



Une boussole pour la Sécu

Par Christophe RAMAUX
lundi 30 janvier 2006

Christophe Ramaux maître de conférences en économie à Paris-I.

Les performances économiques américaines en témoignent : les politiques keynésiennes ne sont peut-être pas aussi dépassées qu'on le soutient en Europe. Mais il est une autre leçon américaine : pour la santé ou la retraite, le privé n'est pas plus efficace que le public. Il est plus coûteux : 10 % du PIB en France pour la santé, 15 % aux Etats-Unis pour des résultats moindres. Les frais de gestion des assurances privées expliquent une part de ce surcoût. Elles rémunèrent des milliers d'actuaire pour, concurrence oblige, évaluer les risques au plus près et en déduire des cotisations. Celles-ci, soit dit en passant, sont obligatoires, une fois le contrat signé, mais ne rentrent pas dans le calcul des «prélèvements obligatoires» (d'où leur faiblesse outre-Atlantique) puisqu'elles sont privées. Le privé génère d'autres biais. Il alimente la financiarisation, sa logique de court terme, et crée de l'incertitude sur la pérennité des droits : les entreprises à main-d'oeuvre vieillissante ou en retraite, voyant leurs comptes «plombés» par leurs engagements, se placent en faillite «restreinte» en laissant à l'Etat le soin de prendre le relais.

La Sécurité sociale telle qu'elle existe en France n'est pas sans défauts. Evoquons cependant quelques qualités qui donnent une boussole pour les surmonter et s'y retrouver dans le débat relancé par Jacques Chirac sur l'élargissement de l'assiette des cotisations patronales.

Le financement par répartition repose sur un principe simple : chaque mois, une part de la richesse produite est prélevée pour être immédiatement répartie (sans passage par la capitalisation) sous forme de prestations sociales. Que celles-ci soient appelées à croître n'est pas en soi un problème. Pourquoi les dépenses d'automobile seraient-elles «bonnes pour l'économie» et non celles de santé ? On le conçoit pour le Medef : dans un cas, la dépense valorise un capital, dans l'autre, elle lui échappe largement et le met à «contribution».

Les mots sont décidément importants : à l'encontre des libéraux qui parlent de «charges sociales» pour mieux les alléger, on peut soutenir que les cotisations sont du salaire socialisé qui, on l'oublie trop souvent, représentent plus de 35 % du revenu des ménages.

La séparation entre cotisations salariés et employeur est, au fond, une «fiction» puisque dans les deux cas c'est bien du salaire qui apparaît dans les comptes des entreprises. Un salaire qui, à l'instar du «net» perçu par les salariés, vient réduire la part des profits. Cette fiction opère néanmoins en termes de représentation. C'est une première limite : elle accrédite l'idée que le capital «produit de la richesse» et «finance la Sécu» au même titre que le travail.

Il est d'autres limites. La logique assurantielle laisse entendre que les prestations reçues sont la contrepartie des cotisations versées par chacun. Une nouvelle fiction puisque ce sont les cotisations courantes, et non les cotisations passées des retraités ou des malades qui financent leurs prestations. Mais une fiction qui «opère» à nouveau. D'un côté, elle assoit la légitimité du système, ce qui n'est évidemment pas rien (chacun a le sentiment de cotiser «pour soi»). De l'autre, elle rabat la Sécurité sociale sur l'assurance. Les cotisations dites «non contributives» pour la santé et la famille (qui ne concernent pas que les salariés) seraient ainsi illégitimes. D'où la création de la CSG.

Le financement par l'impôt, les pays nordiques le prouvent, n'est pas nécessairement synonyme de couverture minimale, réservée aux pauvres, les autres devant se tourner vers le privé. Ceci étant, le basculement vers la CSG n'est pas neutre. Auparavant, les cotisations employeurs et salariés formaient respectivement deux tiers et un tiers des ressources. L'introduction de la CSG, à la place de cotisations salariées, s'est initialement traduite par un léger gain de pouvoir d'achat. Elle porte en effet sur les salaires (75 % des recettes), mais aussi sur les retraites et allocations chômage (18 %) et, c'est l'argument de justice sociale, sur certains revenus du capital (7 %). Mais, et l'on retrouve le poids des représentations, la CSG inscrit dans les têtes que la santé ou la famille doivent dorénavant être financées par son biais et non par une hausse de la cotisation patronale. L'enjeu n'est pas mince : alors que cette dernière augmente la masse salariale (et réduit les profits), la CSG la laisse inchangée (en réduisant les salaires nets). Dit autrement : d'un tiers (sur le salaire net)/deux tiers (sur les profits), on passe à 93 %/7 % (la contribution des revenus du capital). Piètre justice sociale. La part des cotisations patronales dans le financement des dépenses globales de protection sociale est passée de 46,1 % en 1974 à 37,1 % en 2004.

L'élargissement de l'assiette des cotisations patronales à la valeur ajoutée est-elle une solution ? Sur le papier, la réponse est positive. Idéalement, le système qui serait conforme à l'essence de la répartition est, en effet, le suivant : une fusion des cotisations salariés et employeurs avec une assiette valeur ajoutée. A l'inverse de l'actuelle usine à gaz, ce système serait simple et lisible. Il montrerait que sur la valeur ajoutée du privé mais aussi du public (car le public de même que le secteur associatif crée de la richesse : c'est le PIB non-marchand), une fraction paye le salaire net, une autre les prestations sociales, tandis que les profits restants sont soit réinvestis soit distribués sous forme de dividendes aux propriétaires du capital. Quatre parts donc, toute hausse de l'une devant se faire au détriment des autres.

Le gâteau n'est certes pas fixe. Il augmente avec la croissance. On peut ainsi démontrer que le système par répartition, sans même réduire la part des profits, est à même d'affronter le choc démographique régulièrement agité pour ajouter un «pilier» privé. On compte aujourd'hui 4 retraités pour 10 actifs. Pour une masse salariale de 100, chacun reçoit donc 7 en moyenne (100/14). En tablant sur une croissance molle de 1,8 % du PIB par an, cette masse double en quarante ans. On comptera alors 8 retraités pour 10 actifs. Une moyenne de 11 par tête donc (200/18). Bref, il est possible de «financer» les retraites en augmentant le pouvoir d'achat des salariés et des retraités de 50 % au cours des quarante prochaines années... sans même toucher à la part des profits ! Faut-il laisser celle-ci inchangée ? On peut le contester : au cours des vingt dernières années la part des salaires (nets et socialisés) a baissé de 8 points dans la valeur ajoutée. Celle des profits réinvestis n'a pas augmenté. Les profits n'ont fait ni les investissements de demain, ni les emplois d'après-demain. Ils ont, pour l'essentiel, augmenté les dividendes versés aux actionnaires (126 milliards d'euros en 2004 contre 49 milliards en 1994 !).

C'est à cette aune que l'on doit apprécier la réforme de l'assiette des cotisations patronales à la valeur ajoutée. Et c'est là que le bât blesse. Le principal effet de cette réforme sera de transférer jusqu'à 30 milliards d'euros des entreprises de main-d'oeuvre vers les firmes capitalistiques, sans aucune rentrée supplémentaire pour la Sécu. Est-ce judicieux ? Vu les sommes en jeu, le débat ne portera et ne porte déjà que sur cette question ! Exit donc l'idée de réduire la part des profits pour financer la Sécu. Les entreprises capitalistiques auront beau jeu de dire : vous ne voulez pas qu'on paie deux fois ; tandis que celles de main-d'oeuvre clameront qu'on ne peut leur reprendre d'une main ce qu'on vient de leur offrir ! Si hausse des besoins de financement il y a, ce qu'on peut souhaiter (la dépense santé est un signe de richesse sociale, ce qui n'empêche pas de pointer de biens réels gaspillages notamment du côté de l'offre de médecine... libérale), elle sera donc assumée par les salariés (via une nouvelle baisse de la part des salaires nets).

La réforme envisagée est avant tout justifiée au nom de l'emploi que la cotisation actuelle «pénaliserait» puisqu'elle dépend du salaire. En termes de représentation, à nouveau, les libéraux peuvent se réjouir : des syndicalistes et certains économistes critiques reconnaissent enfin que le coût du travail est un frein à l'emploi ! Ces derniers pourront-ils continuer à dénoncer les diverses exonérations de «charges» (près de 20 milliards d'euros en 2005) qui se perdent, pour l'essentiel, dans des effets d'aubaine et bénéficient d'abord, elles aussi, aux entreprises de main-d'oeuvre ? La pente argumentative est raide.

En termes d'effets sur l'emploi, on peut surtout craindre un effet négatif sur la compétitivité, les entreprises qui exportent étant plus capitalistiques que les autres. La France a-t-elle intérêt à décourager l'investissement et, partant, la compétitivité hors coût ? Les entreprises capitalistiques n'ont pas un taux de marge qualitativement supérieur qui justifierait le transfert envisagé. Faut-il donc se contenter d'augmenter les cotisations patronales existantes ? On peut aussi le contester. Un autre problème se pose en effet : le mode de calcul actuel donne un bonus aux entreprises les plus rétrogrades en matière salariale. Celles qui augmentent les salaires nets payent un supplément de cotisation que les autres ne payent pas. Un élargissement de l'assiette aux seuls «profits financiers» non réinvestis permettrait de contrecarrer cet effet pervers. Il serait un levier pour faire passer un message «audible» : consacrer demain une plus large part du «gâteau» pour la Sécu est à la fois nécessaire et possible, en revenant sur l'explosion des profits financiers.