



HAL
open science

Fiscalisation, politique fiscale globale et recentralisation de la sphère financière publique et sociale

Jean-Marie Monnier

► **To cite this version:**

Jean-Marie Monnier. Fiscalisation, politique fiscale globale et recentralisation de la sphère financière publique et sociale. État et régulation sociale Comment penser la cohérence de l'intervention publique?, Sep 2006, Paris, France. hal-00877582

HAL Id: hal-00877582

<https://hal.science/hal-00877582>

Submitted on 28 Oct 2013

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Colloque International

ÉTAT ET REGULATION SOCIALE

COMMENT PENSER LA COHERENCE DE L'INTERVENTION PUBLIQUE ?

11, 12 et 13 septembre 2006
Institut National d'Histoire de l'Art
2 rue Vivienne - 75002 Paris

Fiscalisation, politique fiscale globale et
recentralisation de la sphère financière
publique et sociale

Jean-Marie MONNIER

INSTITUT CDC
POUR LA RECHERCHE



Fiscalisation, politique fiscale globale et recentralisation de la sphère financière publique et sociale

Jean-Marie MONNIER – Centre d'économie de la Sorbonne (UMR CNRS 8174 et Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne)

Résumé

La fiscalisation de la protection sociale a souvent été avancée pour expliquer les mutations récentes de la sphère financière publique et sociale. L'article montre que la notion de fiscalisation est complexe car elle peut également être entendue comme un mode de transformation du droit social. Par ailleurs cette explication sous-évalue l'ampleur des mutations intervenues. L'article montre qu'un processus d'allègements compensés a été engagé depuis la fin des années 1980 conduisant à l'émergence d'une politique fiscale globale. Celle-ci participe de la recentralisation de la sphère financière publique et sociale.

1. INTRODUCTION

Selon le diagnostic exposé très couramment dans les rapports inspirés par la littérature économique standard, le système fisco-financier public français souffrirait d'un ensemble de maux engendrés par l'incapacité à réformer l'Etat social. Le rapport Pébereau (2005) fournit de ce point de vue un excellent exemple. La lettre de mission dans laquelle le Ministre de l'économie et des finances fixe les objectifs du rapport insiste sur l'importance d'une dette qui se serait accumulée en 25 ans, de telle sorte que la France vivrait aujourd'hui "au dessus de ses moyens". Mais le ministre souligne également les "atouts" de la France dans la compétition internationale. Finalement, il confie au rapporteur le soin d'établir les raisons du creusement de la dette et de formuler des propositions de réforme.

Sans grande hésitation et après de brèves investigations, le rapporteur cible sa principale explication : la forte croissance de la dette publique et sociale résulterait "d'une gestion des dépenses publiques qui n'a pas été suffisamment rigoureuse depuis 25 ans"(p. 14). La dette serait alors le produit de politiques "de facilité" associées à des lourdeurs et à des incohérences administratives. En d'autres termes, malgré quelques adaptations cosmétiques, l'Etat, le système de protection sociale et les collectivités locales¹ seraient parvenus durant le dernier quart de siècle, à éviter la "nécessaire" modernisation grâce à l'endettement.

La thèse de l'incapacité à réformer comme explication des difficultés rencontrées par les finances publiques et sociales françaises peut aussi être interprétée d'un point de vue méthodologique comme l'aboutissement d'un raisonnement typologique, de nature statique, associant la France au modèle "corporatiste-conservateur" à la Esping-Andersen (Barbier et Théret, 2004). La recherche de régularités et d'invariants conduit certes à expliquer l'émergence des formes actuelles d'Etats-providence en adoptant une perspective historique. Mais l'objectif comparatiste incite à figer les situations, à minorer la dynamique des transformations en cours, petites ou grandes en s'arrêtant sur un état issu d'une "cristallisation" postérieure à la seconde guerre mondiale. Même si l'analyse développée par Esping-Andersen est soucieuse des risques de remise en cause des modèles d'Etats-providence (Esping-Andersen, 1999, p. 48), l'exposé s'attache surtout à la stabilité des arrangements. Ceci est particulièrement vrai pour le modèle "corporatiste conservateur" dont la principale caractéristique est la préservation des statuts et des situations acquises.

Quelle que soit son origine méthodologique, la thèse de l'incapacité à réformer sous-estime les changements. En particulier, elle ne prend pas en compte l'ampleur réelle ni le sens des transformations qui ont bouleversé la sphère financière publique et sociale. Car depuis près de vingt ans, et plus exactement depuis le début des années 1990, celle-ci a connu de très nombreuses modifications qui ont affecté en premier lieu les prélèvements et certains mécanismes de transfert mais également les conditions de l'équilibre budgétaire des différents ordres d'institutions et la gestion de la

¹ On peut donc noter que même s'il prend quelques précautions et formule quelques réserves, le rapporteur situe également pour les collectivités locales, le début de la période fatidique il y a 25 ans, c'est-à-dire avant la décentralisation.

dette. Il en est résulté une reconfiguration des relations institutionnelles entre l'Etat, les collectivités locales et les organismes de protection sociale. La restructuration du système de prélèvements en fonction des objectifs définis par l'Etat et la mise en place conjointe de mécanismes de compensation, ont préfiguré une véritable recentralisation de la sphère financière publique et sociale. La présente contribution vise à analyser ce processus.

Pour présenter cette interprétation de la dynamique fisco-financière récente, une première étape est construite autour de la notion de "fiscalisation" de la protection sociale. Différents travaux se sont en effet centrés sur les modifications financières et institutionnelles ayant altéré les relations entre l'Etat et le système de protection sociale à partir de cette notion. On montrera tout d'abord la dualité de cette notion dont la complexité est souvent sous-estimée. Dans une perspective d'économie du droit le terme de fiscalisation peut en effet être entendu comme un mode d'évolution du droit social soumis à l'attraction du droit fiscal. Par ailleurs, en limitant l'étude des mutations financières publiques et sociales aux seules conséquences de l'évolution de la relation impôts-cotisations sociales, cette explication ne permet pas d'appréhender les bouleversements des relations institutionnelles associés aux transformations plus générales observables dans la sphère fisco-financière publique et sociale.

Le prélèvement fiscal a certes joué un rôle essentiel dans la reconfiguration de la sphère financière publique et sociale, mais il convient d'élargir la perspective. C'est la raison pour laquelle, la seconde partie est consacrée à l'émergence d'une politique fiscale globale durant la période récente. Désormais, l'Etat monopolise l'ensemble des instruments fiscaux pour mener sa propre politique à laquelle il subordonne les politiques fiscales que pourraient éventuellement conduire les organismes de protection sociale et les collectivités locales.

Outre qu'elle dépossède la sécurité sociale et les collectivités locales d'une part importante de leurs leviers d'intervention, la politique fiscale globale a fortement accentué les interdépendances entre les prélèvements et entre les systèmes de financements publics (centraux et locaux) et sociaux. Il s'ensuit que les conditions de l'équilibre financier des administrations locales et sociales sont étroitement dépendantes des politiques conduites au niveau central. En d'autres termes, les marges de manœuvre dont disposent effectivement ces organismes par rapport à l'Etat, sont réduites. C'est pourquoi les transformations récentes de la sphère fisco-financière peuvent être interprétées comme un processus de recentralisation.

2. LA FISCALISATION DE LA PROTECTION SOCIALE : ALLER AU DELÀ DES LIMITES DE L'APPARENCE

La notion de "fiscalisation" est fréquemment employée depuis le début des années 1990 en lien avec la transformation de la structure du financement de la protection sociale. Généralement, elle est associée à la tendance à l'"étatisation" que certains souhaitent afin de parvenir à une répartition plus rationnelle entre dépenses de "solidarité" et dépenses "assurantielles", et que d'autres redoutent en raison des risques qu'elle ferait peser sur le système français de protection sociale. Cette acception de la notion est cependant limitative car elle peut aussi être comprise d'un point de vue juridique comme un mode de transformation du droit de la sécurité sociale.

2.1. La fiscalisation comme mode de transformation du droit social

Le droit au sens général du terme, peut être appréhendé comme un système auto-référentiel (Teubner, 1993) dans lequel les différents éléments interagissent et se recomposent mutuellement. Le droit de la sécurité sociale a de ce point de vue connu une lente évolution au cours de laquelle il s'est détaché du droit du travail, pour s'incorporer au droit public mais également s'intégrer à un "droit du non-emploi". Dans ce processus le droit de la sécurité sociale a subi l'"attraction générale" du droit fiscal (Dupeyroux, 2001, p. 338-341). Deux aspects principaux peuvent en être soulignés.

En premier lieu, depuis les années 1960 les évolutions de la jurisprudence constitutionnelle ont progressivement renforcé le régime des cotisations sociales de telle sorte qu'il s'est rapproché de celui des prélèvements fiscaux. En d'autres termes, les cotisations sociales sont désormais des contributions publiques présentant comme les impôts un caractère d'ordre public, sans se confondre néanmoins avec les ressources de l'Etat (Pellet, 1999). En outre, depuis 1995 le Parlement discute et adopte des lois annuelles de financement, qui ont notamment pour objectif de fixer les conditions de l'équilibre

financier de la sécurité sociale. Cette formulation est suffisamment générale pour laisser planer un doute sur leur portée véritable. La jurisprudence du Conseil Constitutionnel en invoquant des "motifs d'intérêt général ou liés à des exigences constitutionnelles" a cependant conforté leur effectivité (Prétot, 1998). Ce faisant, même si le principe de l'autorisation annuelle de prélèvement ne s'applique pas aux cotisations sociales, ce qui préserve la séparation entre impôts et cotisations, le modèle fiscal tend à s'imposer, comme le montre l'adoption d'une loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale dans le prolongement de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001.

Au delà de ce déplacement vers le droit fiscal, on peut également observer une forme d'imbrication des dispositifs. Celle-ci se constate du côté du droit fiscal avec l'adoption de certaines solutions retenues pour les cotisations sociales lors de la mise en œuvre de la CSG. Elle apparaît également du côté du droit social avec l'utilisation des règles d'assiette de l'impôt sur le revenu pour apprécier le respect des conditions de ressources pour l'attribution de prestations ciblées, en particulier dans le cadre de la politique familiale. Ce faisant, ce sont les définitions fiscales du revenu qui sont retenues (sous réserve néanmoins de certaines corrections) et non une définition économique.

Dans la période récente, l'adoption de la prime pour l'emploi (PPE) s'inscrit dans la même perspective d'une imbrication plus étroite de droit fiscal et du droit social. Crédit d'impôt intégré à l'impôt sur le revenu, la PPE est un impôt négatif répondant à un double objectif : inciter à la reprise ou à l'accroissement de l'activité professionnelle en éliminant les trappes à inactivité provoquées par les défauts des dispositifs sociaux et fiscaux ; accroître le pouvoir d'achat des travailleurs les plus modestes. Ce dispositif a fait l'objet de nombreuses critiques, en particulier dans la période récente de la part de la Cour des comptes (2005) pour laquelle la PPE "semble n'avoir qu'un faible impact sur l'offre de travail et l'emploi et n'améliore que marginalement le revenu disponible des bénéficiaires". Il convient en outre d'ajouter que la prime favorise le développement des bas salaires et surtout encourage la "déconnexion de plus en plus forte entre emploi et protection sociale, avec la mise en place d'une protection sociale à deux vitesses" (Concialdi, 2001, p. 131). Cela ouvre sur la deuxième acceptation de la fiscalisation.

2.2. La fiscalisation instrument de paupérisation et de l'étatisation de la protection sociale ?

La fiscalisation peut aussi être entendue comme l'affectation de ressources fiscales au financement des dépenses des régimes de protection sociale. En France, la fiscalisation a principalement été réalisée par la création d'impôts nouveaux, la Contribution sociale généralisée (CSG) et la Contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) représentant désormais plus de 10% des prélèvements obligatoires. Pour les promoteurs de la CSG notamment, l'égal accès de tous (au moins en droit sinon dans les faits) à des prestations qualifiées d'universelles, justifiait un financement plus équitable faisant appel à d'autres sources de revenus que les seuls salaires. Pour d'autres, en revanche, la fiscalisation de la protection sociale aurait enclenché un processus de régression de notre système de protection sociale. Rémi Pellet (2001) a recensé cinq griefs à l'encontre de la fiscalisation. Deux d'entre eux nous semblent particulièrement importants.

2.2.1. Le risque de paupérisation

Avec la fiscalisation de la protection sociale, c'est la cotisation sociale qui serait attaquée (Friot, 1996, 1998). Or la cotisation sociale c'est la socialisation du salaire (Friot, 1999) et grâce à elle, la sécurité sociale française serait parvenue à garantir aux travailleurs un haut niveau de protection. Plus précisément, la cotisation produirait trois effets : un niveau élevé du taux de remplacement des revenus d'activité ; l'internalisation par les employeurs des externalités liées à leurs choix en matière d'emploi ; l'homogénéisation du salariat.

Face à ce modèle français, le modèle britannique repose sur le financement par l'impôt, mais ne parvient à servir que des prestations de faible niveau. En d'autres termes, la redistribution des richesses associée au prélèvement fiscal s'oppose à la socialisation par la cotisation. Finalement, la fiscalisation de la protection sociale enclencherait un processus de régression de notre système de protection sociale. La fiscalisation de la protection sociale s'accompagnerait nécessairement, dans ce schéma de raisonnement, d'une rétraction des politiques sociales vers un simple filet d'assistance aux plus démunis, à l'image de ce que l'on peut observer dans certains pays anglo-saxons.

Cette critique de la fiscalisation pointe comme le démontre la création de la PPE, vers une dérive possible, contre-redistributive, du système français de transferts positifs et négatifs. Pourtant, rien ne permet d'affirmer que l'impôt serait par nature porteur de régression sociale. Les exemples nordiques apporteraient même la démonstration inverse. Par ailleurs, la tendance à la rétraction vers un "Etat-providence résiduel" est également liée à la forme des prestations. A cet égard une distinction utile est réalisée entre les systèmes principalement composés de prestations ciblées et les systèmes utilisant des prestations générales, universelles². Alors que la mise en place de conditions de ressources vise à concentrer l'effort redistributif dans le cadre de la protection sociale, sur les populations les plus défavorisées, on constate que le renforcement du ciblage n'accroît pas la réduction des inégalités. Dans le cas français, le ciblage croissant des prestations familiales entre 1975 et 2002 n'a empêché la dégradation de l'impact redistributif du système de transferts positifs et négatifs aux familles (Dang et Monnier, 2006). Sur un plan plus général, on observe un apparent paradoxe : plus le ciblage sur les populations défavorisées est important, moins la réduction des inégalités de revenus assurée par la protection sociale est forte. Ce paradoxe ne s'explique pas seulement par le fait que le ciblage autoriserait finalement une réduction globale des dépenses sociales. Il est également lié au soutien que la stratégie de ciblage obtient de la population. Or, l'analyse de l'évolution des systèmes de protection sociale dans les pays développés met "en évidence que les systèmes s'adressant au plus grand nombre, bénéficiant donc largement aux catégories sociales qui contribuent au financement du système, reçoivent en retour le soutien de ces catégories et se révèlent à l'expérience bien plus généreux et pérennes que les systèmes très ciblés sur les catégories démunies" (Math, 2003, p. 44).

2.2.2. *Le risque d'étatisation*

Les cotisations sociales sont généralement associées à un modèle institutionnel décentralisé, dans lequel la gestion des risques s'effectue de manière séparée. La fiscalisation représenterait pour ce cadre un danger, car elle serait associée à la budgétisation, c'est-à-dire à l'étatisation de la protection sociale. Elle remettrait ainsi en cause non seulement l'organisation décentralisée et la gestion pas risque, mais aussi, puisque la protection sociale est une composante essentielle du paritarisme, le rôle des partenaires sociaux qui se trouveraient dépossédés de leurs prérogatives sur la gestion du salaire différé.

Cette analyse de la fiscalisation a elle-même été critiquée au motif qu'elle ne prendrait pas en compte la forme par laquelle elle a été opérée. Dans cette perspective, le recours à des impôts affectés aurait respecté le modèle français d'assurance salariale (Lechevalier, 1997) car ils auraient servi uniquement au financement des seules prestations "non salariales" au sein de chaque risque. En conséquence, la fiscalisation aurait été l'instrument d'un meilleur découpage entre solidarité et assurance.

On peut également observer que "la responsabilité de déterminer l'équilibre financier des régimes d'assurance sociale n'a jamais véritablement appartenu aux partenaires sociaux" (Pellet, 2001, p. 111). Malgré l'autonomie des caisses, il est toujours revenu à l'Etat de fixer l'équilibre financier des différents risques. C'est sans doute la raison pour laquelle l'impôt n'a jamais été absent du financement de la protection sociale, même si pendant très longtemps il n'y a occupé qu'une place marginale. En ce sens, la création de lois de financement de la sécurité sociale constituerait le complément de la fiscalisation en permettant un transfert de compétence de l'exécutif vers le législatif.

Il reste que l'intervention du Parlement modifie la répartition institutionnelle des responsabilités. Ce nouveau partenaire dispose en effet non seulement du droit de déterminer les conditions de l'équilibre financier de la sécurité sociale, en particulier d'adopter des objectifs de dépenses, mais également de fixer le taux, l'assiette et les modalités de prélèvement des impôts affectés. Enfin, il assure le contrôle politique de l'application des orientations qu'il a fixé, reléguant ainsi les partenaires sociaux au rôle de gestionnaires des contraintes nouvelles qui sont imposées aux organismes de protection sociale par l'exécutif et le législatif.

Si l'évolution du mode de financement induit nécessairement des transformations des configurations institutionnelles, il convient tout d'abord d'observer que la diversification croissante des

² Math (2003) propose une recension des définitions et des mesures du ciblage, ainsi que de la sélectivité des systèmes de protection sociale de l'Union européenne.

impôts affectés correspond mal au modèle de l'assurance salariale, respectueux de la gestion par risque et d'un découpage des prestations entre assurance et redistribution. Ainsi, la consolidation indifférenciée de la dette cumulée du Régime Général au sein de la Caisse d'Amortissement de la Dette Sociale (CADES), établissement public administratif classé parmi les organismes divers d'administration centrale, soumis exclusivement à la tutelle et au contrôle de l'Etat sans intervention des partenaires sociaux, mais bénéficiant néanmoins d'un impôt affecté (la Contribution au Remboursement de la Dette Sociale - CRDS) entre mal dans ce schéma. Par ailleurs, étudier exclusivement les mutations en cours en restant centré sur le lien entre impôts et cotisations sociales réduit la portée de l'analyse. Car des mutations de même nature ont affecté la configuration des relations institutionnelles entre les différents ordres administratifs. On peut ainsi mettre en évidence l'émergence d'une politique fiscale globale conduite par l'Etat en fonction de ses seuls objectifs.

3. LA POLITIQUE FISCALE GLOBALE

Lors de la présentation des orientations du budget de 2007, le gouvernement s'est explicitement inscrit dans la perspective proposée par le rapport Pébereau, mais a également insisté sur la nécessité d'"aborder de manière globale et intégrée l'évolution des prélèvements fiscaux et sociaux" et de "promouvoir un pilotage renforcé de nos finances publiques" (MINEFI, 2006). Il reste que si la définition d'une stratégie englobant au niveau central l'ensemble des prélèvements obligatoires est aujourd'hui clairement ambitionnée, on peut observer l'émergence d'un démarché de cette nature dans les mutations à l'œuvre depuis près de vingt ans.

3.1. Un processus de transformation des configurations fiscales

Même si l'Etat ne s'est jamais désintéressé des finances des collectivités locales et de la protection sociale, les prélèvements ont généralement été spécialisés jusqu'à la fin des années 1980. Chaque catégorie d'administration percevait principalement des ressources fiscales spécifiques ayant une cohérence interne : les collectivités locales étaient pour l'essentiel³ destinataires de 4 taxes directes reposant sur une base réelle ou foncière ; les administrations de sécurité sociale collectaient uniquement des cotisations assises sur les salaires dont le régime résultait du lien attachant le droit à prestations et l'obligation de cotiser (Prétot, 1995). Quant à l'Etat, il se réservait les prélèvements modernes, sur les flux de revenus, la consommation etc. La première décentralisation comme les divers plans de sauvetage de la sécurité sociale durant les années 1980 n'ont pas changé cette orientation.

Depuis le début des années 1990 il n'en est plus de même. Car avec les réformes fiscales qui se sont succédé à un rythme rapide, l'Etat a modifié cette configuration assurant une spécialisation des prélèvements en accord avec l'autonomie budgétaire relative dont jouissaient aussi bien les organismes de protection sociale que les collectivités locales. Certes, le pouvoir de créer l'impôt et d'en définir l'assiette a toujours relevé du législatif, généralement sur l'initiative de l'exécutif. Mais les collectivités locales fixaient les taux des prélèvements qui leur étaient dévolus de manière autonome. De la même façon pour les organismes de protection sociale, l'affectation du salaire indirect en tant que ressource principale jouait comme une forme de garantie d'autonomie. Cette structuration des prélèvements obligatoires a été modifiée à partir de la fin des années 1980 principalement par l'utilisation de deux mécanismes⁴ : la mise en œuvre d'allègements compensés par le budget de l'Etat, et la création de nouveaux prélèvements en complément ou en substitution des anciens.

3.1.1. Allègements et compensations

Dans le cas des collectivités locales des mécanismes de liaison entre les taux avaient été créés dans les années 1980, ainsi que quelques allègements de taxe professionnelle. Mais à partir de 1990 les allègements s'accumulent et prennent une forme de plus en plus complexe. Fréquemment, les allègements ont concerné l'assiette des impôts (plafonnement de la taxe d'habitation en fonction du revenu imposable, et de la taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée, suppression de la part salariale de la taxe professionnelle), ou pris la forme de suppressions partielle ou totale d'une taxe : suppression de la part régionale de la taxe d'habitation, suppression de la vignette automobile etc.

³ Plus de 80% du produit de la fiscalité locale.

⁴ Dans la suite du texte, on utilise l'expression de processus d'allègements compensés pour l'ensemble des deux mécanismes.

Quelques réductions de taux ont par ailleurs été instaurées, notamment pour les droits de mutation à titre onéreux.

Jusqu'à la fin des années 1990, la compensation par l'Etat de ces allègements prenait habituellement la forme de dotations correspondant aux dégrèvements⁵ ou aux exonérations⁶ fiscaux. De la sorte, le lien entre les ressources budgétaires des collectivités et la fiscalité locale était maintenu. Depuis 2002, les allègements résultant des réformes de 1999 et des années suivantes (vignette automobile, droit de mutation à titre onéreux, part régionale de la taxe d'habitation, part salariale de la taxe professionnelle) ont été compensés par une majoration de la dotation générale de décentralisation (DGD) et basculées après la réforme de 2004 dans la dotation globale de fonctionnement (DGF) rompant ainsi le lien fiscal. Enfin, l'attribution d'une part de la TIPP (taxe intérieure sur les produits pétroliers) consécutive à la seconde décentralisation attache plus étroitement la fiscalité locale⁷ à la fiscalité d'Etat.

Dans le cas du financement de la protection sociale, les allègements ont soit pris la forme d'exonérations de la part employeur des cotisations sociales soit celle de la suppression de la part salariale⁸. L'essentiel du manque à gagner provoqué par ces allègements a été compensé par le budget de l'Etat. Pour les exonérations de la part employeur des cotisations sociales, un ensemble de taxes affectées a été mobilisé à cet effet : droits sur les tabacs, les alcools, contribution sociale sur le bénéfice des sociétés, taxes sur les activités polluantes, taxes sur les véhicules de sociétés, taxe sur les conventions d'assurance, prélèvement VTM, taxe de prévoyance. Quant aux exonérations restant à la charge de la sécurité sociale, elles représentent une faible fraction du total.

Toutefois, à la différence des collectivités locales, le processus d'allègements compensés a dans le cas de la protection sociale donné lieu à la création de nouveaux prélèvements fiscaux sur les revenus des ménages (CSG, CRDS, prélèvement de 2%⁹...), affectés aux régimes sociaux¹⁰ et venant soit se substituer à des cotisations sociales (cotisations d'assurance maladie), soit les compléter grâce à une assiette plus large. C'est précisément cette partie du processus qui a été considérée comme une fiscalisation de la protection sociale.

3.1.2. Deux conséquences principales pour les agents économiques

Du point de vue des agents économiques, le processus d'allègements compensés a eu des conséquences principales.

Comme le relevait Pierre Volovitch (2001) dans son article consacré à l'évolution des ressources de la protection sociale sur longue période, la forte croissance des exonérations de la part employeur des cotisations sociales a entraîné une importante diminution de la part des financements émanant des entreprises dans les ressources de la protection sociale. Ceci vaut également pour les finances locales et en particulier la taxe professionnelle. Celle-ci fait l'objet d'allègements depuis ses origines et en 1990 les compensations acquittées par l'Etat représentaient déjà 26,5% de son produit brut¹¹. En 2003, les compensations excédaient 50% (53,8%) de ce produit brut, et si depuis 2004 la part des compensations diminue c'est également en raison de la contraction de la part relative de la taxe professionnelle dans la fiscalité locale, donc des financements issus des entreprises. En d'autres termes, on constate bien un désengagement des entreprises du financement de la sphère collective.

Du côté des ménages, on peut observer un double transfert de charge fiscale dont les nouveaux prélèvements à taux proportionnels ont été les supports. En premier lieu, les ménages se sont substitués aux entreprises en raison des allègements consentis à celles-ci, ce qui a engendré un alourdissement de la charge portant sur les revenus des ménages. En second lieu, au sein des ménages, est intervenu un transfert lié d'une part à la suppression de certaines cotisations sociales, d'autre part à la création de prélèvements nouveaux ayant une assiette large et supportés notamment par les retraités.

⁵ L'Etat acquitte tout ou partie de l'impôt à la place du contribuable.

⁶ L'Etat remplace la ressource fiscale.

⁷ La fiscalité régionale au cas particulier

⁸ Par exemple la suppression de la part salariale des cotisations d'assurance maladie.

⁹ Le prélèvement de 2% n'est pas à proprement parler une création *ex nihilo*, mais le remplacement de deux prélèvements ayant une assiette plus étroite, existant préalablement.

¹⁰ La CADES, organisme destinataire de la CRDS est qualifiée d'organisme sociale dans le document voies et moyens du projet de loi de finances bien qu'elle soit classée comme organisme d'administration centrale.

¹¹ En produit voté, c'est-à-dire y compris les compensations.

3.2. La dépendance budgétaire des collectivités locales et des organismes de protection sociale

Initialement, l'objectif des allègements compensés mis en œuvre dans le cadre des finances locales avaient pour objectif de palier les défauts des taxes locales, alors que la première décentralisation ne contenait pas de volet fiscal. Mal acceptée dès ses origines, la taxe professionnelle faisait l'objet de fréquents aménagements. Du côté de la fiscalité des ménages, l'échec de la réforme de 1990¹² avait donné lieu à l'adoption de dégrèvements en faveur des foyers modestes. De la même façon l'objectif affiché des premiers dispositifs du processus d'allègements-compensés dans le domaine de la protection sociale visait à palier les défauts maintes fois soulignés, des cotisations sociales (Dupuis, 1992). En d'autres termes, les réformes du début des années 1990 pourraient être interprétées à partir de la thèse de l'incapacité à réformer au sens où elles seraient les conséquences de l'épuisement d'un modèle de prélèvement vieillis et inchangé depuis plusieurs décennies. Mais depuis lors, la poursuite du processus d'allègements-compensés trouve sa source dans les orientations des politiques économique et sociale de l'Etat. Celui-ci a ainsi mis les prélèvements sociaux et locaux au service d'une stratégie visant à réduire la pression fiscale, à alléger les charges des entreprises et à modifier les conditions de leur compétitivité. Ce faisant, le processus d'allègements-compensés provoque une modification de la structure des ressources des collectivités locales et des organismes de protection sociale que reflète le tableau 1.

Tableau 1 : **Transferts récurrents issus de l'Etat en % des ressources totales¹**

	1990	1995	2000	2003
Collectivités locales²	25,0%	27,3%	30,5%	30,5%
Protection sociale³	14,2%	18,4%	26,0%	25,7%

Note du tableau : ¹ Par transferts récurrents il faut entendre les dotations non exceptionnelles de l'Etat, les compensations d'allègements, et les impôts affectés ; ² Y compris les groupements ; ³ Au sens du compte satellite de la protection sociale.

Sources : Les collectivités locales en chiffres et les comptes de la protection sociale. Calculs de l'auteur.

Même si les transferts récurrents restent minoritaires dans le total des ressources des collectivités locales et des organismes de protection sociale, leur part relative est désormais déterminante et traduit la progressive croissance de la dépendance des ces instances à l'égard des financements issus de l'Etat. Leur autonomie reste certes une donnée institutionnelle. La réforme constitutionnelle de 2004 relative à la seconde décentralisation garantit plus que par le passé la couverture des transferts de compétence par les ressources correspondantes. Quant aux organismes de protection sociale, l'autonomie des branches reste inscrite dans les textes. Mais parallèlement à l'accumulation des dispositifs résultant du processus d'allègements compensés, les transferts de charges se sont également multipliés contraignant de plus en plus les conditions de l'équilibre financier de ces instances. Enfin, les conséquences de la mise en place d'une politique fiscale globale se lit également du côté des finances de l'Etat.

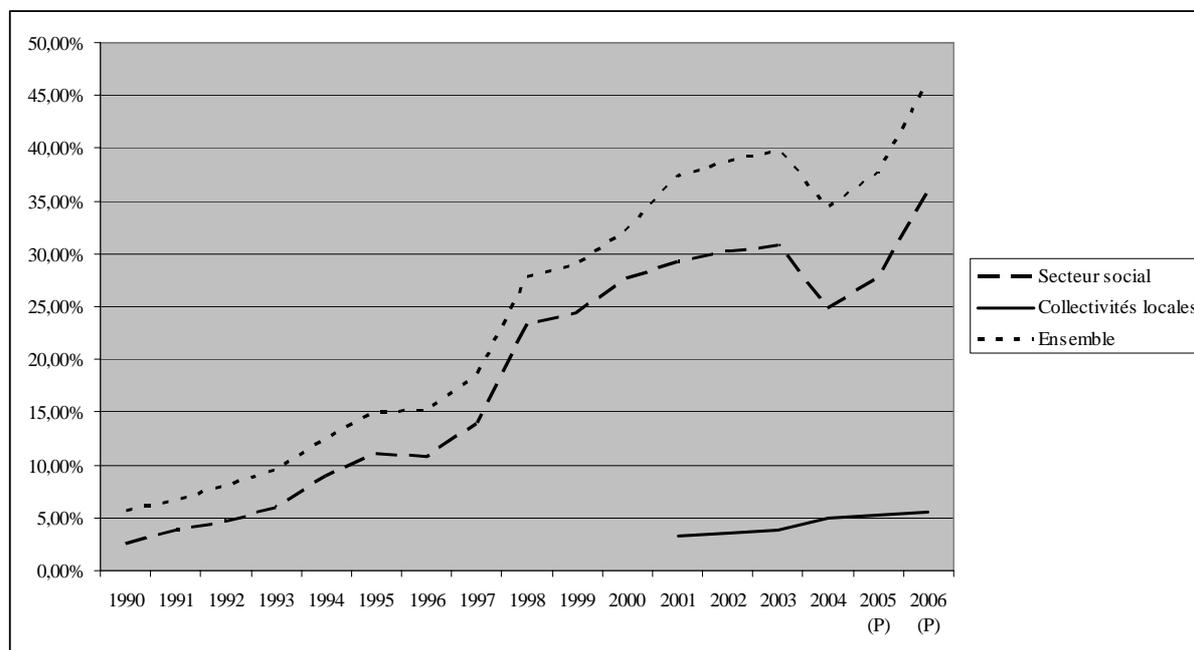
3.3. Les impôts affectés dans le budget de l'Etat

Selon le droit budgétaire, et en particulier le principe de l'universalité budgétaire que n'a pas remis en cause la LOLF (Loi Organique relative aux Lois de Finances), il ne peut y avoir spécialisation d'une recette déterminée à un emploi spécifique ce qui devrait proscrire l'affectation d'impôts et de taxes. Des atténuations de ce principe sont toutefois admises depuis longtemps, non seulement lorsqu'elles sont prévues par la loi organique, mais également dans le cas des actions conduites par d'autres organismes que l'Etat. En effet, si la LOLF de 2001 prévoit explicitement ces atténuations, les possibilités ouvertes auparavant étaient théoriquement moindres, mais néanmoins réelles. Car, le processus d'allègements compensés engagé depuis près de 20 ans s'est rapidement traduit par une

¹² Elle prévoyait une révision des valeurs locatives inchangées depuis le début des années 1970 et l'instauration d'un impôt départemental sur le revenu en substitution de la part départementale de la taxe d'habitation. Le gouvernement de l'époque l'a finalement déclarée indésirable.

véritable inflation des impôts et taxes affectés qui représentent désormais 45% du total des recettes fiscales brutes de l'Etat ainsi que le montre le graphique 1.

Graphique 1 : Part des impôts et taxes affectés^{1 2} dans le total des recettes fiscales brutes de l'Etat³



Notes du graphique : ¹ La rubrique "ensemble" regroupe tous les impôts et taxes affectés et non seulement la somme de ceux qui sont destinés aux organismes de protection sociale et aux collectivités locales ; ² En 2004, la suppression du FOREC (Fonds de réforme des cotisations patronales de sécurité sociale) créé en 2001 pour assurer la compensation des exonérations sur les bas salaires et liées à la réduction du temps de travail, a entraîné la budgétisation de ses ressources avec pour conséquence une diminution des impôts et taxes affectés ; ³ Les recettes fiscales brutes s'entendent avant déduction des remboursements et dégrèvements d'impôts.

Sources : Documents budgétaires ; calculs des auteurs.

Les allègements compensés dans le domaine de la protection sociale sont clairement responsables de l'évolution de la part des taxes affectées dans le totale des recettes fiscales brutes de l'Etat. L'apparition des collectivités locales dans ce graphique à partir de 2001 est initialement modeste. Mais la part relative qu'elles représentent est en croissance, celle-ci étant sans doute appelée à s'accroître avec les nouveaux prélèvements affectés. Surtout, le probable transfert de nouvelles compétences ou de nouvelles charges entraînera de manière simultanée la mise en place de ressources nouvelles en provenance de l'Etat.

Quoi qu'il en soit, le processus d'allègements compensés est bien le moyen de lier les ressources des collectivités locales et de la protection sociale aux objectifs de la politique économie et sociale de l'Etat. En d'autres termes, la croissance des impôts affectés dans les ressources fiscales brutes de l'Etat montre l'émergence puis le véritable déploiement d'une politique fiscale globale depuis le début des années 1990. Si les administrations locales et de protection sociale sont ainsi partiellement dépossédées de leurs marges de manœuvre dans ce domaine politique crucial, l'Etat lui-même subit cependant en retour les conséquences des engagements pris.

4. CONCLUSION : LA RECENTRALISATION DE LA SPHERE FINANCIERE PUBLIQUE ET SOCIALE

Alors qu'initialement, la spécialisation dominait, la politique fiscale globale a progressivement créé des interdépendances juridiques au sein du droit appliqué aux différentes catégories de prélèvements. La fiscalisation du droit social comme les règles relatives aux allègements en matière de taxes locales aboutissent à une étroite imbrication avec les dispositifs régissant la fiscalité d'Etat. Cette imbrication

a été accentuée durant la période récente avec les réformes contenues dans les dernières lois de finances. Celles qui ont concerné l'attribution d'une part de la taxe sur les conventions d'assurance et de la TIPP aux départements et aux régions marquent l'irruption massive de la fiscalité partagée entre l'Etat et les collectivités locales, tandis que le "bouclier fiscal" de la réforme Villepin attache étroitement la fiscalité directe locale à celle de l'Etat, avec pour objectif la réduction de la pression fiscale.

Au delà des interdépendances juridiques, la politique fiscale globale participe plus généralement de la recentralisation de la sphère financière publique et sociale que l'on peut observer depuis près de 20 ans (Monnier, 2001). La politique d'allègement des charges fisco-sociales et d'amélioration de la compétitivité des entreprises a été associée à un retour à l'orthodoxie budgétaire et aux préoccupations financières. Ces évolutions stratégiques doivent cependant elles-mêmes être lues à la lumière des engagements européens de la France (Michelet, 2001). En effet, après la mise en œuvre partielle de l'harmonisation des fiscalités européennes, les traités de l'UEM, en particulier le traité d'Amsterdam et le protocole sur les déficits excessifs désignent les gouvernements comme les responsables du "gouvernement général"¹³ des Etats membres. Il en résulte une "dynamique nouvelle des finances publiques" (Esclassan, 1999) dans laquelle la contrainte budgétaire et d'endettement devient commune à l'ensemble des administrations centrales et locales et des organismes de protection sociale, mais sous la responsabilité de l'Etat.

A la stratégie coopérative pour le partage des nouvelles ressources rares que sont devenues les marges de manœuvre budgétaires et les facultés d'endettement envisagée par certains (Guengant et Josselin, 1999), l'Etat a préféré une stratégie consistant à imposer ses propres objectifs. Pour ce faire, il a non seulement mobilisé l'ensemble des prélèvements mais également les instruments budgétaires et l'endettement public dont le creusement pèse en conséquence non seulement sur le budget de l'Etat, mais également sur les finances locales et sociales.

BIBLIOGRAPHIE

Barbier J.-C., Théret B. (2004), *Le nouveau système français de protection sociale*, Paris, La Découverte.

Concialdi P. (2001), "Pauvreté et protection sociale : la lente dérive vers le libéralisme", in Fondation Copernic, *Un social libéralisme à la française ?*, Paris, La Découverte, pp. 115-137.

Concialdi P. et Monnier J.-M. (2002), "Scénarios de réforme de la CSG", *Revue française de finances publiques*, n° 78, juin, pp. 113-138.

Cour des comptes (2005), *Rapport public annuel*,
www.ccomptes.fr/Cour-des-comptes/publications/rapports/rp2005/RPA-integral.pdf.

Dang A.-T. et Monnier J.-M. (2006), "Les effets redistributifs des transferts en faveur des familles en France : un éclairage en longue période", in Pellet R. (ed.), *Finances publiques et redistribution sociale*, Paris, Economica, pp. 225-261.

Dupeyroux J.-J. (2001), *Droit de la sécurité sociale*, 14ème édition par Borgetto M., Lafore R., Ruellan R., Paris, Dalloz.

Dupuis J.-M. (1992), "Le financement de la protection sociale en France : 45 ans de projets de réforme", *Droit social*, n° 2, février, pp. 100-107.

Esping-Andersen G. (1999), *Les trois mondes de l'Etat-providence*, Paris, PUF.

Friot B. (1996) "Eloge de la cotisation sociale", *Société française* n° 5 (55), pp. 14-25.

Friot B. (1998), *Puissance du salariat*, Paris, La Dispute.

Friot B. (1999), "Assurances sociales, solidarité nationale, salaire socialisé", *Revue de l'IRES*, n° 30, pp. 219-228.

Guengant A. et Josselin J.-M. (1999), "Monnaie unique européenne et contrainte d'endettement des collectivités", *Politiques et management public*, volume 17, n° 1, mars, pp. 1-16.

¹³ Selon l'article 2 du protocole sur les déficits excessifs le "gouvernement général" regroupe "les administrations centrales, les autorités régionales ou locales et les fonds de sécurité sociale".

- Lechevalier A. (1997), "Les réformes des systèmes de protection sociale : d'un modèle à l'autre", *Revue française d'économie*, volume XII, n° 2, printemps, pp. 97-132.
- Math A. (2003), "Cibler les prestations sociales et familiales en fonction des ressources. Eléments de comparaison européenne", *Revue de l'IRES*, n° 41, pp. 3-37.
- Merrien F.-X., Parchet R., Kernén A. (2005), *L'Etat social*, Paris, Armand Colin.
- Michelet K. (2001), "Protection sociale et contraintes économiques et monétaires européennes", *Droit social*, n° 3, mars, pp. 292-303.
- Monnier J.-M. (2001), "L'Europe et la recentralisation des finances locales et sociales françaises" in Dervaux B., Calcoen F., Grenier D., Marissal J.-P., Sailly J.-C. (ed.) *Intégration européenne et économie sociale*, L'Harmattan, Paris, pp. 323-338.
- Monnier J.-M. (2003), "L'impôt sur le revenu en débat", *Regards sur l'actualité*, n° 288, février, pp. 13-27.
- Monnier J.-M. (2004), "La politique fiscale", in Benoit Ferrandon (ed.), *La politique économique et ses instruments*, Les notices de la Documentation française, pp. 53-59.
- Monnier J.-M. (2005), "L'action économique de l'Etat. Quelles voies de réformes de la fiscalité ?", in Ferrandon B. (ed.), *Budget de l'Etat et Finances publiques*, *Les cahiers français*, n° 329, pp. 52-56.
- Monnier J.-M. et Tinel B. (2006), "Endettement public et redistribution en France de 1980 à 2004", in Pellet R. (ed.), *Finances publiques et redistribution sociale*, Paris, Economica, pp. 329-350.
- Pébereau, M. (2005), *Des finances publiques au service de notre avenir*, Rapport au Ministre de l'Economie, des finances et de l'Industrie, Paris, La Documentation française.
- Pellet R. (1999), "Les juridictions et la notion de "ressources et charges publiques" sociales", *Revue juridique des barreaux*, n° 57, juillet-septembre, pp. 27-69.
- Pellet R. (2001), *Les finances sociales : économie, droit et politique*, Paris, LGDJ.
- Prétot X. (1995), "La sécurité sociale et les finances publiques", *Revue Française de Finances Publiques*, n° 51, pp. 133-147.
- Prétot X. (1998), "La conformité à la constitution de la loi de financement de la sécurité sociale pour 1998", *Droit Social*, n° 2, février, pp. 164-176.
- Teubner G. (1993), *Le droit, un système autopoïétique*, Paris, PUF.
- Théret B. (2002), *Protection sociale et fédéralisme. L'Europe dans le miroir de l'Amérique du nord*, Bruxelles, Presses Universitaires de Montréal et PIE-Peter Lang.
- Volovitch P. (2001), "L'évolution des ressources de la protection sociale (1959-1999)", *Revue de l'IRES*, n° 37, pp. 3-29.