe une tendance, en particulier dans les milieux les plus conservateurs, à revenir à un régime de capitalisation, éventuellement avec une forte participation du secteur privé⁴. Toutefois, une comparaison de l'évolution des taux d'intérêt et de celle des indices des prix montrerait que ce système comporte des inconvénients presque insurmontables en Espagne. Il suffit de songer également à la très forte baisse de la Bourse qu'a entraînée la crise pour comprendre que ce problème est loin d'être facile à résoudre.

Toutefois, le régime de répartition fondé sur les cotisations calculées sur les salaires peut constituer pour ceux qui y sont astreints une charge insup-

Tableau 15. Espagne : Evolution des dépenses de la sécurité sociale, 1972-1982

Dépenses	1972		1976 ¹		1978		1979		1980		1981 ²		1982 ²	
	Milliards de pesetas courantes	Pourcentage du PIB	Milliards de pesetas courantes	Pourcentage du PIB	Milliards de pesetas courantes	Pourcentage du PIB	Milliards de pesetas courantes	Pourcentage du PIB	Milliards de pesetas courantes	Pourcentage du PIB	Milliards de pesetas courantes	Pourcentage du PIB	Milliards de pesetas courantes	Pourcentage du PIB
Pensions	80,5	2,3	274,8	3,8	572,9	5,1	749,0	5,7	919,7	6,1	1 129,3	6,4	1 283,8	6,4
Incapacité de travail temporaire	16,3	0,5	52,1	0,7	96,4	0,9	121,6	0,9	111,4	0,7	124,9	0,7	132,4	0,7
Invalidité provisoire	4,4	0,1	7,5	0,1	14,6	0,1	20,7	0,1	22,4	0,1	25,7	0,1	26,9	0,1
Protection de la famille	57,1	1,7	59,9	0,8	60,1	0,5	62,6	0,5	54,0	0,4	54,1	0,3	54,1	0,3
Autres prestations	6,9	0,2	15,5	0,2	13,7	0,1	12,6	0,1	12,1	0,1	11,5	0,1	11,1	0,1
Total des prestations économiques	165,2	4,8	409,8	5,6	757,7	6,7	966,5	7,3	1 119,6	7,4	1 345,5	7,6	1 508,3	7,6
Prestations sanitaires	81,5	2,4	231,1	3,2	409,4	3,6	457,3	3,5	509,6	3,4	574,2	3,3	654,8	3,2
Services sociaux	2,2	0,1	5,5	0,1	8,2	0,1	10,5	0,1	22,0	0,1	24,2	0,1	29,9	0,1
Frais généraux et autres	12,7	0,3	31,8	0,4	43,8	0,4	49,7	0,4	68,4	0,5	76,1	0,4	81,8	0,4
Total	261,6	7,6	678,2	9,3	1 219,1	10,8	1 484,2	11,3	1 719,6	11,4	2 020,0	11,4	2 274,8	11,3

¹ En raison de la modification du système de comptabilité, on a dû estimer les chiffres pour 1976 en se basant sur les comptes de cette année-là. ² On a estimé le PIB à 17 560 milliards de pesetas courantes pour 1981, et à 20 194 milliards de pesetas courantes pour 1982.

portable. Pour cette raison, on a envisagé la possibilité de faire jouer davantage le budget de l'Etat.

D'une part, on a prévu avant tout, en tenant compte des impératifs de la Constitution de 1978, de généraliser l'ensemble des prestations minimales. Le financement devrait en incomber au système fiscal. Mais, compte tenu des problèmes actuels de la fiscalité espagnole et du déficit budgétaire croissant, il importe de se demander par quels nouveaux impôts assurer cet effort fiscal. Le second Livre rouge de la sécurité sociale propose que l'on examine la possibilité de créer : soit des impôts sur les alcools, le tabac et les automobiles (eu égard à la relation qui existe entre ceux-ci et certains risques que doit couvrir la sécurité sociale); soit des impôts destinés à financer partiellement certains régimes spéciaux (tels qu'il en existe dans le secteur de l'agriculture et de l'élevage); soit un système permettant de donner, dans une certaine mesure, une affectation spéciale au produit de l'impôt sur la valeur ajoutée, dont l'introduction est actuellement étudiée par le parlement.

Pour ce qui a trait aux cotisations des entreprises et des travailleurs, on envisage d'élever progressivement les bases salariales maximales pour que les cotisations se rapprochent de celles qui correspondraient aux salaires réels, ce qui semble devoir aboutir à une dispersion moindre de la charge entre les entreprises et les secteurs productifs tout en diminuant en même temps la part de l'entreprise et, bien entendu, en augmentant celle du travailleur.

Actuellement, la question du financement de la sécurité sociale suscite en Espagne une polémique très vive. Il y a lieu de relever comme particulièrement significatif le fait que les principales centrales syndicales – la Confédération syndicale des commissions ouvrières, liée au Parti communiste, et l'Union générale des travailleurs, liée au Parti socialiste ouvrier – admettent bien volontiers la nécessité d'un important transfert des responsabilités en matière de financement vers le système fiscal, rejoignant en cela les vues de la Confédération des organisations patronales (les divergences se situant sur le plan de l'organisation de la gestion et d'autres problèmes). Il paraît évident que cette concordance peut conduire rapidement le financement de la sécurité sociale en Espagne à des structures assez différentes de celles qui sont actuellement les siennes.

LE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE AUX ÉTATS-UNIS

Les différents régimes de sécurité sociale et leur mode de financement

Aux Etats-Unis, il existe divers régimes de sécurité sociale. Les uns sont gérés uniquement par le gouvernement fédéral; d'autres sont sous la responsabilité conjointe du gouvernement fédéral et des Etats; d'autres encore sont uniquement du ressort des Etats (notons qu'aux Etats-Unis la définition « sécurité sociale » est prise dans un sens beaucoup plus restreint que celui qui lui est donné par la convention (n° 102) concernant la sécurité sociale (norme

minimum), 1952, de l'OIT : elle désigne habituellement le seul régime national d'assurance-vieillesse, survivants, invalidité).

Assurance-vieillesse, survivants, invalidité

Ce régime, géré au niveau fédéral, s'étend à presque tous les travailleurs (y compris, depuis 1951, les travailleurs indépendants) du pays et de territoires comme Porto Rico. Seuls font exception la plupart des fonctionnaires du gouvernement fédéral et certains employés des Etats ou des administrations locales. Les travailleurs des chemins de fer sont couverts par un régime à part, mais celui-ci est si étroitement lié au régime général, que ce soit sur le plan du financement ou sur celui des prestations, que l'on peut considérer que ces travailleurs sont assurés par le régime général.

Depuis l'entrée en vigueur du régime en 1939, le financement est fondé en grande partie sur les cotisations des salariés et des employeurs (5,35 pour cent du salaire pour les uns et pour les autres en 1981). Les salaires sont pris en considération jusqu'à concurrence d'un montant annuel maximal qui est passé de 3 000 dollars de 1935 à 1950 à 29 700 dollars en 1981. Quant aux travailleurs indépendants, le taux de leur cotisation a été fixé, à titre de compromis, à une fois et demie celui des salariés (une proportion plus faible fut appliquée entre 1973 et 1980, mais ce ne sera plus le cas à l'avenir).

Les autres sources de financement – relativement plus modestes – proviennent des intérêts du placement des fonds et de certains versements en provenance du fonds général du Trésor fédéral. En 1980, les revenus provenant des intérêts ont représenté 1,9 pour cent des recettes totales. Quant aux versements du fonds général, ils sont destinés, à l'heure actuelle, d'une part, aux membres des forces armées pour les salaires perçus avant 1957 (date de leur assujettissement obligatoire au régime) et non soumis à cotisation ainsi que pour les rémunérations en nature reçues après 1956 (l'Etat paie en quelque sorte rétroactivement des cotisations pour cette catégorie de personnel); d'autre part, aux personnes âgées de soixante-douze ans avant 1972, qui n'étaient pas assurées et qui reçoivent des prestations forfaitaires ajustées périodiquement au coût de la vie. Le montant total des versements pour ces deux catégories en 1980 n'a représenté que 0,5 pour cent des dépenses totales (0,4 pour cent pour le personnel militaire et 0,1 pour cent pour les non-assurés de plus de soixante-douze ans).

A l'origine, le régime était financé sur la base d'une capitalisation partielle, afin de former un fonds rapportant des intérêts qui paieraient une partie des dépenses en prestations. Il ne s'agissait toutefois pas là de réserves actuarielles comme les compagnies d'assurance sur la vie sont obligées d'en détenir, d'après la loi, et comme les régimes privés de pensions cherchent à en constituer après un certain nombre d'années. Au cours des ans, on accorda de moins en moins d'attention au système de capitalisation partielle, et depuis une dizaine d'années le principe de base du financement est celui de la répartition, avec un faible fonds de réserve de prévoyance. Selon divers experts, ce fonds devrait pouvoir couvrir à tout moment de six mois à un an

de dépenses, mais actuellement il se trouve bien en dessous de ce niveau, avec une capacité qui pouvait être estimée à environ deux mois de dépenses à la fin de 1981.

Les avoirs du régime sont, depuis toujours, placés en obligations du gouvernement fédéral (ou en obligations ayant sa garantie pour le capital et les intérêts).

Assurance-hospitalisation

Cette assurance est gérée conjointement avec l'assurance-vieillesse, survivants, invalidité. Elle rembourse les soins médicaux à l'hôpital et certains autres frais annexes aux assurés et à leurs conjoints âgés de soixante-cinq ans ou plus, et aux assurés au bénéfice d'une pension d'invalidité depuis au moins deux ans. Les assurés participent pour une faible part au coût de l'assurance.

Lorsque ce régime entra en vigueur en 1966, le taux de base des cotisations des salariés et des employeurs fut calculé sur le modèle de l'assurance-vieillesse, survivants, invalidité, c'est-à-dire des taux paritaires (1,3 pour cent en 1981). De même, le taux des cotisations des travailleurs indépendants fut fixé à égalité avec celui des salariés, et ce système est toujours appliqué. Les cotisations à l'assurance-vieillesse, survivants, invalidité et à l'assurance-hospitalisation sont prélevées ensemble.

L'assurance-hospitalisation est financée aussi par les intérêts du placement des fonds. En 1980, ces intérêts ne représentaient que 4,3 pour cent des recettes totales. A cela s'ajoutent enfin certains versements du fonds général pour les membres des forces armées ainsi que pour les personnes ayant atteint l'âge de soixante-cinq ans avant 1975, qui n'étaient pas assurées mais qui bénéficient des prestations. Le total de ces versements n'a représenté en 1980 que 2,8 pour cent des recettes totales.

Depuis son entrée en vigueur, l'assurance-hospitalisation a presque toujours fonctionné sur la base du système de répartition. Le montant du fonds devait pouvoir couvrir à tout moment de six mois à une année de versements; il atteignait cinq mois et demi à la fin de 1980.

Les avoirs sont placés de la même manière que ceux de l'assurance-vieillesse, survivants, invalidité.

Assurance-maladie supplémentaire

Ce régime est également géré par le gouvernement fédéral. Toutes les personnes âgées de soixante-cinq ans et plus, et celles qui bénéficient d'une pension d'invalidité depuis au moins deux ans, peuvent y adhérer sur une base individuelle. Environ 95 pour cent des personnes âgées et 90 pour cent des bénéficiaires d'une pension d'invalidité choisissent d'en faire partie. Il rembourse les honoraires des médecins et certains autres frais annexes, généralement à concurrence de 70 à 80 pour cent, et après déduction d'une franchise annuelle de faible montant à titre de participation de l'assuré.

Lorsque ce régime entra en vigueur en 1960, il ne concernait que les personnes âgées de soixante-cinq ans et plus. Il était financé par des cotisations mensuelles uniformes payées par les assurés et par des montants égaux provenant des recettes publiques du gouvernement fédéral. Lorsqu'en 1972 les assurés atteints d'incapacité prolongée et recevant des prestations de l'assurance-vieillesse, survivants, invalidité furent inclus dans le champ d'application, le taux de leur cotisation fut fixé au même niveau que celui des personnes âgées, bien que leur coût par habitant fût plus élevé; il en résulta que la contribution du gouvernement en leur faveur était, toutes proportions gardées, plus élevée et non plus paritaire.

En 1975, le principe de la parité fut également abandonné pour les assurés âgés et la part du gouvernement fédéral fut portée à plus de 50 pour cent, car le taux des cotisations ne peut plus augmenter plus rapidement que les prestations de l'assurance-vieillesse, survivants, invalidité ajustées au coût de la vie.

Actuellement, les cotisations des assurés âgés ne couvrent que 24 pour cent du coût pour ces personnes et celles des assurés frappés d'incapacité, 15 pour cent. Le régime est également financé par les intérêts des fonds placés qui, en 1980, ont représenté 3,8 pour cent des recettes totales. L'assurance-maladie supplémentaire est considérée comme un régime à court terme plutôt qu'à long terme, parce que les cotisations payées par les assurés ajoutées aux montants versés par le fonds général du Trésor doivent être égales, chaque année, au coût des versements effectués par la caisse et des frais administratifs y afférents. Cela revient à dire que, si la situation du régime est conforme aux prévisions, les avoirs doivent pouvoir couvrir à tout moment, et notamment à la fin de chaque année de cotisation, le total des demandes de versements en suspens (cette méthode de financement est la même que celle qui est appliquée par les sociétés privées d'assurance-maladie).

Les avoirs sont placés de la même façon que ceux de l'assurance-vieillesse, survivants, invalidité ou de l'assurance-hospitalisation.

Assurance-chômage

Les Etats, conjointement avec le gouvernement fédéral, ont mis sur pied des régimes prévoyant des indemnités de chômage. Les assurés sont à peu près les mêmes que ceux de l'assurance-vieillesse, survivants, invalidité, à l'exception des travailleurs indépendants. Un régime à part, administré par le gouvernement fédéral, couvre, sur tout le territoire national, les employés des chemins de fer. Les indemnités sont liées au salaire, et sont versées pendant trente-neuf semaines au maximum.

Ces régimes sont uniquement financés par les cotisations des employeurs, en pourcentage des salaires, à l'exception d'une faible cotisation supplémentaire des salariés dans trois Etats. Le taux de cotisation est généralement appliqué seulement à la première tranche de 6 000 dollars de salaire annuel. Ce taux varie avec les employeurs et selon les années, d'après l'expérience de chaque entreprise en matière de chômage. En règle générale, il s'est

maintenu au cours des dernières années entre 2 et 3,5 pour cent, bien qu'il ait été beaucoup plus bas pour certains employeurs et plus élevé pour d'autres.

Les seuls versements faits par le Trésor au fonds de l'assurance-chômage géré par le gouvernement fédéral concernent les prestations de chômage versées aux fonctionnaires fédéraux et les intérêts sur les placements du fonds. En outre, si le fonds de l'assurance-chômage se trouve à court de liquidités pour le paiement des prestations, il peut obtenir du Trésor des prêts sans intérêt (ce qui représente une certaine forme de subvention). Le montant total de ces prêts au 31 août était de 14 milliards de dollars.

Compte tenu de la nature cyclique du chômage, le système financier adopté par l'assurance-chômage est fondé naturellement sur la constitution d'une réserve de sécurité. Lorsque les conditions économiques sont bonnes, cette réserve se renforce. Les fonds de l'assurance-chômage sont placés en titres du gouvernement fédéral comme ceux des autres régimes.

Assurance-incapacité temporaire

Cinq Etats et Porto Rico ont instauré des régimes de ce type. Un régime séparé administré par le gouvernement fédéral couvre les employés des chemins de fer à l'échelle nationale. Les travailleurs assurés sont généralement les mêmes que ceux qui sont affiliés à l'assurance-chômage. Les indemnités sont liées au salaire, et sont généralement versées pendant un maximum de vingt-six semaines, après lesquelles ce sont les prestations de l'assurance-vieillesse, survivants, invalidité qui peuvent être perçues.

Les différents régimes d'assurance-incapacité temporaire sont financés par les cotisations prélevées sur les salaires plafonnés. Dans deux cas, le financement provient uniquement des cotisations des salariés, lesquelles étaient auparavant destinées à l'assurance-chômage puis furent allouées à l'assurance-incapacité temporaire lorsque celle-ci entra en vigueur. Dans quatre autres régimes, le financement est plus ou moins paritaire, alors que dans celui des travailleurs des chemins de fer le coût en est totalement à la charge des employeurs. Ces régimes dépendant uniquement des Etats, à l'exception de celui des travailleurs des chemins de fer, ils ne donnent lieu à aucune subvention du Trésor, qui verse seulement des intérêts sur les investissements des fonds du régime des chemins de fer.

Le système financier est fondé sur la constitution d'une réserve de sécurité. Les fonds sont placés de différentes manières, mais, à l'exception du régime des chemins de fer, jamais en obligations du gouvernement.

Assurance-accidents du travail et maladies professionnelles

Tous les Etats ont des régimes de ce type. Dans certains, le régime est totalement administré par le gouvernement de l'Etat; dans d'autres, ce sont les compagnies d'assurances qui versent les prestations prévues par la loi. Le gouvernement fédéral a instauré un régime distinct pour ses propres

employés, ainsi qu'un programme national destiné aux dockers et aux travailleurs portuaires. Ces régimes, qui couvrent les accidents du travail et les maladies professionnelles, prévoient des prestations en espèces pour les travailleurs invalides et pour les survivants des travailleurs décédés, et des soins médicaux pour les travailleurs invalides.

Ils sont financés par des cotisations prélevées sur les salaires, à des taux qui varient suivant le type d'industrie et l'expérience de chaque employeur. Dans tous les régimes dépendant des Etats, l'employeur paie la totalité de la cotisation, qui se monte à un peu moins de 2 pour cent en moyenne de l'ensemble des salaires versés pour tout le pays. Aucun versement n'est fait par le gouvernement fédéral à l'exception de ceux qu'il effectue en qualité d'employeur.

En général, le système financier de ces régimes est mixte. Pour les prestations à court terme (prestations d'incapacité temporaire et remboursement des frais médicaux), les organismes d'assurances – fonds des Etats ou compagnies d'assurances – constituent des réserves de sécurité. Pour les prestations à long terme (rentes d'invalidité et de survivant), ils appliquent habituellement un système de capitalisation complète en constituant les réserves actuarielles correspondant aux rentes allouées. Les fonds sont placés de différentes manières, mais généralement pas dans des obligations du gouvernement fédéral.

Aux régimes d'assurance qui viennent d'être examinés, il faudrait ajouter les systèmes d'assistance sociale financés par les fonds publics (sans constitution de réserves).

Le problème d'un aménagement des modes de financement

Du point de vue économique, il importe assez peu de déterminer qui paie les cotisations ou les impôts nécessaires au financement des régimes de sécurité sociale. On peut discuter sans fin du problème de savoir si les cotisations versées par les employeurs sont en fait payées par les salariés, rémunérés d'autant moins, ou par la collectivité – composée en grande partie, de toute façon, des travailleurs et des membres de leur famille –, par l'effet d'une augmentation des prix. Quoi qu'il en soit, il est peu probable, économiquement parlant, que les employeurs prennent ces cotisations totalement à leur charge sans les intégrer, en tant que coût de production, dans la structure des prix. De même, il est généralement admis que les cotisations des salariés, s'il y en a, sont entièrement payées par ceux-ci. Pourtant, on peut soutenir que les travailleurs, dans les négociations collectives notamment, sont essentiellement intéressés par la valeur nette des salaires qu'ils perçoivent. Par conséquent, les cotisations des travailleurs représentent un coût de production comme un autre, qui se répercute sur les consommateurs – c'est-à-dire surtout sur les travailleurs – après avoir été intégré dans le processus d'établissement des prix.

Selon l'auteur de l'étude résumée ici, il est souhaitable que le financement de l'assurance-vieillesse, survivants, invalidité et de l'assurance-hospita-

lisation continue de reposer sur des cotisations prélevées sur les salaires; il ne doit pas être assuré, en d'autres termes, sur les recettes publiques de l'Etat, qu'il s'agisse ou non d'affectations spécifiques (la faible part des ressources de ces régimes qui provient du Trésor ne représente pas un financement permanent; il s'agit soit d'une contribution pour des groupes spéciaux et restreints de personnes, soit d'une contribution assimilable à celle de l'employeur pour les fonctionnaires du gouvernement fédéral). Ce mode de financement a l'avantage de bien faire apparaître, pour la population, le coût des régimes. L'injection de fonds publics pourrait faire croire aux personnes mal informées que «quelqu'un d'autre paie» et risquerait d'entraîner des demandes de prestations plus élevées.

On mentionne souvent le fait que les cotisations prélevées sur les salaires pour l'assurance-vieillesse, survivants, invalidité et l'assurance-hospitalisation sont dégressives et frappent trop durement les bas salaires, alors que certains impôts qui pourraient être utilisés pour le financement de ces régimes sont plus progressifs. En réalité, si les cotisations et les prestations sont considérées ensemble, le système n'est pas dégressif, car la cotisation est proportionnelle au salaire jusqu'au salaire plafond; les prestations sont nettement plus favorables pour les titulaires de bas salaires; les prestations et les cotisations sont les mêmes pour tous à partir du salaire plafond.

En tout état de cause, l'incidence des cotisations ou des impôts ne peut pas être mesurée avec précision. Tout changement dans la structure des cotisations ou des impôts serait suivi à bref délai d'un réajustement de la structure des revenus et des rémunérations. L'introduction d'une nouvelle cotisation à la charge des employeurs entraînerait rapidement un réaménagement de la structure des prix et des salaires. De même, une augmentation des taux d'imposition des hauts revenus entraînerait une modification de la structure des traitements, des avantages sociaux et des rémunérations des travailleurs indépendants.

Le financement de l'assurance-vieillesse, survivants, invalidité et de l'assurance-hospitalisation par d'autres recettes que les cotisations prélevées sur les salaires opérerait en fait une redistribution des impôts, et il n'est pas certain que l'incidence des impôts soit réellement différente de celle de cotisations plus élevées. En fait, il n'est pas possible de déterminer avec certitude qui paie réellement les cotisations des employeurs. D'aucuns prétendent qu'elles sont entièrement à la charge des travailleurs, lesquels touchent des salaires inférieurs d'autant; d'autres assurent qu'elles se traduisent par une augmentation des prix – qui est, dans une grande mesure, supportée par ces mêmes travailleurs. En fait, il n'existe aucun moyen de mesurer avec précision ce facteur, ni même de l'estimer.

Si de nouveaux impôts n'étaient pas prélevés pour couvrir tout apport de ressources effectué sur les recettes publiques, il en résulterait une aggravation du déficit budgétaire et de l'inflation, de sorte que le coût serait ainsi supporté par la collectivité. Des cotisations directes et bien déterminées offrent certainement un meilleur moyen et un moyen plus juste de financer les assurances en question.

Pour défendre l'idée de financer l'assurance-vieillesse, survivants, invalidité et l'assurance-hospitalisation sur les recettes publiques, on fait valoir parfois que le « coût social » d'un régime – pour qu'il soit vraiment social – devrait être supporté, du moins en partie, par la collectivité tout entière. Il existe peu de différence entre la collectivité et l'ensemble des travailleurs assurés et des employeurs dans un régime qui comprend tous les travailleurs du pays ou presque. Aussi voit-on mal pourquoi il faudrait renoncer à un système de financement simple et direct – le prélèvement sur les salaires – pour un système obscur – le financement sur les fonds publics ou par un déficit budgétaire.

On fait remarquer, à l'appui de la même proposition, que le régime d'assurance-maladie complémentaire est financé en grande partie (environ 70 pour cent) par les recettes publiques. En fait, cette assurance n'est pas, à proprement parler, une assurance sociale ; c'est plutôt une assurance volontaire subventionnée. Il y a place ainsi pour une autre source de financement que les cotisations des assurés, source qui ne peut être que le fonds général du Trésor.

LE PROBLÈME DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER DE LA SÉCURITÉ SOCIALE EN FRANCE

En France, comme dans les autres pays de la Communauté économique européenne, on relève, au cours des dernières années, un accroissement général et continu de la part des dépenses sociales dans le produit intérieur brut. On observe aussi que la structure de ces dépenses est, en gros, analogue dans l'ensemble de ces pays. En revanche, la structure du financement est extrêmement variable d'un pays à l'autre. Au Danemark, par exemple, l'apport de l'Etat et des collectivités locales est de l'ordre de 84 pour cent du total, alors qu'en France il est inférieur à 20 pour cent. Dans les pays qui, comme la France, fondent l'essentiel du financement sur les cotisations, la part relative des employeurs et des salariés est également très variable.

Au cours de la période de croissance économique qui a suivi la seconde guerre mondiale, les dépenses de sécurité sociale en France se sont développées à un rythme presque toujours supérieur à celui de la production des richesses. Périodiquement s'est donc posé le problème de l'équilibre financier. Il convient cependant de s'arrêter sur la définition « déficit de la sécurité sociale », qui apparaît fréquemment dans la presse. Il existe en effet plusieurs agrégats que l'on confond souvent. L'effort social de la nation, document annexe de la loi de finances, ne recouvre pas le même ensemble que le compte de la protection sociale, compte satellite du système de comptabilité nationale qui, lui, est compatible avec le système européen de statistiques intégrées de la protection sociale. Le solde global de ces agrégats n'a pratiquement aucune signification puisqu'il englobe des masses importantes financées sur le budget de l'Etat. La même observation peut être faite si l'on considère l'ensemble des régimes de sécurité sociale, constitué de nombreu-

ses institutions dont certaines, comme les régimes complémentaires de retraite, sont, sur le plan financier, totalement indépendantes. En fait, quand on parle des problèmes financiers de la sécurité sociale, on vise essentiellement le régime général, c'est-à-dire, en gros, celui des salariés de l'industrie et du commerce.

L'explosion des dépenses de protection sociale (16 pour cent du PIB en 1960, 27,3 pour cent en 1980) s'explique par divers facteurs, maintes fois analysés. Ce sont d'abord les facteurs démographiques (vieillesse de la population, tendance à la réduction de la durée de la vie active, comportement des femmes à l'égard de la procréation et de l'activité), qui ont des incidences à long terme sur les recettes et les dépenses de l'assurance-vieillesse et, indirectement, sur celles de l'assurance-maladie. A cela s'ajoutent les facteurs institutionnels (amélioration de la couverture sociale), qui ont une incidence plus directe sur les charges, ainsi que les facteurs économiques, qui sont décisifs pour l'équilibre conjoncturel.

L'alourdissement des charges liées au chômage a été sensible depuis 1973. Du côté des recettes, un système financé à près de 80 pour cent par les cotisations dépend étroitement de l'activité économique et du nombre de cotisants. La perte de ressources due au développement du chômage a été estimée à 30 milliards de francs en 1980 pour 1,5 million de demandeurs d'emploi.

Cependant, il serait faux d'attribuer au seul chômage les difficultés financières de la sécurité sociale. De 1945 à 1974, période de plein emploi, onze augmentations du taux global des cotisations ont eu lieu, faisant passer celui-ci de 28 à 35,2 pour cent, soit une progression de 7,2 points. Dans le même temps, on constatait cinq diminutions du taux de cotisation des allocations familiales, ramené de 16 à 9 pour cent, soit une régression de 7 points. Au total, seize modifications du taux, plus d'une tous les deux ans, ont été opérées, qui équivalent à une augmentation de 14,2 pour cent pour les assurances sociales, c'est-à-dire pour l'assurance-maladie et l'assurance-vieillesse.

Au cours des dernières années, les dépenses du régime général ont progressé en moyenne de 19 pour cent par an, et les recettes de 12 pour cent.

Des ajustements de taux ont dû être faits en 1976, 1978, 1979 et 1980. Ils ont consisté, d'une part, à déplaçonner progressivement la cotisation d'assurance-maladie (4 points en 1976, 9 en 1981); d'autre part, à augmenter le taux de la cotisation d'assurance-vieillesse (10,75 pour cent en 1976, 12,90 pour cent actuellement). Mais il est évident qu'un écart durable entre recettes et dépenses aboutit rapidement à des conséquences absurdes.

Dans le cadre de la préparation du huitième plan (1981-1985), les perspectives financières des régimes sociaux à l'horizon 1985 ont été chiffrées à l'aide des modèles de l'Institut de la statistique et des études économiques (INSEE) et de la Direction de la prévision.

Cette simulation date de plus de deux ans. Elle a été faite sur la base d'hypothèses économiques qui, sur certains points, apparaissent dépassées. Elle suppose un ralentissement des recettes et un ralentissement plus tardif des dépenses, ce qui tend à aggraver le déséquilibre de la sécurité sociale. La

législation et les comportements sont supposés évoluer conformément à la tendance passée, à deux exceptions près : des mesures favorables aux familles sont prévues ; les retraites complémentaires voient leur progression freinée. En revanche, aucune inflexion sensible du rythme d'augmentation des dépenses de santé n'est supposée, et il n'y a pas, dans la projection, d'hypothèses volontaristes de réduction des dépenses. Les cotisations au régime général augmentent de 0,8 point déplaçonné par an, et le déficit qui subsiste est supporté par le budget de l'Etat. Les cotisations et la participation de l'Etat augmentent parallèlement dans les recettes de l'assurance-chômage.

Selon cette projection, le besoin de financement des régimes de sécurité sociale s'établirait à 50 milliards de francs en 1985 (dont 43 milliards pour le régime général). L'indemnisation du chômage coûterait 29 milliards au budget de l'Etat (contre 7,3 milliards en 1979), cela en dépit d'une forte augmentation des cotisations (plus 4 points pour l'assurance-maladie, plus 3,1 points pour l'assurance-chômage).

En structure de financement, les hypothèses retenues conduisent à une forte augmentation des contributions de l'Etat, à une stabilisation des cotisations des salariés et à une baisse de la part des cotisations des employeurs.

Les perspectives à court terme font apparaître un déficit de 7 milliards pour 1981 et de 23 milliards pour 1982. Il est donc nécessaire de prévoir deux étapes.

Il importe d'abord de prendre des mesures immédiates pour faire face aux découverts qui vont se révéler au cours des prochains mois. Dans cette perspective, il n'est guère possible de faire autre chose que de recourir aux mesures classiques : majoration des cotisations (la majoration provisoire de 1 pour cent de la cotisation ouvrière d'assurance-maladie, supprimée en février 1980, pourrait être remise en vigueur) ; déplaçonnement de quelques points de la cotisation patronale ; révision du plafond des cotisations deux fois par an au lieu d'une ; effort contributif accru de certaines catégories (fonctionnaires, non-salariés) ; prise en charge par le budget de l'Etat de tout ou partie de la compensation démographique.

A plus long terme, un équilibre durable de la sécurité sociale requiert des mesures plus diversifiées. Quatre directions de recherche sont généralement évoquées pour porter remède au déséquilibre financier : le recours au budget de l'Etat ; le changement de l'assiette des cotisations ; le déplaçonnement ; la résorption du chômage. Examinons ces quatre possibilités.

Le budget de l'Etat évolue à peu près comme le PIB, alors que les dépenses de sécurité sociale, on l'a vu, croissent plus vite que celui-ci. Le recours au budget ne peut donc constituer une solution durable. On ne peut d'ailleurs modifier brutalement la pression fiscale : il faudrait augmenter de 60 pour cent l'impôt sur le revenu pour transférer les prestations familiales.

Le changement de l'assiette des cotisations, notamment le recours à la valeur ajoutée, a été fréquemment évoqué entre 1974 et 1978. Il présente des difficultés techniques. Les entreprises à forte valeur ajoutée sont, d'une part,

des entreprises individuelles, occupant un petit nombre de salariés, dont on accroîtrait fortement les charges ; d'autre part, des entreprises fortement capitalistiques, produisant surtout pour la consommation intermédiaire des autres entreprises, dont on augmenterait sensiblement le prix de revient des produits. On pense ici, évidemment, au secteur de l'énergie. Mais, surtout, la somme des valeurs ajoutées des entreprises n'est autre que le produit intérieur brut marchand : on se trouve donc ramené au problème précédent.

En ce qui concerne le déplaçonnement, le problème est de savoir s'il faut rendre le système de prélèvement, de dégressif qu'il est actuellement par rapport au revenu, proportionnel ou progressif. La cotisation d'assurance-maladie est déjà très largement déplaçonnée. Le déplaçonnement de la cotisation d'assurance-vieillesse ne pourrait se faire que si des mesures étaient prises pour sauvegarder les intérêts légitimes des cadres, dont le régime de retraite complémentaire est financé sur la fraction du salaire supérieure au plafond.

Enfin, la résorption du chômage pose des problèmes qu'aucun pays développé n'a été jusqu'ici en mesure de résoudre. Selon le rapport de la Commission protection sociale et famille du huitième plan, un taux de croissance du PIB de 6 pour cent par an réduirait faiblement le nombre des chômeurs. Personne ne considère, dans le contexte international actuel, qu'un tel taux de croissance puisse être atteint.

Depuis trente ans, le problème de l'équilibre financier de la sécurité sociale est posé essentiellement en termes de recettes. Il ne l'est que secondaires en termes de dépenses. Or cet aspect est essentiel.

Un courant récent de la pensée économique met l'accent sur le rôle des transferts en tant que créateurs de demande. En effet, les transferts rémunèrent des emplois dans les secteurs de la santé et de l'action sociale. Ils complètent les revenus insuffisants ou suppléent aux salaires défaillants. Cet élément créateur est ignoré des modèles macro-économiques, dans lesquels les politiques sociales figurent pour ce qu'elles coûtent et non pour ce qu'elles rapportent. Les principes de la comptabilité nationale qui servent de base aux modèles globaux sont, en partie, responsables de ce traitement, dans la mesure où ils ne prennent en compte les services non marchands que pour leur coût. On retrouve ici la difficulté majeure des études coûts-avantages, qui est de quantifier les éléments non marchands d'une activité.

Il s'agit de savoir si cette imperfection de nos connaissances remet en cause les données d'un problème sur lequel achoppent tous les gouvernements depuis trente ans : comment faire pour ramener la progression des dépenses de sécurité sociale à un taux qui soit compatible avec celui des recettes, qui, lui, n'est pas indéfiniment extensible ?

L'EXPÉRIENCE DE LA HONGRIE EN MATIÈRE DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

Importance et structure des prestations de sécurité sociale

La part du revenu total de la population que représentent les prestations de sécurité sociale s'accroît continuellement et augmentera encore pendant un temps assez long. Au cours des dix dernières années, la structure du revenu total de la population a évolué comme l'indique le tableau 16.

Tableau 16. Hongrie: Composition du revenu de la population, 1970-1980

Élément du revenu	Pourcentage	
	1970	1980
Revenu du travail	76,1	67,0
Prestations de sécurité sociale	22,6	32,0
Autres revenus	1,3	1,0
Total	100,0	100,0

Le tableau 17 montre quelle a été l'évolution des prestations de la sécurité sociale au cours de la même période.

Pendant la période 1970-1980, l'indice des prix à la consommation a passé de 100 à 155. Ainsi, à prix constants, l'indice des prestations (1980/1970 en pourcentage) a évolué comme suit:

Prestations en espèces	240
Prestations en nature	165
Ensemble des prestations	202
Dont assurances sociales	247

Les taux de croissance les plus élevés ont été atteints pour les postes pensions, prestations familiales, congés pour soins aux enfants, prestations de maternité, services sociaux, culture, sports et loisirs.

Actuellement, les dépenses au titre des assurances sociales représentent approximativement 60 pour cent du coût de la sécurité sociale. Il convient d'indiquer que les soins médicaux sont gratuits pour les citoyens hongrois; leur coût n'est donc pas couvert par les assurances sociales.

Moyens de financement

Depuis 1945, le financement de la sécurité sociale est assuré au moyen des ressources suivantes:

- à la charge des employeurs: impôt sur les salaires, contribution pour les prestations familiales, cotisations d'assurances sociales;

Tableau 17. Hongrie: Evolution des prestations de la sécurité sociale, 1970-1980

Prestations	Montant (en millions de forints courants)		Indice (1980/1970 en pourcentage)
	1970	1980	
Prestations en espèces	23 468	87 300	372
Pensions	12 985	55 979	431
Prestations familiales	2 810	13 561	483
Congés pour soins aux enfants	1 191	3 913	329
Indemnités de maladie	4 166	8 534	205
Prestations de maternité	821	1 895	471
Allocations pour frais funéraires	80	98	123
Bourses d'études	491	997	203
Autres prestations	924	2 323	251
Prestations en nature	23 477	60 000	256
Soins médicaux et médicaments	7 313	17 800	243
Services sociaux et crèches	1 111	3 750	338
Education, écoles enfantines et garderies d'enfants	9 864	24 800	251
Culture, sports, loisirs	1 950	7 900	405
Divers (alimentation, logement)	3 239	5 750	178
Total des prestations	46 945	147 300	314
Dont assurances sociales	21 637	82 990	384
Montant des prestations par rapport au revenu total de la population, en pourcentage :			
Prestations en espèces	11,3	19,0	—
Prestations en nature	11,3	13,0	—

- à la charge des salariés: cotisations au régime des pensions;
- recettes provenant du budget de l'Etat.

Les chiffres du tableau 18 montrent les changements qui se sont produits dans les taux des contributions.

Jusqu'à 1980 (sauf pendant la période 1953-1958), les entreprises ont payé un impôt sur les salaires afin de contribuer au financement de la sécurité sociale. Les organisations financées sur le budget de l'Etat n'étaient pas assujetties à cet impôt. Dans quelques branches d'activité, certaines entreprises en étaient exonérées également pour des raisons de politique économique. En 1980, l'impôt sur les salaires a été complètement supprimé pour abaisser le niveau des prix à la production et pour améliorer les résultats.

A partir de 1946, les taux des cotisations d'assurances sociales ont été de 8 pour cent pour l'assurance-maladie et de 6 pour cent pour les pensions. Si on ajoute la contribution pour les prestations familiales, au taux de 6 pour cent, on arrive à un total de 20 pour cent. Pendant la période 1951-1967,

Sécurité sociale: Quelle méthode de financement?

Tableau 18. Hongrie: Evolution des contributions à la sécurité sociale, 1945-1980 (pourcentage des salaires)

Période	A la charge des employeurs			A la charge des salariés:	Total
	Impôt sur les salaires	Cotisations d'assurances sociales	Ensemble	cotisations au régime des pensions	
1945-1950	10	14 (+6)	30	—	30
1953-1958	—	10	10	1 puis 3 (1955)	11 puis 13
1959-1967	15	10	25	3	28
1968-1975	8	10, 17	10, 25	3-10 (4 en moyenne)	14, 29
1976-1979	13	15, 22	15, 35	3-10 (6 en moyenne)	21, 41
1980	—	10, 13, 17, 24	10-24	3-10 (7 en moyenne)	17-31

abstraction faite de certaines dispositions spéciales, les taux de cotisation ont été de 6 pour cent pour l'assurance-maladie et de 4 pour cent pour les pensions, soit au total 10 pour cent. A partir de 1968, le taux des cotisations d'assurances sociales a été fixé à 17 pour cent pour les employeurs astreints à payer l'impôt sur les salaires et à 10 pour cent pour les autres. A partir de 1976, ces taux ont été portés à 22 et à 15 pour cent, respectivement. Depuis 1980, ils sont fixés: pour les entreprises non agricoles: à 24 pour cent; pour les entreprises agricoles: à 17 pour cent; pour les coopératives agricoles: à 13 pour cent des gains des membres de la coopérative et à 17 pour cent des gains des employés; pour les organisations financées sur le budget de l'Etat: à 10 pour cent; pour les autres employeurs; à 24 pour cent.

Les différences dans les taux de cotisation pour le secteur agricole tiennent au niveau des prix à la production et au fait que, pour les membres des coopératives, les prestations de maladie et de maternité sont servies non par les assurances sociales, mais par les coopératives; en conséquence, le taux de cotisation est plus bas. Pour les organisations financées sur le budget de l'Etat, le taux de cotisation est traditionnellement fixé à 10 pour cent.

Pour répondre aux vœux des milieux du travail, la cotisation de 3 à 3,5 pour cent versée autrefois par les salariés pour l'assurance-maladie a été supprimée après 1945, et une cotisation correspondante a été mise à la charge des employeurs.

En 1951, compte tenu de la situation économique et de l'importance attribuée au relèvement des pensions, le dix-septième Congrès des syndicats a accepté qu'à partir de 1952 les salariés versent une cotisation de 1 pour cent au régime des pensions, taux porté à 3 pour cent en 1955; depuis 1968, un taux progressif allant de 3 à 10 pour cent selon le niveau des gains est en vigueur.

Pendant la période 1945-1950, les charges sociales sur les salaires étaient relativement élevées. Après être tombées à leur niveau le plus bas dans les années cinquante, elles ont eu tendance à augmenter à partir de 1959. Cette tendance à la hausse n'a été infléchi que lorsque l'impôt sur les salaires a été

supprimé en 1980. Toutefois, il y a déjà eu des précédents de suppression et de rétablissement de cet impôt.

Rôle et incidence des prélèvements sociaux sur les salaires

Financement de la sécurité sociale

Les prestations de sécurité sociale et les salaires ou le revenu que la population tire du travail (profit non compris) représentent ensemble la valeur de reproduction sociale (ou coût) de la force de travail. S'il n'y avait pas de prestations de sécurité sociale, le montant correspondant devrait être versé aux salariés sous forme de salaire direct.

Dans le calcul des prix, parmi les coûts de production, le coût des salaires (directs ou indirects) devrait être égal au coût de la force de travail. Les cotisations d'assurances sociales devraient couvrir les dépenses d'assurances sociales, et l'impôt sur les salaires le coût des prestations assurées par l'Etat (indépendamment des prestations fournies par les employeurs). Les données du tableau 19 montrent que les prélèvements sociaux sur les salaires (impôt et cotisations) ne couvrent en fait qu'une partie du coût des prestations servies par les assurances sociales et par l'Etat. En raison notamment de la suppression de l'impôt sur les salaires, le pourcentage de couverture a été ramené ces dernières années de 60 à 40 pour cent environ. Pour 60 pour cent, le coût des prestations servies par les assurances sociales et par l'Etat est couvert sur le budget de l'Etat grâce au produit de l'impôt sur les profits et d'autres impôts ou recettes de caractère fiscal.

Un calcul approximatif montre que le montant total des prélèvements sociaux sur les salaires devrait être égal à 50 pour cent environ de ceux-ci pour couvrir intégralement le coût de la sécurité sociale. Pour cela, il serait d'abord nécessaire de rétablir l'impôt sur les salaires à un taux de 20 pour cent au lieu du taux de 13 pour cent précédemment appliqué. De plus, chaque employeur devrait payer cet impôt sans aucune réduction ni exonération, et il devrait en aller de même pour les cotisations d'assurances sociales. Il apparaît aussi que les dépenses des assurances sociales seraient entièrement couvertes par les cotisations si tous les employeurs acquittaient celles-ci au taux maximal actuellement en vigueur.

Coût de la force de travail

Les prélèvements sociaux sur les salaires (impôt et cotisations) font partie des coûts de production et, sur le plan de l'économie nationale, ils constituent un élément du revenu national net. Les prélèvements sur le revenu liés à l'emploi de la force de travail ont une influence sur la demande de main-d'œuvre, par opposition à la demande de capital.

Si l'ensemble des prélèvements sociaux sur les salaires atteint le niveau auquel il couvre le coût des prestations de sécurité sociale, cela peut inciter les entreprises – compte tenu aussi d'autres éléments des coûts de production

Sécurité sociale: Quelle méthode de financement?

Tableau 19. Hongrie: Couverture des charges sociales, 1976-1981

	1976	1977	1978	1981 (prévisions)
Prélèvements sociaux (en milliards de forints):				
1. Impôt sur les salaires	12,3	13,4	—	—
2. Cotisations d'assurances sociales:				
Versées par les employeurs	30,6	33,9	43,9	46,0
Versées par les salariés	10,5	12,1	16,5	18,0
Sous-total 2	41,1	46,0	60,4	64,0
3. Total 1 + 2	53,4	59,4	60,4	64,0
Prestations (en milliards de forints):				
4. Assurées par les employeurs	4,6	4,9	5,7	6,0
5. Assurances sociales	51,5	56,9	83,0	89,0
6. Assurées par l'Etat	36,9	40,9	58,6	64,2
7. Sous-total 5 + 6	88,4	97,8	141,6	153,2
8. Total 4 + 7	93,0	102,7	147,3	159,2
Pourcentages de couverture:				
Prélèvements sociaux/prestations des assurances sociales et de l'Etat (3 : 7)	60,4	60,7	42,7	41,8
Cotisations/prestations des assurances sociales (2 : 5)	79,8	80,8	72,8	71,9
Impôt sur les salaires/prestations de l'Etat (1 : 6)	33,3	32,8	0,0	0,0
Montant des dépenses couvertes sur le budget de l'Etat (en milliards de forints) (7-3)				
	35,0	38,4	81,2	89,2

— à faire des économies de main-d'œuvre. S'il demeure au-dessous de ce niveau, le coût de la main-d'œuvre paraîtra moins élevé qu'il n'est réellement, ce qui peut avoir des répercussions fâcheuses sur la bonne utilisation de la main-d'œuvre, en provoquant une demande excessive et, partant, une pénurie de travailleurs.

Pendant de nombreuses années, jusqu'en 1980, la Hongrie a appliqué un impôt sur les actifs fixé à 5 pour cent de la valeur (d'abord de la valeur brute, par la suite de la valeur nette) du capital fixe et des stocks. Cet impôt (élément artificiel des coûts) a, dans une certaine mesure, poussé les entreprises à produire en utilisant moins de capital et en employant plus de main-d'œuvre, d'autant que les prélèvements sociaux étaient inférieurs à ce qu'ils auraient dû être. De même, le niveau relatif des prix des biens d'équipement et des biens de consommation tend à rendre l'utilisation du capital plus onéreuse que celle de la main-d'œuvre.

Cette situation a contribué à la réalisation du plein emploi, suivie de l'apparition de pénuries de main-d'œuvre. Il était normal et judicieux de

donner la préférence au recours à la main-d'œuvre dans la période de développement extensif visant à assurer le plein emploi. Cette période est terminée depuis des années, mais la législation ne s'est pas adaptée à temps aux changements intervenus.

L'impôt sur les actifs a été supprimé en 1980, de sorte que la surévaluation du coût des actifs et la sous-évaluation du coût de la main-d'œuvre ont été réduites. Toutefois, il existe encore un écart important entre l'évaluation des actifs et celle du travail, une partie seulement du coût de la sécurité sociale apparaissant comme une charge dans les coûts de production.

Niveau des prix, des coûts et des profits

L'application, pour les prélèvements sociaux sur les salaires, d'un système d'exonérations ou de taux réduits peut être un moyen de maintenir les prix des biens de consommation à un bas niveau, de réduire ou d'égaler les charges entraînées par certaines conditions économiques défavorables, d'assurer le taux de profit considéré comme souhaitable, etc. Il s'agit là d'un type de subventions indirectes, à côté desquelles on peut recourir à des aides directes sous forme de crédits budgétaires, de subventions ou de remboursements. Actuellement, un système compliqué de subventions directes et indirectes est en vigueur, dont il est difficile de bien apprécier l'efficacité et la rentabilité.

En bref, on peut dire qu'en l'état actuel des choses les prélèvements sociaux sur les salaires ne remplissent que partiellement leur fonction sur le plan économique. En effet, le taux des prélèvements (impôt et cotisations) est bas, et ceux-ci ne couvrent pas entièrement le coût de la sécurité sociale. Le coût des salaires ne reflète pas convenablement la valeur réelle de reproduction sociale de la force de travail. La législation rend l'utilisation de la main-d'œuvre relativement peu coûteuse et, partant, préférable. Enfin, les exonérations et dégrèvements prévus à titre de subventions indirectes et pour agir sur le niveau des prix empêchent de déterminer exactement l'efficacité et la rentabilité du système.

Lignes d'action pour l'avenir

A court terme, on ne peut guère s'attendre à de profonds changements dans la législation. Depuis 1980, des mesures importantes ont été prises en ce qui concerne les prix et la politique financière. En tout état de cause, il semble que la situation économique actuelle ne rende pas souhaitables des réformes de grande envergure.

A plus long terme, il paraît opportun d'envisager une série de mesures.

Il conviendrait d'agir sur le niveau relatif des prix des biens d'équipement et des biens de consommation afin que, progressivement, le capital cesse d'être comparativement coûteux et la main-d'œuvre bon marché.

L'impôt sur les salaires devrait être rétabli. Le taux global de prélèvement sur les salaires devrait être augmenté suffisamment pour couvrir le coût

des prestations servies par les assurances sociales et par l'Etat aussi bien que par les employeurs. Ainsi, les salaires et les prélèvements sociaux correspondants refléteraient, ensemble, la valeur réelle de reproduction sociale de la force de travail.

Le taux de prélèvement devrait être le même pour tous les employeurs, sans exceptions ni abattements. S'il est nécessaire d'accorder un traitement spécial à certains employeurs, il vaut mieux le faire de façon directe, par l'octroi de subventions de l'Etat, que de façon indirecte.

Avec un taux fixe, le produit du prélèvement sur les salaires est proportionnel à la masse salariale et varie avec elle. Le coût des prestations sociales augmentant plus rapidement que les salaires, le taux de prélèvement devrait être relevé régulièrement, tous les cinq ans ou chaque année. Il paraît judicieux de prévoir un ajustement automatique chaque année, sur la base des plans à long et à moyen terme, en fonction de l'augmentation prévue des prestations de sécurité sociale relativement aux salaires. Ainsi, le coût des prestations sociales serait couvert automatiquement chaque année.

Le coût des prestations assurées par les employeurs devrait aussi être pris en compte dans les charges salariales.

La cotisation versée par les salariés au régime des pensions pourrait être supprimée, et une contribution appropriée payée par les employeurs.

C'est là une des lignes d'action possibles pour l'avenir. Naturellement, on peut en envisager d'autres. Il s'agit de concilier les considérations théoriques, les contraintes pratiques et les dispositions héritées du passé, et c'est là ce qui déterminera sans doute l'évolution future.

Notes

¹ Voir Instituto de Estudios de Sanidad y Seguridad Social (IESSS): *Informe sobre el estado actual del sistema español de la seguridad social* (Madrid, 1976) (« Livre rouge de la sécurité sociale »); idem: *Criterios para la racionalización y mejora de la seguridad social* (Madrid, 1981) et *Propuesta de medidas de racionalización y mejora de la seguridad social española* (Madrid, 1981) (ces deux dernières publications sont connues ensemble sous le nom de « Second Livre rouge de la sécurité sociale »).

² Voir Ministerio de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social: *Proyecto de presupuesto del sistema de la seguridad social, 1982* (Madrid, 1981).

³ A. Durán Heras: « La financiación de los gastos de salud » et C. Monasterio: « La reforma de la financiación de la seguridad social española », *Información commercial española* (Madrid), juillet-août 1981, pp. 151-158 et 163-167.

⁴ « Dossier seguridad social », *Horizonte empresarial* (Barcelone), sept. 1981, pp. 16-37, et S. Arancibia: « Fondo de pensiones: la privatización en marcha », *Perspectivas y mercado* (Madrid), 2^e année, n° 29, oct. 1981, pp. 59-62.

TROISIÈME PARTIE

UNE APPROCHE POUR L'AVENIR

RATIONALISATION DU FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

5

Guy PERRIN*

La question de la réforme de l'organisation financière de la sécurité sociale suscite actuellement un intérêt particulier. En effet, le problème périodique que soulèvent les difficultés récurrentes auxquelles cette institution doit faire face en ce domaine se pose de nouveau avec acuité dans les systèmes évolués, tandis que les économies que l'on peut attendre des projets relatifs à la rationalisation institutionnelle, administrative ou technique de la sécurité sociale ne sauraient vraisemblablement suffire à éviter une sérieuse révision de ses méthodes traditionnelles de financement. De toute manière, cette révision ne peut être éludée, à cause des charges accrues qu'imposent les tendances à l'universalisation et à l'harmonisation des systèmes, qui accentuent l'inadaptation du modèle financier de l'assurance sociale, en particulier pour la protection des personnes non actives.

Toutefois, une telle révision gagnerait à être envisagée non seulement sous l'aspect utilitaire d'une adéquation des ressources aux dépenses, mais mieux encore sous le signe de la rationalisation financière, avec la préoccupation d'améliorer la convenance logique des modes de financement au regard des fonctions essentielles de la sécurité sociale, des responsabilités incombant respectivement aux personnes protégées, aux entreprises et à l'Etat, comme des capacités de l'économie. La recherche de l'efficacité du prélèvement social ne devrait pas être dissociée de l'appréciation de ses modalités, notamment quant à leur clarté, à leur équité et à leur comptabilité avec les exigences de l'équilibre économique. En effet, si ce prélèvement est mieux compris, plus largement admis et convenablement adapté à l'économie ambiante, il se révélera sans doute plus productif. En ce sens, la manière de prélever n'est pas moins importante que ce que l'on prélève.

La nécessité s'impose donc à l'heure actuelle d'élaborer une nouvelle doctrine financière qui tienne compte des conditions techniques, sociales et économiques dont dépend l'adaptation des moyens à l'évolution des besoins de la protection sociale, dans la triple perspective d'une appropriation sélective des ressources, d'une répartition équitable des charges et d'une liaison

* Bureau international du Travail.

optimale entre les modalités de financement et les objectifs de la politique économique.

APPROPRIATION SÉLECTIVE DES RESSOURCES

En premier lieu, une appropriation sélective des ressources aurait pour effet d'introduire plus de clarté dans un domaine où le développement des systèmes de sécurité sociale a bien souvent amené un relèvement systématique des cotisations, en particulier pour les employeurs, ou l'improvisation de mesures de circonstance, plutôt qu'un effort délibéré de recherche et d'innovation. Pourtant, lors de l'institution des premiers régimes d'assurance sociale, une logique simple, de caractère institutionnel, réglait l'utilisation des différentes sources de fonds. Son affaiblissement au cours du temps, en particulier sous l'influence du principe d'unification administrative, a conduit à la recherche d'une nouvelle logique financière, d'inspiration fonctionnelle.

Logique institutionnelle

A l'origine, le mode de protection déterminait dans une large mesure les modalités de financement. Alors que l'assistance sociale avait traditionnellement recours aux fonds publics, l'assurance sociale faisait appel aux cotisations des travailleurs et des employeurs, sauf en matière de réparation des accidents du travail – où les cotisations des employeurs constituaient en général l'unique source de fonds, la participation financière des travailleurs ayant toujours été exceptionnelle¹ – et dans les premiers régimes de prestations familiales, institués soit à la charge des fonds publics, comme en Nouvelle-Zélande en 1926, soit plus fréquemment sur la base des seules cotisations d'employeurs, comme en Australie (Nouvelle-Galles du Sud) en 1927, en Belgique en 1930 et en France en 1932. Ce dernier système permettait de réaliser une compensation interprofessionnelle du coût des suppléments de salaire attribués par certains employeurs ou certaines administrations en considération des charges de famille assumées par leurs travailleurs ou leurs agents. Quant à l'Etat, il n'intervenait qu'à titre subsidiaire, notamment dans l'assurance-pensions. Ainsi, le premier régime allemand d'assurance-invalidité et vieillesse institué par la loi du 22 juin 1889 avait prévu une participation financière de l'Etat de 50 marks par titulaire et par an, justifiée par l'opportunité d'une contribution de solidarité destinée à compenser l'insuffisance de la capacité contributive des assurés, dont les revenus étaient modestes par définition, du fait de l'existence d'un plafond d'affiliation de 2 000 marks par an². De même, la loi française du 5 avril 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes prévoyait l'attribution d'une rente correspondant à la capitalisation viagère des cotisations versées et d'une allocation viagère de l'Etat fixée à 60 francs à l'origine et relevée à 100 francs par an dès 1912³. Enfin, la loi britannique du 16 décembre 1911 a étendu la formule tripartite de financement à l'assurance-maladie et à l'assurance-chômage. En matière

d'assurance-maladie, outre les cotisations paritaires des travailleurs et des employeurs, recouvrées au moyen de timbres apposés sur la carte d'assurance, l'Etat prenait à sa charge une proportion déterminée des dépenses. Pour l'assurance-chômage, travailleurs et employeurs contribuaient par le même moyen à raison de trois huitièmes des dépenses pour chaque catégorie de cotisants, tandis que l'Etat apportait les deux huitièmes restants.

Cette logique institutionnelle se fondait sur l'extension variable de la solidarité qui correspondait respectivement aux deux modes principaux de protection constitués par l'assistance et l'assurance sociales. D'un côté, l'assistance sociale impliquait une solidarité générale de type redistributif, puisque le cercle des personnes assistées était limité seulement par l'état de besoin ou le niveau de ressources et non par une condition d'appartenance à quelque catégorie professionnelle. D'un autre côté, l'assurance sociale organisait une solidarité de type commutatif, restreinte aux travailleurs salariés, dans le cadre de la communauté de travail. La double cotisation du travailleur et de l'employeur dans la plupart des branches confirmait le caractère professionnel de cette solidarité, aussi longtemps que la cotisation de l'employeur était censée représenter un salaire différé. L'intervention éventuelle des fonds publics dans le domaine de l'assurance sociale n'avait encore que le caractère d'une garantie accessoire de bonne fin, destinée à assurer l'équilibre et la permanence de ce nouveau mode de protection.

Or la logique originelle s'est obscurcie avec l'institution de la sécurité sociale, qui, en regroupant aussi bien l'assurance sociale que l'assistance, a associé leurs modalités traditionnelles de financement, considérées comme des moyens complémentaires de prélever les ressources nécessaires à son fonctionnement dans une perspective globale. De plus, le principe d'unification administrative qui a orienté la doctrine moderne de la sécurité sociale a imposé parfois, bien que plus rarement, l'adoption de systèmes intégrés de financement qui ont rompu les liens antérieurs entre les modes de protection et les modalités financières correspondantes⁴. Enfin, la généralisation de la sécurité sociale a favorisé la constitution de régimes mixtes où se mêlent et se confondent les diverses sources de fonds. En fait, les trois sources classiques associées aux cotisations des travailleurs et des employeurs, plus la participation de l'Etat, constituent toujours l'origine essentielle du financement de la sécurité sociale. Mais leur part respective a évolué, compte tenu de la nécessité d'équilibrer leurs apports, sans qu'il soit toujours possible d'en mesurer précisément les incidences économiques, pour subvenir à des besoins croissants. En effet, les systèmes de financement marqués par la prédominance d'une source de fonds – les fonds publics en Australie, au Danemark ou en Nouvelle-Zélande, ou les cotisations d'employeurs en Espagne, en France, en Italie, au Portugal et en Suède – paraissent aussi les plus rigides ou les plus vulnérables face à la progression des dépenses. En outre, par suite de l'extension de la sécurité sociale à de nouvelles catégories de personnes protégées, les modalités de recours à ces sources de fonds se sont diversifiées, tantôt par la substitution aux cotisations personnelles assises sur les revenus professionnels de contributions calculées sur les revenus de toute

nature des personnes protégées⁵ ou de contributions additionnelles à l'impôt sur le revenu des personnes physiques ou morales, tantôt par l'octroi de subventions d'équilibre ou de participations spécifiques des fonds publics aux dépenses administratives des institutions, ou encore par l'affectation de taxes sur les produits ou les services. Le plus grand effort pour renouveler les sources de fonds a été tenté dans l'assurance-maladie, sous l'empire de la nécessité, notamment par le recours au produit de taxes sur l'alcool, le tabac, l'essence ou les primes d'assurance-automobile⁶. Toutefois, sous réserve du cas particulier des régimes spéciaux des travailleurs agricoles, pour lesquels le financement public au moyen de taxes sur les produits constitue une forme très répandue de prélèvement, généralement considéré comme professionnel, il s'agit bien souvent d'innovations marginales dont le résultat financier demeure limité, tandis que l'utilisation plus systématique de la taxe sur la valeur ajoutée fait encore l'objet, dans une large mesure, de débats théoriques. Quant aux rares expériences de ce genre, tentées en particulier en Argentine, en Belgique et en Italie, elles sont encore trop limitées ou trop récentes pour être probantes⁷.

Logique fonctionnelle

Une telle évolution n'était guère favorable à une appropriation sélective des ressources, que les difficultés financières de la sécurité sociale ont remise à jour, par obligation de rigueur. En effet, certaines tendances concordantes indiquent un effort de restructuration financière, qui tend à spécialiser le recours aux diverses sources de fonds, conformément à la conception fonctionnelle de la sécurité sociale, qui offre des critères utiles de sélection à cet égard. Ces tendances apparaissent plus nettement si on les rapporte aux secteurs principaux de la sécurité sociale.

L'utilisation des fonds publics tend à se concentrer dans les secteurs de la protection de la santé et du revenu social de compensation, soit en matière de prestations familiales, soit en matière de garantie d'un revenu minimal.

Dans le secteur de la protection de la santé, l'intervention des fonds publics accompagne l'institution de services publics de santé à l'échelle nationale. Pourtant, les régimes d'assurance nationale continuent de faire appel à une double contribution des personnes protégées et des employeurs, comme il suit de leur évolution historique qui a consisté à généraliser les régimes antérieurs d'assurance-maladie. Mais à cette contribution s'ajoute normalement aussi l'intervention des fonds publics, à la charge de l'Etat ou des collectivités locales.

Dans le secteur de la garantie d'un revenu social de compensation, une tendance analogue affecte le financement des prestations familiales et du revenu social minimal. En ce qui concerne les prestations familiales, la conversion de la plupart des régimes universels au financement sur fonds publics est particulièrement significative. Tel est le cas notamment de la République fédérale d'Allemagne, de l'Australie, du Canada, de l'Irlande, de la Nouvelle-Zélande, de la République démocratique allemande, du Royaume-Uni,

des pays scandinaves et de l'URSS. Cette conversion montre que le financement des régimes de prestations familiales par les cotisations des employeurs, issu des circonstances historiques dans lesquelles ces régimes ont été institués à l'origine, perd sa justification première lorsqu'ils s'étendent à l'ensemble de la population. La France et les Pays-Bas comptent parmi les rares pays où l'universalisation du droit à ces prestations, respectivement au 1^{er} janvier 1978 et au 1^{er} janvier 1980, ait été réalisée avec un financement qui recourt exclusivement aux cotisations des employeurs et des travailleurs indépendants. Pourtant, en France, la question de la fiscalisation des ressources du régime des prestations familiales est désormais officiellement posée. De plus, la décision a déjà été prise de transférer la charge des allocations pour handicapés adultes de ce régime au budget de l'Etat. En Autriche et en Israël, qui connaissent aussi un régime universel de prestations familiales, ces deux modalités de financement par les cotisations d'employeurs et les fonds publics sont utilisées concurremment. Cependant, dans certains pays où l'octroi des prestations familiales est aussi généralisé, comme la Belgique, la Finlande et le Luxembourg, la participation de l'Etat procède d'une rationalisation financière plus sélective, car elle est associée au financement de certaines prestations familiales seulement : prestations subordonnées à une condition de ressources en Belgique, allocations de naissance en Finlande et au Luxembourg et, dans ce dernier pays, allocations prénatales et postnatales, allocations de maternité, majorations d'allocations familiales pour raison d'âge et allocations supplémentaires en faveur des personnes handicapées, plus tout déficit éventuel du régime. Même en d'autres pays où les régimes de prestations familiales demeurent réservés au bénéfice des travailleurs, la participation de l'Etat au financement, sous des formes diverses, tend à se développer non plus seulement pour garantir l'équilibre financier, mais comme une composante structurale de nature à élargir à la dimension de la collectivité nationale la solidarité face aux charges de famille. Il en est ainsi en particulier en Bolivie, en Bulgarie, au Congo, au Costa Rica, en Côte-d'Ivoire, en Espagne, en Finlande, en Hongrie, en Italie, au Japon, au Mali, au Niger, au Sénégal, en Suisse, dans le régime des travailleurs agricoles et des petits paysans, au Tchad, en Tchécoslovaquie et en Tunisie. Toutefois, en Yougoslavie, l'Etat intervient seulement en faveur des travailleurs agricoles et dans une région autonome particulièrement défavorisée. Quant à la participation des travailleurs eux-mêmes, elle est requise exceptionnellement, en plus des cotisations d'employeurs, en Espagne, en Grèce et en Yougoslavie, où les régimes de prestations familiales sont assimilés à des régimes d'assurance sociale. S'agissant de la garantie d'un revenu social minimal, le recours aux fonds publics s'inscrit dans la ligne traditionnelle de l'assistance sociale dont la sécurité sociale prend progressivement le relais. Cette ligne est confirmée en outre par les recherches en cours qui visent à rattacher l'octroi d'un revenu social ou familial de base à la nouvelle fiscalité sociale dont la formule pratique est à l'étude en divers pays.

En revanche, les cotisations des travailleurs et des employeurs continuent de financer très largement la garantie du revenu social de substitution,

destiné à remplacer en tout ou en partie le revenu du travail, à titre temporaire ou définitif, dans certaines éventualités définies⁸, avec l'appoint éventuel de subventions des pouvoirs publics, en particulier pour l'assurance-pensions. Au demeurant, ces cotisations sont techniquement bien adaptées à la nature de la protection accordée sous forme de prestations en espèces dont le montant est lié à celui des salaires soumis à cotisations. A cet égard, le financement par cotisations présente l'avantage d'établir une relation directe entre les recettes et les dépenses, non seulement pour les prestations initiales, mais aussi pour leur adaptation ultérieure à l'évolution des salaires. Cependant, le financement des régimes distincts de protection contre les risques professionnels demeure largement fidèle à la conception traditionnelle et continue de recourir exclusivement aux cotisations d'employeurs, sauf exceptions particulières. Ainsi, la participation directe des travailleurs au financement des régimes de réparation des lésions professionnelles n'existe guère qu'en Afghanistan et dans quelques Etats des Etats-Unis. De même, la participation de l'Etat est très rare dans ces régimes, à l'exception de Cuba, où le financement est entièrement public, ainsi que de l'Egypte et du Tchad, où l'Etat intervient concurremment avec les employeurs. Enfin, le nouveau secteur de l'adaptation professionnelle et de la promotion sociale utilise deux sources de fonds, sous l'influence des régimes connexes d'assurance et d'assistance-chômage, à savoir les cotisations professionnelles et les fonds publics.

La voie de la rationalisation financière quant à l'appropriation sélective des ressources se trouve ainsi indiquée par référence à la conception fonctionnelle des secteurs principaux de la sécurité sociale, grâce à l'utilisation des critères formels qui établissent une liaison logique entre les fonctions de protection, l'extension de la solidarité et les modalités de financement les mieux appropriées.

La question de l'appropriation des ressources ne se pose pas dans les mêmes termes aux systèmes de financement unifié. Dans la plupart des cas, l'unification financière n'est que partielle et concerne principalement les branches d'assurance sociale qui se rattachent à la garantie du revenu social de substitution, y compris pour l'éventualité de chômage, comme à Chypre, en Norvège et au Royaume-Uni. Dans les systèmes de ce genre, le financement repose normalement sur les cotisations des personnes protégées et des employeurs, auxquelles s'ajoute la participation des pouvoirs publics qui assument aussi, en règle générale, la charge des soins médicaux, au moins pour partie, des prestations non contributives et des prestations familiales. La recherche d'une appropriation des ressources demeure concevable dans les systèmes de financement partiellement unifié, mais son utilité se réduit, à mesure que progresse l'unification financière, au profit d'une distribution adéquate des sources de fonds. Une règle d'or a même été énoncée et appliquée au Royaume-Uni, selon laquelle la distribution optimale devait provenir pour un tiers des cotisations des personnes protégées, pour un tiers des employeurs et pour un tiers des fonds publics. A la limite, l'appropriation des ressources perd toute raison d'être dans un système de financement complètement unifié, comme celui de Malte, sauf pour la partie résiduelle de l'assis-

tance sociale, traditionnellement financée sur les fonds publics, ou à plus forte raison dans les systèmes de financement unifié principalement sur la base des fonds publics, comme les systèmes australien, danois ou néo-zélandais. La même distinction vaut pour les pays de l'Europe de l'Est. Lorsque leur système de financement n'est que partiellement unifié, comme en Hongrie, en République démocratique allemande, en Roumanie et en URSS, la question de l'appropriation des ressources conserve une certaine signification. Ainsi, dans ces pays, les branches qui relèvent du système unifié sont financées globalement par les cotisations des travailleurs, sauf en URSS par les cotisations des entreprises et par une participation variable des pouvoirs publics, tandis que l'Etat prend en charge à titre principal les branches qui échappent au système unifié, à savoir les soins médicaux, à l'exception de la République démocratique allemande, et les prestations familiales, à l'exception de la Hongrie. En revanche, cette question présente moins d'intérêt en Albanie, en Bulgarie, en Pologne et en Tchécoslovaquie, où le système de financement est presque complètement unifié, sauf pour les soins médicaux, qui sont pris en charge intégralement par l'Etat.

RÉPARTITION ÉQUITABLE DES CHARGES

Outre l'appropriation sélective des ressources, qui vise à ordonner l'utilisation des sources de fonds selon des critères de logique institutionnelle ou fonctionnelle, la rationalisation financière vise aussi à satisfaire une préoccupation d'équité, qui intéresse plus directement la distribution des charges entre les parties qui y sont tenues, ce qui répond à une exigence de rationalité sociale. Les critères utiles pour apprécier l'équité du financement peuvent se rapporter soit à l'attribution des responsabilités spécifiques aux personnes protégées, aux employeurs et à l'Etat en matière de protection⁹, soit à l'adaptation du prélèvement aux capacités contributives des personnes et des entreprises assujetties.

Evolution du partage des responsabilités financières

Dans le modèle classique de financement, le partage des responsabilités financières demeurerait étroitement lié au développement des diverses branches, qui avait imposé la contribution paritaire des travailleurs et des employeurs dans le domaine de l'assurance sociale¹⁰, le rôle prépondérant ou exclusif des employeurs en matière de protection contre les risques professionnels ou de compensation des charges familiales et l'intervention des fonds publics pour les catégories ou les risques sociaux exclus de la solidarité professionnelle, mais relevant de la solidarité nationale. Quant à la responsabilité de la protection en cas de chômage, elle était attribuée soit aux employeurs et aux travailleurs conjointement, s'il s'agissait d'un régime d'assurance-chômage, soit à la collectivité publique dans les régimes d'assistance-chômage, soit encore au concours des parties intéressées au financement de ces deux types de régimes.

Sous ce rapport aussi, lors du passage à la doctrine moderne de la sécurité sociale, l'évolution des modalités de financement a modifié l'équilibre traditionnel de la répartition des charges. Tout d'abord, la formule de la parité entre travailleurs et employeurs¹¹ dans les branches financées par la double cotisation salariale et patronale s'est modifiée sous l'influence d'une nouvelle conception de la responsabilité en matière de protection, favorable à un allègement des cotisations incombant aux travailleurs¹², compensé par l'aggravation des cotisations des employeurs ou le développement de la participation des pouvoirs publics. Ainsi, les employeurs paient des cotisations plus élevées que les travailleurs notamment en Belgique, en Espagne, en France, en Italie, en Norvège, au Royaume-Uni et en Suède. Partisans d'une application radicale de cette conception, certains pays de l'Europe de l'Est, comme l'Albanie, la Bulgarie, la Pologne, la Roumanie, sauf pour l'assurance-pensions volontaire, la Tchécoslovaquie et l'URSS, de même que Cuba et le Viet Nam, ont supprimé systématiquement toute cotisation des travailleurs salariés. L'Islande a adopté une formule analogue, sauf en matière d'assurance-maladie, ainsi que la Suède où cette formule a été récemment généralisée à toutes les branches d'assurance sociale, à l'exception de l'assurance-chômage. Quant à l'Italie, elle n'a maintenu des cotisations à la charge des travailleurs salariés que dans l'assurance-pensions.

Parallèlement, l'intégration de techniques dérivées de l'assistance sociale, dans le cadre de régimes non contributifs en expansion notable, en particulier en faveur des personnes non actives, a eu pour effet d'accroître la part des fonds publics dans le financement de la sécurité sociale, sans réduire pour autant le poids relatif des régimes d'assistance sociale. De plus, certains pays ont imputé délibérément au budget de l'Etat le financement total ou partiel de mesures engageant la responsabilité nationale : la Belgique, en vertu de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés, pour les soins médicaux aux titulaires de pensions, pour les prestations d'invalidité, de vieillesse et de survivant, ainsi que pour l'indemnisation de la pneumoconiose sclérogène ; la Finlande, pour la protection de base des survivants et les allocations de naissance ; la France, pour les allocations supplémentaires du Fonds national de solidarité, à compter du 1^{er} janvier 1979, et pour les soins aux malades hospitalisés depuis plus de trois ans, en vertu des mesures de redressement financier décidées le 25 juillet 1979 ; le Luxembourg, pour les soins de maladies particulièrement onéreuses, pour la part fixe des pensions et également les allocations du Fonds national de solidarité, ainsi que pour toutes les prestations familiales autres que les allocations familiales proprement dites ; la Suisse, pour les prestations d'invalidité (dans le régime suisse d'assurance-invalidité, les contributions des pouvoirs publics, générales en matière d'assurance-pensions, s'élèvent à la moitié du coût des prestations, à raison de trois quarts à la charge de la Confédération et un quart à la charge des cantons). De même, l'universalisation du droit aux prestations familiales a déterminé le plus souvent l'imputation de la charge correspondante au budget de l'Etat, sauf dans quelques pays comme l'Autriche, la Belgique, la Finlande, la France, Israël,

le Luxembourg et les Pays-Bas, dont les régimes font toujours appel, au moins pour partie, au financement sur cotisations.

Enfin, même la structure financière des régimes de réparation des lésions professionnelles s'est trouvée affectée, dans certains cas, par la conception moderne de la sécurité sociale, en raison soit de l'inclusion de ces régimes dans un système financier entièrement ou partiellement unifié qui fait appel aux cotisations des travailleurs eux-mêmes¹³, soit de l'institution d'un régime de protection contre l'incapacité de travail, avec adjonction de cotisations personnelles aux cotisations des employeurs, comme aux Pays-Bas, soit de la coordination réalisée avec le régime des indemnités de maladie, comme au Danemark et en Norvège, ou des soins médicaux, comme en Suède, soit encore de l'intervention d'un service national de santé financé principalement ou exclusivement sur les fonds publics pour l'octroi des soins médicaux aux victimes d'accident du travail ou de maladie professionnelle, comme dans la plupart des pays de l'Europe de l'Est ainsi qu'au Danemark et au Royaume-Uni. Cependant, à ces exceptions près, les régimes de réparation des lésions professionnelles restent en général les plus conformes à leur modèle financier traditionnel, fondé sur la responsabilité exclusive des employeurs. Ce modèle s'est intégré aisément à la conception générale du financement de la sécurité sociale dans les pays de l'Europe de l'Est, à l'exception de la Hongrie et de la République démocratique allemande, car il est conforme à la doctrine du financement qui prévaut généralement dans ces pays. Il a même subsisté lors de l'extension de la protection à l'égard des accidents de toute nature, en Nouvelle-Zélande et en Suisse, pour ce qui concerne les accidents du travail dont sont victimes les salariés. Au contraire, la réparation des accidents extra-professionnels est financée par une taxe spéciale sur les véhicules à moteur pour ce qui concerne les accidents de la circulation et par une participation de l'Etat aux frais des soins aux personnes non actives victimes d'autres accidents dans le premier de ces pays, tandis qu'elle recourt aux cotisations personnelles des assurés dans l'autre.

L'évolution ainsi rappelée montre que l'abandon du modèle classique de répartition des charges résulte pour l'essentiel de l'extension du champ d'application personnel et matériel de la sécurité sociale, qui a non seulement accru les besoins financiers de l'institution, mais aussi élargi et diversifié la participation aux charges de la protection. En tout cas, au stade actuel, la rationalisation financière envisagée au regard de l'équité requiert une réflexion nouvelle sur le partage de ces charges. La notion même de partage est cependant sujette à controverse, car les modalités financières auxquelles on a coutume de la rattacher sont souvent trompeuses, à l'exception toutefois des cotisations ou contributions personnelles, dont la charge est assumée directement par le débiteur désigné. Ainsi, d'une part, les cotisations des employeurs, qui seraient plus justement dites d'entreprise, représentent en fait une formule commode pour répercuter la charge de la sécurité sociale sur le coût du travail inscrit dans le prix des produits et des services. Le succès de cette formule, utilisée en divers domaines du droit social, atteste sa relative facilité; elle consiste à reporter sur l'entreprise les frais administratifs de la

perception des cotisations, tout en bénéficiant de l'incertitude qui subsiste quant à l'incidence finale de leur coût économique. Pourtant, ni la notion de salaire différé ni la notion de charges sociales, qui qualifient la même réalité sous deux aspects différents, ne tranchent la question de l'attribution effective de la responsabilité financière que cette réalité recouvre. Seule l'analyse économique peut apporter quelque lumière à cet égard, mais une lumière néanmoins très contrastée, si l'on se réfère aux thèses opposées qui considèrent soit que les cotisations d'entreprise sont intégralement reportées sur les travailleurs, par une limitation de la progression des salaires¹⁴, soit qu'elles sont supportées par les employeurs, les actionnaires ou les consommateurs¹⁵.

Si l'on admet qu'il n'existe pas de réponse univoque à la question de l'incidence ultime des cotisations d'entreprise, il importe de s'entendre au moins sur leur fondement objectif, qui est indépendant de leur qualification juridique. Un tel accord, de nature à apaiser les vieux débats et les fausses querelles, s'impose comme une condition préalable à la rationalisation du financement de la sécurité sociale. En effet, si le droit aux prestations et le fondement de la participation des intéressés à l'administration de la sécurité sociale sont dissociés du choix des modalités financières les mieux appropriées, les cotisations d'entreprise peuvent être appréciées par rapport à leur objet propre, qui est de pourvoir pour partie de manière efficace aux ressources nécessaires à l'institution, au moyen d'une taxe parafiscale sur les salaires, assimilable à une taxe sur le facteur travail dont la charge effective varie selon les conditions économiques et sociales. Il est alors permis d'en déterminer la part convenable, relativement aux autres sources de fonds, éventuellement même d'en proportionner la quotité aux possibilités économiques de l'activité professionnelle considérée. La différenciation des cotisations d'entreprise selon les secteurs professionnels est pratiquée dans certains pays de l'Europe de l'Est. On peut également simplifier le recouvrement des cotisations d'entreprise, en appliquant directement leur taux à la masse des salaires, sans considération de plafond. Une telle rationalisation du recouvrement des cotisations d'entreprise – qui correspond à la pratique en vigueur dans plusieurs pays ayant renoncé à limiter les revenus professionnels soumis à cotisations, dans certaines branches, tout au moins pour les travailleurs salariés, ou même de manière générale, par exemple en Italie, en Norvège, au Portugal, en Suède et dans la plupart des pays de l'Europe de l'Est – a été étudiée également en Belgique¹⁶ et aux Etats-Unis, à propos de la réforme du financement de la sécurité sociale.

D'autre part, la fiscalisation des ressources de la sécurité sociale ne constitue pas une garantie absolue d'équité. En l'occurrence, l'équité du système social, considérée sous l'aspect financier, dépend du choix des recettes fiscales qui lui sont affectées ou, si le financement provient de fonds publics indifférenciés, est liée à l'équité du système fiscal lui-même. A ce propos, il convient de rappeler l'opinion qui prévaut au Danemark, où la quasi-totalité des dépenses sociales est financée sur les fonds publics. Selon cette opinion, l'avantage essentiel d'un tel système de financement tient précisément à son équité, compte tenu de l'importance respective de la fiscalité directe et de la

fiscalité indirecte dans ce pays, tandis que ses inconvénients seraient plus politiques qu'économiques. En effet, si la pression de la fiscalité se trouve aggravée et d'autant plus vivement ressentie que la part de l'impôt direct est prépondérante, les incidences économiques du prélèvement fiscal sont diffusées par les mécanismes du budget de manière plus large que celles d'un financement établi principalement sur les cotisations d'entreprise.

En tout cas, la recherche de l'équité peut être affinée dans les systèmes, les plus nombreux, où le financement est diversifié selon les branches de sécurité sociale. Si l'on tente d'élaborer une théorie de la responsabilité financière dans les secteurs principaux de cette institution, on aboutit à une répartition des charges qui confirme l'évolution constatée dans l'appropriation sélective des ressources, quant aux tendances relatives à une nouvelle distribution des sources de fonds, tout en la précisant de manière plus favorable à l'équité sociale.

Ainsi, le secteur de la protection de la santé relève de la double responsabilité des pouvoirs publics et des personnes protégées, dans la perspective moderne d'un système national de soins préventifs et curatifs. Elle justifie donc l'apport conjoint de fonds publics et de contributions personnelles¹⁷, éventuellement progressives, assises sur l'ensemble des revenus des personnes physiques, compte tenu de la solidarité nationale à caractère redistributif qui paraît souhaitable dans ce secteur où le risque est plus lourd pour les catégories défavorisées, du fait de la morbidité sociale différentielle. La part du financement sur fonds publics, à la charge de l'Etat et des collectivités locales, destinée en priorité au secteur hospitalier pourrait comporter l'affectation de taxes sur l'alcool, le tabac, les véhicules à moteur et les activités économiques génératrices de pollution dommageable à la santé publique. Un exemple intéressant pour l'application de la théorie de la responsabilité financière est fourni par la loi japonaise du 5 octobre 1973, qui a institué un régime spécial de réparation des dommages résultant de la pollution de l'air et de l'eau dont le financement incombe aux industries responsables et provient aussi pour partie d'une taxe sur les automobiles. Mais, sous réserve du cas des entreprises qui constituent un danger pour l'environnement, la participation des employeurs à la charge des soins médicaux ne devrait logiquement être mise en cause qu'au regard de la prévention des risques professionnels et de la médecine d'entreprise.

La contribution des personnes protégées au financement des régimes de soins médicaux est conforme à la reconnaissance d'une responsabilité de l'individu à l'égard de la santé. Alors que les régimes classiques d'assurance-maladie ont souvent exclu de leur protection les activités comportant l'acceptation de risques accrus, la sécurité sociale aurait plutôt tendance à influencer, au moyen du financement de la protection de la santé, les comportements, les conduites et les activités qui impliquent un danger manifeste de maladie ou d'accident. A l'instar de la France, la Belgique s'est orientée en ce sens depuis la loi du 23 décembre 1974 qui a institué un supplément de prime d'assurance-automobile au profit du régime des soins médicaux. En outre, une loi du 21 décembre 1977, modifiée le 5 août 1978, a créé pour le même régime

un prélèvement sur les recettes provenant des droits d'accise et de la taxe sur la valeur ajoutée qui frappe les tabacs fabriqués. La Suisse, qui connaît l'exclusion des risques dits téméraires, a établi une assurance obligatoire des motocyclistes contre les accidents, gérée par les compagnies privées, qui se substitue au régime public d'assurance contre les accidents extra-professionnels. Plus grave apparaît la tendance qui se fait jour à l'heure actuelle, par référence à la conception de l'assurance privée et sous l'influence de normes rigoureuses d'éthique sociale. Cette tendance consiste à sanctionner, par la perte des droits à prestations en cas de maladie ou d'invalidité, la responsabilité attribuée aux intéressés quant à leur mauvais état de santé. Ainsi, le danger de régression que comportent les difficultés de la sécurité sociale rend plus nécessaire l'étude de son financement.

Pour ce qui est de la garantie du revenu social de substitution, elle demeure fondée sur la responsabilité des employeurs et des travailleurs, puisqu'elle organise une solidarité professionnelle au profit des travailleurs en tant que tels, sans préjudice de l'exemption traditionnelle qui leur est justement reconnue en matière de protection contre les risques professionnels. Quant au revenu social de compensation, il est généralement admis que la responsabilité de son financement incombe à l'Etat et aux collectivités locales, car il implique une solidarité de type redistributif, réalisée dès l'origine par l'assistance publique¹⁸, mais qui tend désormais à s'élargir aux dimensions de la collectivité nationale et à utiliser de nouvelles techniques fiscales et sociales associées.

Enfin, le secteur de l'adaptation professionnelle et de la promotion sociale constitue aussi, comme celui des soins médicaux, l'enjeu de responsabilités mixtes dont le partage devrait être effectué entre les employeurs et l'Etat, car ce secteur sollicite à la fois la solidarité professionnelle et la solidarité nationale¹⁹. La participation financière des travailleurs au financement représente un vestige abusif de la protection contre le chômage²⁰ puisque la responsabilité du risque économique, comme celle du risque professionnel, ne saurait leur incomber. Ainsi, aux Etats-Unis, rares sont les Etats où les travailleurs doivent cotiser au régime d'assurance-chômage, qui bénéficie normalement de cotisations des entreprises et de subventions fédérales. Il convient de rappeler à ce propos l'influence historique du projet de loi d'assurance-chômage déposé en 1921 à l'Assemblée législative de l'Etat du Wisconsin. Selon ce projet, l'indemnisation du chômage, inspirée de la réparation des accidents du travail, devait être à la charge exclusive des employeurs, au moyen de cotisations différenciées suivant les risques constatés dans l'activité considérée, de manière à susciter un effort de prévention de la part des associations professionnelles intéressées. Une telle différenciation des taux de cotisation selon les entreprises ou les branches professionnelles est effectivement pratiquée dans certains Etats des Etats-Unis et aux Pays-Bas. De même, en Italie, l'assurance-chômage est financée exclusivement par les employeurs, avec participation de l'Etat aux dépenses administratives. Enfin, au Luxembourg, la nouvelle loi du 30 juin 1976 a réorganisé le financement du régime d'assurance-chômage sur la base de cotisations des entreprises et d'une parti-

cipation des fonds publics, notamment par l'attribution d'une fraction du produit de l'impôt sur le revenu et des taxes locales, à l'exclusion de toute cotisation des travailleurs.

Adaptation du prélèvement aux capacités contributives

Un second critère concerne l'adaptation du prélèvement aux capacités contributives des personnes et des entreprises assujetties. Dans les systèmes de financement qui prélèvent des cotisations assises sur les revenus professionnels, la principale difficulté provient à cet égard de la technique encore très répandue de plafonnement des revenus soumis à cotisations²¹. Cette technique était liée à l'origine à la délimitation du champ d'application personnel des législations d'assurance sociale au moyen d'un plafond d'affiliation. Lorsque le plafond d'affiliation a disparu, un plafond a été maintenu pour la détermination des revenus servant de base au calcul des cotisations et des prestations, en vertu de considérations théoriques sur l'objet de l'assurance sociale et de préoccupations pratiques visant à limiter le concours entre prélèvement social et prélèvement public. Or le plafonnement des revenus soumis à cotisations a pour effet d'alléger la part relative des charges supportées par les titulaires de revenus supérieurs au plafond et d'admettre ainsi en leur faveur une dégressivité des cotisations. La même remarque vaut pour les systèmes de cotisations uniformes qui, à vrai dire, ont beaucoup perdu de leur importance. Cette dégressivité apparaît particulièrement inéquitable dans le domaine des prestations en nature, où la limitation des revenus soumis à cotisations est sans rapport avec le montant des prestations auxquelles peuvent prétendre les personnes protégées et où le recours au système de soins médicaux se révèle plus fréquent dans les milieux favorisés. Au contraire, pour les prestations en espèces dont le montant est lié aux revenus professionnels antérieurs à la réalisation de l'éventualité, cette limitation est encore considérée souvent comme conforme au principe d'équivalence cher à l'assurance, dans la mesure où le plafond est pris en compte pour le calcul des prestations comme des cotisations.

Cependant, certains systèmes ont rétabli la proportionnalité des cotisations par rapport aux revenus professionnels en supprimant le plafond, tout au moins dans les régimes applicables aux travailleurs salariés, comme en Belgique, en France, pour les cotisations personnelles à l'assurance-maladie et à l'assurance-veuvage, ainsi qu'en Italie, au Portugal et dans les pays de l'Europe de l'Est, sauf la République démocratique allemande, de manière plus générale. Parfois même, d'autres régimes – le régime équatorien d'assurance sociale et les régimes italien et suisse de pensions, par exemple – ont introduit un élément de solidarité redistributive en maintenant un plafond exclusivement pour le calcul des prestations. Toutefois, hormis les cas de la Hongrie et de Singapour, où le taux ou le montant de la cotisation des travailleurs s'élève avec le niveau de leur salaire, la progressivité des contributions ne s'est pas encore imposée en matière de sécurité sociale, sauf par le moyen de la fiscalisation des ressources, et encore avec une prudente modéra-

tion. En effet, les contributions assises sur les revenus de toute nature et recouvrées par les services fiscaux sont très souvent limitées à hauteur d'un plafond de revenus ou fixées en pourcentage des revenus imposables²². Pourtant, une exception notable doit être rappelée à propos du Luxembourg, pour le financement du nouveau régime d'assurance-chômage. De même, en France, l'aggravation des charges de protection contre le chômage a conduit en 1981 à développer les ressources de cette branche en majorant de 10 pour cent, au-delà de 15 000 francs, l'imposition des contribuables tenus d'acquitter au moins 25 000 francs par an au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. L'amélioration de la solidarité face au risque de chômage a été recherchée aussi dans le prélèvement d'une cotisation sur les fonctionnaires, pourtant exempts de ce risque, notamment en Belgique, en France et en Suisse. Ce dernier moyen a soulevé des objections sérieuses, car il ne réalise qu'une solidarité partielle, au contraire du recours à la fiscalité, pour autant qu'elle soit considérée comme raisonnablement équitable.

La suppression de toute limitation des salaires pour le calcul des cotisations d'entreprise permet aussi d'améliorer l'équité dans la répartition des charges de sécurité sociale entre les entreprises assujetties, car elle harmonise leurs obligations sans égard à la distribution de leur personnel dans la hiérarchie des rémunérations. La recherche de l'équité entre les entreprises a parfois visé aussi à leur imposer une contribution équivalente, quelle que soit la part respective de travail et de capital qu'elles mettent en œuvre. Toutefois, cette recherche est généralement liée à l'intention d'alléger les charges des entreprises de main-d'œuvre et de développer l'emploi, même au détriment des ressources de la sécurité sociale, du moins à court terme. Au contraire, l'utilisation de la taxe sur la valeur ajoutée est considérée par ses promoteurs²³ comme la seule mesure qui permette également d'harmoniser les obligations financières des entreprises de manière objectivement équitable, tout en augmentant les recettes obtenues de cette source de fonds, grâce à un élargissement de l'assiette des contributions. A cet égard, même si l'augmentation de recettes attendue par ce moyen demeure limitée, en particulier dans les entreprises où la masse des salaires constitue l'essentiel de la valeur ajoutée, cette mesure représente effectivement une solution séduisante, car elle est théoriquement la seule à cumuler les avantages de l'équité et du rendement.

Dans les systèmes de structure pluraliste, un problème particulier d'équité se pose à propos de la participation financière des diverses catégories professionnelles ou sociales qui bénéficient de régimes distincts. En ce qui concerne les travailleurs non salariés, ils sont généralement soumis à une cotisation correspondant approximativement à la double cotisation de l'employeur et du travailleur salarié²⁴ dans la limite éventuelle d'un plafond, compte tenu le cas échéant des modalités d'évaluation forfaitaire du revenu professionnel et des dégrèvements accordés aux titulaires de faibles revenus. L'évolution forfaitaire des revenus soumis à cotisations s'applique aussi aux personnes non actives. En principe, l'équité peut être considérée comme satisfaite si un niveau déterminé de revenu soumis à cotisation donne lieu aux mêmes obligations et aux mêmes avantages. Mais le problème se complique

lorsque certains régimes disposent de ressources insuffisantes pour des raisons démographiques ou économiques, qui tiennent à la structure par âge ou au revenu professionnel moyen du groupe des personnes protégées. Tel est le cas des régimes agricoles qui font souvent appel au produit de taxes affectées frappant notamment les produits de l'agriculture et au concours des fonds publics. En l'occurrence, une taxe sur les produits agricoles est censée reposer en partie sur l'effort des agriculteurs eux-mêmes, sous réserve d'une ambiguïté analogue à celle qui affecte l'assimilation de la cotisation d'entreprise à un salaire différé. Plus généralement, des mécanismes de compensation financière²⁵ ont été institués entre les différents régimes pour égaliser leur taux de charge, notamment en France, avec la loi du 24 décembre 1974, afin de remédier aux disparités constatées entre ces régimes en ce qui concerne le rapport démographique entre actifs et non-actifs ou les capacités contributives des personnes protégées²⁶. Ces mécanismes portent d'autant moins atteinte à l'équité qu'ils sont généralisés à l'ensemble des personnes protégées et qu'ils concernent des régimes harmonisés quant à leurs obligations et avantages, car ils reproduisent ainsi les conditions financières d'un régime unifié. Dans le cas contraire, la compensation à accorder aux régimes déficitaires peut être obtenue plus équitablement par l'intervention des fonds publics.

Certains instruments internationaux de sécurité sociale ont abordé la question de l'équité financière. La recommandation (n° 67) de l'OIT sur la garantie des moyens d'existence, 1944, dispose, dans les principes directeurs concernant l'assurance sociale (paragr. 26), que « les frais de prestations, y compris les frais d'administration, devraient être répartis entre les assurés, les employeurs et les contribuables dans des conditions équitables pour les assurés et propres à épargner des charges trop lourdes aux assurés de ressources modestes... »²⁷. La convention (n° 102) de l'OIT concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952 (art. 71, paragr. 1 et 2), et le Code européen de sécurité sociale du Conseil de l'Europe, 1964 (art. 70, paragr. 1 et 2), comportent des dispositions spécifiques à cet égard, inspirées de la recommandation n° 67 de l'OIT. Selon ces dispositions, qui sont identiques, les modalités de financement de la sécurité sociale doivent éviter d'imposer aux personnes de faibles ressources une trop lourde charge et tenir compte de la situation économique des catégories de personnes protégées. De plus, le total des cotisations d'assurance à la charge des salariés protégés ne doit pas dépasser 50 pour cent du total des ressources affectées à la protection des salariés, de leurs épouses et de leurs enfants. Pour l'application de cette dernière disposition, toutes les prestations accordées en application de ces instruments peuvent être considérées dans leur ensemble, à l'exception des prestations aux familles et des prestations d'accident du travail et de maladie professionnelle, si ces dernières relèvent d'une branche spéciale. Ainsi, au regard des normes internationales en vigueur, le partage égal des charges financières entre les travailleurs salariés, d'une part, les employeurs ou les pouvoirs publics, d'autre part, détermine encore la limite extrême de l'équité en faveur de ces travailleurs, dans le financement des branches d'assurance sociale, conformément-

ment au principe original de la contribution paritaire des travailleurs et des employeurs.

MODALITÉS DE FINANCEMENT ET POLITIQUE ÉCONOMIQUE

Toute réflexion sur la rationalisation financière des systèmes de sécurité sociale ne peut manquer de s'intéresser à leurs incidences économiques, en vue de déterminer les modalités de financement les moins défavorables au fonctionnement optimal de l'économie²⁸. Certes, le choix de ces modalités ne saurait sans inconvénient varier suivant les fluctuations économiques. Telle est sans doute la raison pour laquelle les considérations de lord Beveridge sur le financement cyclique de la sécurité sociale, qui, à l'instar du budget cyclique de l'Etat, opérerait un prélèvement variable selon la conjoncture, n'ont guère trouvé d'application dans la pratique²⁹ en dehors de l'assurance-chômage, dont les besoins varient précisément en fonction de la situation économique³⁰. Pourtant, les difficultés financières de la sécurité sociale dues à la crise ont rappelé l'attention sur les effets économiques de ses modalités de financement, notamment en relation avec l'emploi et la concurrence internationale. En l'occurrence, il est certainement justifié de tenir compte de ces deux aspects essentiels, même s'il paraît préférable de jouer avec réserve des mécanismes financiers d'une institution qui, dans certains pays, prélève des ressources au moins équivalentes à celles du budget de l'Etat.

Emploi

En ce qui concerne l'emploi, l'objection principale la plus souvent adressée aux modalités traditionnelles de financement vise l'incidence néfaste des charges sociales qui, sous la forme de cotisations d'entreprise, grèvent le coût du travail et, en période de récession, dissuadent d'embaucher de nouveaux travailleurs³¹.

Précisément, l'une des mesures couramment utilisées à l'heure actuelle pour lutter contre le chômage vise à réduire ou à supprimer temporairement les cotisations dues par les employeurs pour certaines catégories de travailleurs, tels que les apprentis ou les jeunes nouvellement embauchés. Tel fut l'objet, en Belgique, de la loi du 24 janvier 1977 portant diminution temporaire des cotisations de sécurité sociale en vue de promouvoir l'emploi et de la loi du 4 août 1978 de réorientation économique, qui a étendu les dispositions de la loi précédente. En France, les pactes nationaux pour l'emploi ont comporté des mesures semblables, qui existent aussi en Italie. Le renouvellement et l'extension de ces mesures, notamment en France, soit dans le cadre des contrats de solidarité – qui visent à lier la retraite anticipée de travailleurs âgés ou la réduction de la durée du travail et le recrutement de nouveaux travailleurs – ou des contrats de formation – destinés à développer l'apprentissage –, soit aussi pour aider certains secteurs économiques en difficulté ou pour réduire l'incidence du relèvement du salaire minimal sur les charges

sociales des entreprises, semblent indiquer qu'une réforme durable du financement de la sécurité sociale permettant d'atteindre le même objectif serait mieux appropriée que des dégrèvements temporaires qui réduisent les recettes normales des régimes et exigent le relais des fonds publics.

Des réductions de cotisation sont consenties aussi aux personnes protégées ou aux entreprises pour favoriser le développement régional. Ainsi, en Grèce, depuis 1955, les taux de cotisation au titre de l'assurance-maladie et de l'assurance-pensions ont été réduits de 10 et 20 pour cent respectivement, au profit des assurés et des employeurs des entreprises industrielles et artisanales de certaines régions défavorisées, à raison d'un tiers pour les travailleurs et de deux tiers pour les employeurs, afin d'abaisser le coût de la main-d'œuvre et d'améliorer la situation de l'emploi. A partir de 1973, les réductions ont été portées à 20 et 40 pour cent. De même, en Norvège, les cotisations d'entreprise sont différenciées en fonction de la zone territoriale où l'entreprise est implantée et en liaison avec la politique industrielle, de sorte que les cotisations varient en raison inverse des subventions publiques au développement régional. Au Panama, les taux de cotisation sont plus élevés dans les régions de culture bananière que dans les autres régions moins favorisées. Ils varient aussi selon les républiques ou régions autonomes de Yougoslavie.

Dans le cas contraire, lorsque l'offre excède la demande d'emploi, le recours aux cotisations d'entreprise est mieux approprié, car il favorise la mécanisation du travail et l'accroissement de la productivité. Même s'il est douteux qu'une solution saine du problème de l'emploi dans les pays industrialisés puisse impliquer un ralentissement des progrès de la productivité, il semble néanmoins avisé, dans la situation présente, de réduire les inégalités de fait dues à l'incidence des cotisations d'entreprise, sans justification économique particulière. A cet effet, une solution simple et efficace consiste à relever ou même à supprimer le plafonnement de ces cotisations. La suppression de tout plafonnement pour le calcul des cotisations d'entreprise permet de supprimer l'anomalie qui consiste à taxer différemment, aux fins du prélèvement social, le même facteur de production en fonction de la seule rémunération du travail, en favorisant le recours aux heures supplémentaires au détriment des activités à temps partiel. Elle incite donc à une répartition plus équitable du travail, qui paraît de nature à améliorer la situation de l'emploi.

En outre, il convient de se demander si l'harmonisation des obligations incombant aux employeurs au regard de la sécurité sociale doit être poussée plus loin, afin de répartir également la charge des entreprises, quelle que soit l'intensité en travail ou en capital de leur processus de production. Des mesures ont déjà été prises en ce sens en Belgique au profit des petites et moyennes entreprises, et des études ont été effectuées en Belgique, en France et en Norvège en vue de consentir aux entreprises de main-d'œuvre une réduction de leurs charges sociales. Pourtant, certains économistes demeurent réservés à l'égard de telles solutions, considérant soit qu'il ne s'agit pas d'un problème de concurrence interne entre les différents secteurs économiques, soit que les entreprises à forte intensité capitaliste sont souvent aussi celles qui, grâce

à leur avance technologique et à leur haute productivité, peuvent conquérir une place avantageuse sur le marché international³².

De plus, ces solutions prêtent à la critique en raison de leur complexité et des difficultés d'application qu'elles comportent nécessairement, sans répondre de manière évidente à la recherche d'une plus grande équité entre les entreprises elles-mêmes. Au contraire, une rationalisation bien comprise devrait être génératrice de simplifications notables dans l'administration et la gestion financière de la sécurité sociale. Une proposition nouvelle a été élaborée récemment en ce sens en France, en vue d'exonérer les entreprises de toute cotisation à l'assurance-maladie sur une tranche inférieure des rémunérations. Une telle mesure, d'application simple et générale, serait censée bénéficier principalement aux petites et moyennes entreprises de main-d'œuvre où prédominent les bas salaires et favoriser le développement de l'emploi dans ces entreprises.

En tout cas, les solutions adoptées ne sont guère satisfaisantes car, outre leur faible efficacité, l'inégalité de traitement qu'elles comportent pour les entreprises, du fait de leur situation au regard des charges de sécurité sociale, apparaît comme la conséquence fortuite de leurs conditions de production et non comme l'expression d'un choix économique rationnel. De plus, elles sont dans l'ensemble préjudiciables à l'emploi, puisque les secteurs de pointe qui se trouvent avantagés par le financement sur cotisations sont souvent des utilisateurs parcimonieux de main-d'œuvre. Dans ces conditions, l'uniformisation des obligations de financement à la charge des entreprises aurait pour effet de rendre à la sécurité sociale sa neutralité économique au regard des différents facteurs de production, en laissant à la politique économique le soin d'intervenir en ce domaine à bon escient au moyen de ses multiples instruments de régulation, ainsi que, le cas échéant, par une différenciation délibérée des taux de cotisation selon les activités économiques.

Enfin, sous le rapport de la neutralité, mais aussi de l'équité du prélèvement entre les entreprises, il est apparu que la solution fiscale inventée pour des raisons économiques, au profit des finances publiques, pourrait servir aussi aux finances sociales. Le précédent a effectivement permis de recommander une substitution partielle de la taxe sur la valeur ajoutée aux cotisations d'entreprise dans le financement de la sécurité sociale. Bien qu'elle semble attrayante en théorie, cette substitution soulève des problèmes difficiles en matière de transferts de charges, qui ont été étudiés dans la République fédérale d'Allemagne³³, en Belgique³⁴, en France³⁵ et aux Pays-Bas³⁶, à la demande des gouvernements ou à l'initiative des experts, mais qui ont rarement été réglés de façon concrète. Il convient de rappeler à ce propos que la loi belge du 29 juin 1981 ne procède pas à une substitution directe de la taxe sur la valeur ajoutée à la part dont la cotisation des employeurs occupant des travailleurs manuels a été réduite par cette loi, soit 6,17 pour cent des rémunérations, mais qu'elle prévoit une compensation par le biais des recettes du budget général. Cette compensation est réalisée au moyen d'une augmentation de la taxe sur la valeur ajoutée, modulée de manière à limiter son incidence sur le prix des produits et services de grande consommation.

En France, la Commission de l'industrie du Plan a proposé, en vue de la réalisation du huitième plan, d'étendre progressivement l'assiette des cotisations à la valeur ajoutée de l'entreprise, afin de clarifier les transferts de charges entre les différents régimes ou branches de sécurité sociale et d'éviter notamment les effets indésirables du déplaçonnement progressif des cotisations sur les salaires pour les industries « à forte proportion de matière grise » et où les salaires sont relativement élevés, qui sont précisément celles qu'il convient d'encourager. Les études faites dans ce pays³⁷ montrent qu'une telle substitution aurait vraisemblablement à moyen terme un effet favorable sur l'emploi, mais que cet effet serait véritablement significatif surtout si elle s'accompagnait d'une révision de la déductibilité de la taxe sur la valeur ajoutée en matière d'investissement³⁸.

Il apparaît que, sous cet aspect, la décision de substituer pour partie la taxe sur la valeur ajoutée aux cotisations d'entreprise ne saurait être qu'un élément d'une réforme plus large de la fiscalité dans un sens incitatif au développement de l'emploi. En tout cas, l'importance de l'enjeu justifie de poursuivre les études entreprises en différents pays, de préférence dans le cadre d'un programme concerté à l'échelon international. Déjà, la Conférence des ministres européens responsables de la sécurité sociale, réunie au Conseil de l'Europe à Strasbourg les 6 et 7 mars 1979, est convenue d'approfondir l'étude des différentes techniques de financement des systèmes de sécurité sociale, notamment quant à la relation entre les cotisations des travailleurs et des employeurs et l'apport de l'Etat ou quant à l'élargissement éventuel des techniques traditionnelles au moyen d'une fiscalisation progressive des recettes par l'impôt direct ou l'impôt indirect. D'autre part, dans un mémorandum intitulé « Une réponse communautaire au problème du chômage », la Commission des Communautés européennes a préconisé cinq orientations pour une stratégie de l'emploi, parmi lesquelles figure la réduction des contraintes financières qui pèsent sur la croissance. A cet égard, elle suggère notamment d'étudier des solutions alternatives plus favorables à la promotion de l'emploi que les cotisations sociales sur les salaires.

Concurrence internationale

Un second aspect important des incidences économiques du financement de la sécurité sociale a trait à la capacité concurrentielle de l'économie dans le commerce international, qui exerce aussi une influence sur le niveau d'emploi. En cas de libéralisation des échanges, cette capacité est mise en cause non seulement sur les marchés extérieurs, mais aussi sur les marchés nationaux. Il n'est donc pas surprenant que la préoccupation de limiter ou d'harmoniser les charges sociales soit au moins aussi ancienne que la sécurité sociale, à l'exception des époques où la protection sociale s'est développée à l'abri d'un protectionnisme rigoureux, comme les premiers régimes allemands d'assurance sociale à la fin du XIX^e siècle. Cette préoccupation est devenue plus vive avec le retour au libéralisme économique au cours des premières étapes de la réalisation du Marché commun entre les pays de la

Communauté économique européenne (CEE). A défaut d'une harmonisation des systèmes de sécurité sociale ou tout au moins de leurs modalités financières, certains de ces pays ont cherché à s'assurer des avantages concurrentiels en ordre dispersé, soit par des transferts entre sources de fonds, notamment des cotisations d'entreprise au budget de l'Etat pour les prestations familiales, soit par des réductions temporaires ou définitives des cotisations d'entreprise. En période de crise économique, le problème posé par de telles pratiques risque de prendre une grande ampleur, surtout face aux pays en développement qui accroissent leur production industrielle et leur intervention sur le marché international en profitant de l'avantage relatif que leur procure le faible étiaje de leurs charges sociales. Cette situation détermine un regain d'intérêt pour l'harmonisation des législations sociales, soit entre les Etats membres de la CEE, soit à l'égard des pays du tiers monde. Les négociations en vue du renouvellement de la convention de Lomé conclue entre la CEE et les Etats associés d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique ont abordé la question du respect des normes sociales de base pour les pays en développement dans la double perspective de l'extension des droits sociaux et du rapprochement des conditions de concurrence. Cette question, dite des clauses sociales, n'a pas été réglée par la nouvelle convention de Lomé, mais il est significatif qu'elle ait été désignée par référence au débat historique sur les « clauses ouvrières » qui a accompagné l'élaboration de la Constitution de l'OIT³⁹.

Etant donné l'importance économique du problème de la concurrence internationale, non seulement pour l'équilibre de la balance commerciale mais aussi pour l'amélioration de la situation de l'emploi, la rationalisation financière doit rechercher les moyens de financement les plus aptes à en limiter la gravité. Comme l'inconvénient provient essentiellement en l'occurrence des charges sociales liées aux cotisations d'entreprise, toutes les propositions tendant à accroître soit les contributions personnelles, soit le recours aux fonds publics, en vue d'une meilleure appropriation des ressources ou d'une répartition plus équitable des charges, concourent également à la solution recherchée. De plus, la substitution de la taxe sur la valeur ajoutée aux cotisations d'entreprise irait dans le même sens, bien qu'elle ne modifie pas la nature économique des recettes, grâce à la restitution de la taxe en cas d'exportation.

Entre les Etats de la CEE, une telle substitution devrait sans doute être concertée, en raison de ses effets sur les conditions de concurrence. A cet égard, la position de la Commission des Communautés européennes a été précisée par deux décisions récentes. D'une part, la commission a décidé le 19 décembre 1979 d'ouvrir la procédure prévue à l'article 93, paragraphe 2, du Traité de Rome à l'égard du système de fiscalisation partielle de l'assurance-maladie pour l'industrie italienne, dont le taux varie selon qu'il s'agit de travailleurs masculins ou féminins. Elle a constaté que la réduction plus importante des cotisations pour les travailleuses constituait une aide d'Etat au sens de l'article 92, paragraphe 1, de ce traité, en favorisant les productions à haute intensité de main-d'œuvre féminine, notamment les secteurs du tex-

tile, de l'habillement et de la chaussure. La même procédure a été engagée à l'encontre des mesures prises en France pour alléger les charges sociales dans les secteurs du textile et de l'habillement. D'autre part, lors de la décision qu'elle a adoptée le 15 septembre 1980 à l'égard du système de fiscalisation partielle des contributions patronales au système d'assurance-maladie en Italie, la commission a indiqué qu'elle ne s'opposait pas à la fiscalisation en tant que telle de certaines charges sociales dans ce pays, pour autant que celle-ci s'applique uniformément à l'ensemble de l'industrie. Ce n'est que dans ces conditions que le système de fiscalisation présente un caractère suffisamment général pour pouvoir être considéré non comme une aide, mais comme une mesure économique générale. Dans le cadre de la CEE, la concertation requise serait facilitée, sous l'aspect technique, par l'harmonisation des structures et des bases de la taxe sur la valeur ajoutée déjà en cours de réalisation. Une telle concertation serait souhaitable aussi à plus large échelle, par exemple dans le cadre du Conseil de l'Europe, qui a abordé également l'étude des problèmes de financement de la sécurité sociale, ou encore de l'Organisation de coopération et de développement économiques, qui a entrepris l'analyse des liaisons entre les systèmes fiscaux et les systèmes sociaux. Mais elle deviendrait aussi plus difficile en raison du défaut d'harmonisation des systèmes fiscaux et de l'insuffisance des mécanismes institutionnels de coopération internationale⁴⁰.

CONCLUSION

Les divers aspects de la rationalisation financière liés à l'appropriation sélective des ressources, à la répartition équitable des charges et à la liaison optimale des modalités de financement aux objectifs de la politique économique ne concernent pas également tous les systèmes de financement de la sécurité sociale. En effet, des différences notables existent à cet égard entre les systèmes budgétaires, généraux ou spéciaux, et les systèmes autonomes, unifiés ou diversifiés. Pourtant, nul système ne peut actuellement se désintéresser des perspectives de rationalisation qui lui sont offertes, car elles s'imposent non seulement en raison des difficultés financières que connaissent la plupart d'entre eux mais aussi à cause de la situation économique, qui requiert d'accorder la priorité aux mesures propres à développer l'emploi, ou à cause de l'orientation des politiques sociales vers la réduction des inégalités, qui favorise la recherche de l'équité contributive, en matière sociale comme en matière fiscale.

Dans la réalité des systèmes, les tendances à la rationalisation financière se conforment à deux logiques opposées, qui visent respectivement soit à intégrer le budget social dans le budget général de l'Etat, soit à adapter la conception traditionnelle du financement autonome.

La première logique comporte deux variantes, qui consistent, d'une part, à obtenir les ressources nécessaires à la sécurité sociale des recettes générales de l'Etat ou des collectivités locales, conformément au modèle

australien, danois ou néo-zélandais⁴¹, d'autre part, à élaborer un budget spécial disposant de recettes affectées, conformément au modèle soviétique, qui a influencé d'autres pays de l'Europe de l'Est, notamment la Bulgarie et la Tchécoslovaquie.

La première variante bénéficie des avantages d'équité qui caractérisent éventuellement le système fiscal et de la dispersion des charges que permet la variété des prélèvements opérés par les canaux de la fiscalité générale ou locale. Elle grève toutefois le budget public d'un poids très lourd et rend plus difficile l'adaptation du financement de la sécurité sociale à l'évolution des besoins⁴². Ainsi s'explique que cette variante, malgré sa logique parfaite qui consiste à financer la fonction sociale de la puissance publique directement par le moyen des ressources publiques, demeure très peu répandue, sauf dans certains secteurs déterminés de la sécurité sociale, comme l'octroi des soins médicaux et la garantie d'un revenu social de compensation ou d'un revenu social minimal. Même au Danemark, elle a été remise en question par les travaux d'une commission gouvernementale chargée d'étudier la réforme du financement de la sécurité sociale, qui s'est prononcée pour une diversification rationnelle des modes de prélèvement à finalité sociale.

La seconde variante, qui comporte aussi un financement public, mais dans le cadre d'un budget spécial et avec recours à des recettes affectées, bénéficie d'une plus grande souplesse et permet des adaptations plus judicieuses aux besoins, compte tenu des incidences économiques des divers modes de financement utilisés, qui peuvent faire appel aux recettes publiques générales, à diverses taxes ou contributions affectées ou aux cotisations assises sur le revenu des personnes protégées. En outre, cette variante est parfaitement compatible avec un système de financement diversifié, soit au profit de catégories professionnelles ou sociales particulières, comme le budget annexe des prestations sociales agricoles en France, soit dans le cadre de secteurs spécifiques de la sécurité sociale, comme dans certains pays de l'Europe de l'Est.

La seconde logique, qui consiste à maintenir un système de financement autonome, présente aussi deux variantes, selon qu'il s'agit d'un système unifié ou d'un système diversifié. Dans ce cas aussi, le système unifié constitue la variante la plus rare, mais aussi la plus simple au regard de la rationalisation, dont les exigences doivent être satisfaites dans la perspective globale du système, et non pas dans tous les secteurs considérés isolément. Au contraire, la seconde variante, celle du système de financement autonome et diversifié, qui demeure la plus répandue, car la plus proche de la conception traditionnelle, est aussi la plus accessible à toutes les formes de rationalisation susceptibles d'être ajustées aux besoins et aux capacités des secteurs et des régimes en cause, dans la perspective d'une coordination nationale de méthodes de financement de la sécurité sociale.

Face à la diversité des systèmes, il importe de prendre conscience du fait que la rationalisation financière commande désormais le développement de la sécurité sociale, à savoir sa capacité de faire face à la croissance de ses charges et aussi de satisfaire de manière plus juste et plus efficace aux besoins

renouvelés qui la sollicitent, notamment dans l'ordre de la réduction des inégalités sociales et de l'amélioration de la solidarité nationale. De plus, il est désormais nécessaire de dégager une vision d'ensemble du budget général des collectivités publiques et du budget social, dans la mesure où il se distingue du précédent, et d'assurer la compatibilité des prélèvements fiscaux et sociaux, dans l'intérêt des contribuables et des cotisants, avec la préoccupation d'aménager l'incidence économique de ces prélèvements de la manière la plus avantageuse pour l'économie, comme le recommande judicieusement un récent rapport du Conseil de l'Europe sur les perspectives d'une politique sociale européenne pour la prochaine décennie⁴³. Aussi la nécessité d'élaborer une nouvelle doctrine financière de la sécurité sociale, à la fois rationnelle dans ses principes et ajustée aux problèmes actuels de cette institution, s'impose-t-elle à l'attention générale des gouvernements et des organisations internationales compétentes.

La contribution des organisations internationales, qu'il s'agisse de l'enquête statistique périodique du BIT sur le coût de la sécurité sociale⁴⁴ ou des travaux de la Commission des Communautés européennes pour la préparation du budget social européen⁴⁵, s'est révélée très utile à l'analyse comparée des recettes et des dépenses sociales par branche ou par fonction. Cependant, si de tels instruments de connaissance, au demeurant très appréciables, doivent servir à une action positive de concertation internationale, une étude approfondie des systèmes de financement s'impose, qui actualise les éléments d'information recueillis par le BIT à diverses reprises, notamment pour la première Conférence régionale européenne de l'OIT et à la demande de la Commission des Communautés européennes⁴⁶. On mentionnera, à côté d'une publication récente de l'Association internationale de la sécurité sociale⁴⁷, les recherches en cours à ce sujet dans le Groupe de concertation des politiques de protection sociale de la Commission des Communautés européennes. L'approfondissement, de préférence coordonné, de ces études et de ces recherches devrait faciliter l'évaluation de nouvelles méthodes de financement, capables de favoriser l'amélioration quantitative et qualitative du prélèvement social. Ainsi pourrait être ouverte une nouvelle voie vers l'harmonisation des conceptions et des structures du financement de la sécurité sociale. Enfin, la diffusion la plus large des résultats des travaux contribuerait à l'information de toutes les parties intéressées et à l'acceptation des sacrifices nécessaires. L'extension des responsabilités parlementaires à l'examen ou à l'adoption des budgets et des comptes de la sécurité sociale ainsi que l'institution de commissions spécialisées, telle la Commission des comptes de la sécurité sociale en France, confirment une tendance favorable à la connaissance et au débat des problèmes, de nature à orienter démocratiquement la rationalisation du financement de la sécurité sociale.

Sécurité sociale : Quelle méthode de financement ?

Notes

¹ Par exemple, le premier régime autrichien de réparation des accidents du travail institué par la loi du 28 décembre 1887 imposait une cotisation aux travailleurs dont les salaires excédaient un montant déterminé. Cette cotisation correspondait à la dixième partie de la cotisation patronale.

² Le projet initial du gouvernement allemand envisageait même l'institution d'un régime non contributif de pensions, intégralement financé sur les fonds publics, selon la conception qui a prévalu dans plusieurs pays nordiques ou du Commonwealth à la fin du XIX^e siècle. Cette conception répondait en particulier aux revendications des organisations de travailleurs.

³ F. Netter : « Dépréciation monétaire et sécurité sociale » (Colloque sur l'histoire de la sécurité sociale, Bordeaux, 17 et 18 avril 1979), *Actes du 104^e Congrès national des sociétés savantes* (Paris, Association pour l'étude de l'histoire de la sécurité sociale, 1980), p. 103.

⁴ Le modèle législatif initial de sécurité sociale proposé par la loi néo-zélandaise du 14 septembre 1938, qui unifiait dans une très large mesure le financement du nouveau système sur la base d'une contribution additionnelle à l'impôt sur le revenu, n'a guère exercé d'influence à l'étranger sous ce rapport. Pourtant, la fiscalisation du recouvrement a été adoptée pour certaines branches, en particulier aux Etats-Unis et aux Pays-Bas en matière d'assurance-pensions, ainsi qu'en Norvège et au Royaume-Uni, de manière générale.

⁵ Les premiers régimes nationaux de pensions développés sur la base de régimes antérieurs de pensions non contributives en Suède, dès 1913, et en Norvège, en 1936, ont été financés sur les fonds publics et à l'aide d'une contribution proportionnelle aux revenus des personnes physiques ou morales assujetties à l'impôt.

⁶ Par exemple, une loi belge du 23 décembre 1974 a instauré un supplément de prime de l'assurance automobile pour financer le régime des soins médicaux. Au Brésil, les autorités chargées de la planification ont aussi annoncé le relèvement des taxes à la consommation pour réduire le déficit de la sécurité sociale.

⁷ Ainsi, les mesures de redressement économique décidées par le gouvernement italien le 4 février 1977 comportaient une modification de l'assiette des charges sociales des employeurs au moyen d'un tranfert partiel, pour 1 000 milliards de lires, des cotisations à la taxe sur la valeur ajoutée. De même, en Belgique, une première loi du 21 décembre 1977 modifiée par la loi du 5 août 1978 a créé un prélèvement sur les recettes provenant des droits d'accise et de la taxe sur la valeur ajoutée frappant les tabacs au profit du régime des soins médicaux. La loi du 29 juin 1981 a prévu de réduire les cotisations des employeurs occupant des travailleurs manuels de 6,17 pour cent du montant des rémunérations, en laissant à l'Etat le soin de compenser la perte de ressources correspondante sur les recettes générales, au moyen d'une augmentation de la taxe sur la valeur ajoutée. Un arrêté royal du 30 juin 1981 a étendu la même réduction des cotisations aux régimes spéciaux des ouvriers mineurs et des marins de la marine marchande. Enfin, en Argentine, les lois n^{os} 22-293 et 22-294 du 30 septembre 1980 ont substitué aux cotisations d'employeurs destinées au régime de pensions et au Fonds national du logement une fraction de la taxe sur la valeur ajoutée, à partir du 1^{er} octobre 1980.

⁸ M. B. Tracy : « Etude sur les cotisations relatives aux régimes de sécurité sociale dans un certain nombre de pays », *Revue internationale de sécurité sociale* (Genève), n^o 1, 1976, pp. 75-97.

⁹ Selon l'avis du Conseil national du travail de Belgique, dans son rapport du 17 octobre 1979 concernant l'évolution de la sécurité sociale depuis le 23 mai 1972, une redéfinition des responsabilités de l'Etat, des employeurs, des travailleurs et des demandeurs de prestations à l'égard du financement constitue une condition préalable à la conception d'une nouvelle doctrine financière de la sécurité sociale.

¹⁰ A l'origine, la contribution paritaire n'était pas de règle dans tous les régimes. Ainsi, les cotisations au premier régime allemand d'assurance-maladie étaient réparties à raison de deux tiers pour les travailleurs et un tiers pour les employeurs.

¹¹ Cette formule a été maintenue, de manière générale, notamment dans la République fédérale d'Allemagne, en Autriche, au Canada, aux Etats-Unis, au Japon et en Suisse.

¹² Toutefois, exceptionnellement, les cotisations des travailleurs sont plus élevées que celles des employeurs dans le régime néerlandais d'assurance-pensions, tandis qu'elles constituent la source essentielle de fonds en Yougoslavie.

¹³ Telle est la situation aux Bahamas, en Bolivie, à Chypre, en Colombie, à la Dominique, au Guatemala, en Guyane, au Honduras, en Hongrie, en Inde, en Iran, en Iraq, à la Jamaïque, en République arabe libyenne, à Malte, à Maurice, au Pakistan, au Paraguay, dans la Républi-

que démocratique allemande, au Royaume-Uni, au Salvador et au Venezuela, où la réparation des lésions professionnelles relève d'un financement commun, soit avec les régimes d'assurance-maladie, soit avec les régimes d'assurance-pensions, soit avec l'ensemble des régimes d'assurance sociale.

¹⁴ Brittain : « The incidence of social security payroll taxes », *op. cit.*

¹⁵ Leuthold : « The incidence of the payroll tax in the United States », *op. cit.*

¹⁶ Conseil de l'Europe : *Le financement de la sécurité sociale*, *op. cit.*

¹⁷ Le financement des régimes des soins médicaux en Australie et en Suisse reconnaît un tel partage des responsabilités entre les personnes protégées et l'Etat. Toutefois, les contributions personnelles destinées à ces régimes demeurent de type forfaitaire. Mais les nombreux projets de réforme de l'assurance en cas de maladie élaborés en Suisse au cours des dix dernières années tendent en général à remplacer la conception mutualiste en vigueur par des contributions personnelles liées au revenu. Pourtant, en attendant qu'un projet de ce genre soit adopté, la réduction des subventions publiques entraîne des effets contraires à la recherche de l'équité.

¹⁸ La recommandation (n° 67) de l'OIT sur la garantie des moyens d'existence, 1944, associait encore l'attribution des allocations familiales aux régimes d'assistance sociale : « La société devrait normalement coopérer avec les parents par des mesures générales d'assistance destinées à assurer le bien-être des enfants à charge. »

¹⁹ Le premier régime suisse de protection contre le chômage institué par arrêté fédéral du 29 octobre 1919 était financé également par les employeurs, les cantons et la Confédération.

²⁰ Les premiers régimes de protection contre le chômage institués dans le cadre syndical, avant l'application de la technique de l'assurance sociale à cette branche, au Royaume-Uni, en vertu de la loi du 16 décembre 1911, ont souvent été financés par les travailleurs exclusivement, dans l'idée qu'il s'agissait d'un risque résultant d'une fatalité économique contre laquelle il revenait aux seules personnes menacées de se prémunir. Par la suite, les collectivités locales ont été conduites à subventionner les caisses mutuelles d'origine syndicale, selon l'exemple des conseils municipaux de Liège en 1897 et de Gand en 1899.

²¹ A. et Ch. Euzéby : « A propos du plafond des cotisations de sécurité sociale », *op. cit.*

²² A cet égard, il convient de souligner l'originalité du système norvégien, qui associe une cotisation globale de 5,3 pour cent – travailleurs salariés – ou de 10,2 pour cent – travailleurs indépendants – sur le revenu professionnel plafonné et une contribution de 4,4 pour cent sur l'ensemble du revenu imposable, destinée principalement au financement des soins médicaux.

²³ La première suggestion en ce sens semble provenir des Etats-Unis : « De temps en temps, des propositions sont faites au sujet d'un changement de l'assiette de la cotisation des employeurs, et je pense qu'elles méritent plus d'attention qu'elles n'en ont reçue jusqu'à présent... Le professeur Colm a récemment préconisé de fixer la cotisation d'après la valeur ajoutée par l'entreprise plutôt que par référence à l'effectif de travailleurs employés. » E. M. Burns : « Can social insurance provide social security? », *Social security in the United States, A record of the Eighth National Conference on social security*, New York City, April 26 and 27, 1935 (New York, American Association for Social Security, 1935).

²⁴ Cette relation n'est pas nécessairement respectée lorsque les travailleurs indépendants sont assujettis à des régimes spéciaux.

²⁵ J.-F. Chadelat : « La compensation », *Droit social* (Paris), n° 9-10 (numéro spécial), 1976, pp. 85-115.

²⁶ Ces deux aspects sont pris en considération pour la compensation entre les régimes des travailleurs salariés, alors que seul le rapport démographique intervient dans la compensation entre ces régimes et les régimes des travailleurs indépendants. Il convient de préciser à cet égard que la Commission de l'industrie du Commissariat général du Plan a proposé, en vue de la réalisation du huitième plan français (1981-1985), avant les décisions récentes qui en ont modifié la durée et l'exécution, de limiter la contribution du régime général des travailleurs salariés de l'industrie et du commerce aux autres régimes à la compensation démographique, afin d'éviter un accroissement dangereux des charges sociales qui incombent notamment au secteur industriel.

²⁷ Les suggestions formulées pour l'application de ces principes directeurs précisent que les employeurs devraient assumer, outre la charge de l'ensemble des frais de réparation des lésions résultant de l'emploi, la moitié du coût total des autres prestations réservées aux travailleurs salariés, tandis que la collectivité devrait supporter les frais de prestations qui ne sauraient être couverts par les cotisations, par exemple pour les prestations accordées à des personnes

Sécurité sociale : Quelle méthode de financement ?

admises à l'assurance à un âge relativement avancé, les prestations de maternité, les prestations de base d'invalidité, de vieillesse et de survivants, les prestations de chômage de longue durée, ainsi que la protection des travailleurs indépendants de ressources modestes.

²⁸ Voir BIT : *L'impact macro-économique de la sécurité sociale* (Genève, 1970) et Commission des Communautés européennes : *Les incidences économiques de la sécurité sociale*, Etudes : série Politique sociale, n° 21 (Bruxelles, 1970).

²⁹ Cependant, la loi britannique du 1^{er} août 1946 sur l'assurance nationale a retenu la suggestion en ces termes (art. 3) : « La Trésorerie peut, si elle l'estime utile pour maintenir un niveau stable de l'emploi, prescrire par voie d'ordonnance que les contributions, au lieu d'être payées aux taux indiqués dans la première annexe à la présente loi, seront, pour des périodes fixées par l'ordonnance elle-même ou déterminées conformément à cette ordonnance, payées aux taux supérieurs ou inférieurs qui seront ainsi fixés ou déterminés. »

³⁰ Le secrétaire général du syndicat français Confédération générale du travail-Force ouvrière a proposé récemment de couvrir le déficit de l'assurance-chômage au moyen d'un emprunt à échéance de quinze années, dans l'espoir que le remboursement en interviendrait dans une conjoncture économique plus favorable. Le gouvernement français a décidé, le 9 septembre 1981, de lancer un emprunt de 6 milliards de francs à cet effet.

³¹ Voir l'ouvrage publié sous la direction de C. D. Campbell : *Financing social security* (Washington, American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1979), p. 34.

³² A. Euzéby : « Financement de la sécurité sociale et emploi », *op. cit.* Voir aussi l'étude de A. et Ch. Euzéby au chapitre 3.

³³ Enquête de la Commission sur les transferts, 1981.

³⁴ J. Mateljan : « Modes alternatifs de financement de la sécurité sociale », *Revue belge de sécurité sociale* (Bruxelles), oct. 1976 ; Frank : « Substitution de la valeur ajoutée aux salaires... », *op. cit.* ; Deleeck : « Un autre mode de financement de la sécurité sociale : des cotisations calculées sur la valeur ajoutée », *op. cit.* ; Conseil national du travail : *Rapport concernant une modification éventuelle du calcul des cotisations de la sécurité sociale* (Bruxelles, 30 avril 1980).

³⁵ Ch. Rollet : « Pourquoi modifier l'assiette des cotisations sociales ? », *Problèmes économiques* (Paris), 21 fév. 1979, pp. 14-20 ; M.-C. Caravel : « Le pour et le contre d'un élargissement de l'assiette des cotisations patronales à la valeur ajoutée », *Questions de sécurité sociale* (Paris), n° 3, 1980, pp. 41-46.

³⁶ De Neubourg et Caspers : *Social security system financing: Charges on the net value added and other alternatives in the Netherlands*, *op. cit.*

³⁷ Un rapport du Commissariat général du Plan du 6 juillet 1977 analyse les conséquences d'une réforme de cette nature en matière d'emploi. Selon ce rapport, un transfert partiel des charges de sécurité sociale vers l'impôt, qu'il s'agisse de l'impôt sur le revenu ou de la taxe sur la valeur ajoutée, entraînerait une certaine amélioration de la situation de l'emploi à l'issue d'une période de cinq années. Une conclusion analogue a été retenue dans l'avis du Conseil économique et social du 6 décembre 1978, sur le rapport de M. Corentin Calvez ; voir *Journal officiel de la République française* (Avis et rapports du Conseil économique et social), 9 fév. 1979, pp. 225-256.

³⁸ P. Artus, H. Sterdyniak et P. Villa : « L'incidence de la suppression de la cotisation sociale des employeurs. Un essai de mesure », *Problèmes économiques*, 27 mai 1981, pp. 7-14.

³⁹ Les mesures réclamées lors d'un récent congrès de la Fédération suédoise des travailleurs de la confection, du textile et de la chaussure, réuni à Stockholm du 23 au 28 août 1981, sont révélatrices des préoccupations des organisations syndicales des pays développés, notamment dans les secteurs les plus touchés par la concurrence internationale. La fédération a demandé notamment l'inscription d'une clause spéciale dans les accords commerciaux afin de permettre, à des conditions convenues, de limiter les importations en provenance de pays où les droits syndicaux ne sont pas respectés, où il n'existe pas de salaire minimal et où les enfants sont tenus de travailler à un âge inférieur à celui qui est admis par les normes internationales. De même, les représentants des organisations syndicales et professionnelles des secteurs du textile et de l'habillement de la CEE ont déclaré, le 26 octobre 1981, que le prochain arrangement concernant le commerce international des textiles devrait favoriser les pays producteurs les plus pauvres qui respectent les normes sociales de l'OIT.

⁴⁰ A. Euzéby : « Développement de la sécurité sociale et nouvel ordre économique international », *Cahiers de la Faculté des sciences économiques de Grenoble* (Grenoble), n° 1, 1981, pp. 101-121.

⁴¹ Il n'existe évidemment que des modèles hautement représentatifs, non absolument représentatifs, des variantes retenues au titre des systèmes unifiés, car les systèmes de financement intégralement unifiés sont rares.

⁴² A. Euzéby: « Faut-il fiscaliser la sécurité sociale? », *op. cit.*

⁴³ Laroque, Leaper et Pfaff: *Rapport sur les perspectives d'une politique sociale européenne pour la prochaine décennie*, *op. cit.*

⁴⁴ BIT: *Le coût de la sécurité sociale...*, *op. cit.*

⁴⁵ Commission des Communautés européennes: *Le budget social européen, 1980-1975-1970* (Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1979).

⁴⁶ BIT: *Le financement de la sécurité sociale*, *op. cit.*, et CEE: *Financement de la sécurité sociale dans les pays de la CEE*, étude élaborée par le Bureau international du Travail à la demande de la Commission de la CEE en collaboration avec la Direction générale des affaires sociales, Etudes: série Politique sociale, n° 5 (Bruxelles, 1962).

⁴⁷ AISS: *Méthodes de financement de la sécurité sociale*, *op. cit.*