

Michel Husson
PROTECTION SOCIALE :
NE PAS LACHER LA PROIE POUR L'OMBRE
Note de débat. Réseau *Collectif*. 25 Novembre 1994

La protection sociale est clairement dans le collimateur de tous les projets néo-libéraux. Les derniers rapports traitant de ce thème mettent tous en avant deux idées : 1/ il faut maîtriser la croissance de dépenses sociales ; 2/ à niveau de dépense donnée, il est possible de modifier la structure de financement dans un sens plus favorable à l'emploi. Ce texte porte surtout sur les structures de financement, en aval du débat sur le niveau des dépenses. Mais, comme les deux idées sont constamment mélangées, quelques repères préalables ne sont pas inutiles.

Y-A-T-IL UN BON NIVEAU DE DEPENSES SOCIALES ?

Commençons par donner quelques chiffres sur l'évolution des dépenses et des recettes (voir tableau 1). Le poids de la protection sociale est passé entre 1981 et 1992 de 26 % à 28,6 % du PIB. Proportionnellement, ce sont les dépenses liées au chômage qui augmentent le plus vite, mais en masse, ce sont à part égale les dépenses de santé et de retraite qui expliquent cette hausse. Du côté du financement, les cotisations sociales employeurs semblent intouchables : l'essentiel de l'équilibrage est assuré par la progression des cotisations sociales salariées, et par les recettes fiscales ou para-fiscales comme la CSG.

Tableau 1

Protection sociale : dépenses et recettes

	1981	1992	Diff
Prestations	26,0	28,6	+2,
Santé	8,8	9,6	+1,2
Famille	4,2	4,3	+0,1
Chômage	1,6	2,1	+0,5
Vieillesse	11,0	12,2	+1,2
Recettes	26,0	28,6	+2,
Cotisations employeurs	14,9	14,8	-0,1
Cotisations salariés	5,0	6,6	+1,6
Autres recettes nettes	6,1	7,2	+1,1

Source : *CFDT-Aujourd'hui* Décembre 1993 - En % du PIB.

La France est une société qui dépense plus pour sa santé, qui vieillit et qui est frappée par un chômage de masse : il n'est donc pas anormal que la part de ses ressources qu'elle consacre aux dépenses correspondantes augmente en proportion. La progression ne paraît pas extravagante puisqu'elle représente 2,6 % de PIB sur 11 ans. Chaque année, c'est en moyenne 11 % du supplément de PIB qui sont affectés à l'augmentation de la part des dépenses sociales : ce n'est pas la dérive incontrôlable que l'on décrit ici ou là, et l'on pourrait même dire que la situation du budget social est bien plus saine que celle du budget tout court. La dramatisation de la situation est certes une composante importante de l'offensive contre la protection sociale. Elle n'est acquise que par référence à trois dogmes néo-libéraux qui n'ont aucun fondement économique solide et qu'il faut remettre fondamentalement en question.

Les dépenses de santé ne devraient pas augmenter plus vite que le PIB. C'est la norme implicite chaque fois que l'on parle de maîtrise des dépenses de santé. Celles-ci augmentent effectivement plus vite que le PIB et représentent une part croissante dans la consommation. Et après ? Pourquoi y aurait-il une loi économique faisant que les dépenses de santé devraient représenter x % du revenu ? N'est-ce pas au contraire une forme de progrès au contraire que ces déplacements dans la structure de la consommation, de l'alimentation vers la santé, par exemple ? La part des dépenses de loisirs, ou encore celle du logement, augmentent elles aussi de manière régulière : est-ce que cela nourrit un discours semblable disant que les Français vivraient au-dessus de leurs moyens et qu'il faudrait maîtriser les dépenses qu'ils consacrent à leurs loisirs ou à leur logement ? En réalité, les dépenses de santé ont ceci de spécifique qu'elles sont socialisées. C'est évidemment cela qui fait toute la différence du point de vue de l'idéologie libérale, mais on doit récuser cette position de principe tendant à fixer une norme de croissance. Cela n'exclut bien sûr pas une réflexion sur les moyens de mieux affecter les dépenses sociales, mais où a-t-on vu un tel souci d'éviter le gaspillage des ressources que la concurrence encourage dans tous les secteurs marchands ?

Les prélèvements obligatoires seraient trop élevés. Cette thèse connaît une grande vogue, de Giscard à Mitterrand. C'est une variante du dogme précédent qui l'étend à l'ensemble des dépenses socialisées dont les modes de financement sont dénoncés comme de purs prélèvements, qui plus est "obligatoires" pour bien souligner qu'ils sont une entrave à la liberté ! Cette absurdité consiste à assimiler ces prélèvements à une pure et simple ponction, comme s'il y avait un gouffre où iraient se déverser sans contrepartie les ressources du pays. Le mode de calcul, tel qu'il est présenté suggère cela, puisque l'on ne regarde que le côté prélevé, sans se demander à quoi il sert. Pour donner des chiffres (Jean-Charles Willard, « Prélèvements obligatoires, salaires direct et indirect : fausses querelles, vrais enjeux », *Droit social*, février 1992), sur 44 % de prélèvements obligatoires, 26 % sont des transferts qui sont prélevés d'un côté et redistribués de l'autre sous forme monétaire : la Sécurité Sociale représente évidemment la partie centrale de ce système de transferts. Le montant des transferts n'a donc en soi strictement aucune importance ; ce qui compte c'est son utilisation, sa signification sociale. Il peut y avoir de bons transferts ou de mauvais transferts.

Les 18 % restant représentent le poids du secteur non marchand, et correspondent aux fonctions exercées par l'Etat et les collectivités locales, qui offrent des services en nature comme la justice, l'éducation, etc. Là non plus, on ne peut parler de prélèvement-ponction : l'impôt ne se volatilise pas. On peut contester l'usage qui en fait, mais son volume ne fait pas en soi problème.

3. Les prélèvements obligatoires conduisent à un coût du travail excessif. Nous voilà évidemment au coeur du sujet, avec cette thèse qui comporte deux versions. La première, qui consiste à dire que le poids des cotisations sociales alourdirait de manière spécifique le coût du travail en France, doit être absolument récuser. La part des cotisations sociales dans la rémunération totale est certes plus élevée en France que dans les principaux européens mais cela est compensé par un salaire direct nettement inférieur. Toutes les études, même celles de l'institut patronal *Rexecode* montrent que ces deux mouvements se compensent et que les coûts salariaux français, tout compris, se situent dans la moyenne européenne.

Mais l'offensive libérale adopte aujourd'hui un angle d'attaque différent qui repose sur la notion de « coin fiscal » ou encore « coin socio-fiscal » empruntée à l'OCDE. Elle joue un rôle central dans le récent rapport Maarek (*Coût du travail et emploi : une nouvelle*

donne, La Documentation Française, 1994) qui la définit comme « l'écart entre le coût pour l'employeur d'une heure de travail et le pouvoir d'achat de la rémunération disponible de cette heure de travail ». L'ampleur du « coin » aurait pour effet de faire obstacle à l'équilibre du marché du travail et serait l'une des principales causes du chômage structurel : trop de protection sociale nuirait à l'emploi.

Or, il n'y a pas d'un côté la « bonne » relation directe entre le salarié et l'employeur, et, de l'autre, la "mauvaise" ponction opérée par le « coin socio-fiscal » qui aurait pour effet de fausser le fonctionnement du marché du travail. La raison essentielle est qu'il s'agit de deux formes de salaire, l'une directe, l'autre indirecte (ou différée dans le cas des retraites). Il ne s'agit pas là d'un contre-discours idéologique, mais d'une réalité économique très forte, que l'on peut y compris repérer avec l'économétrie la plus sophistiquée (Jean-Philippe Cotis et Abderrahim Loufir, « Formation des salaires, chômage d'équilibre et incidence des cotisations sur le coût du travail », *Economie et prévision* n°92-93, 1990) : à long terme, tout se passe comme si les cotisations et le salaire direct étaient deux formes substituables de rémunération, car la hausse des cotisations est compensée par une pression sur les salaires directs.

Vouloir baisser le « coin fiscal », c'est donc vouloir baisser les salaires. Mais les projets disponibles ne s'annoncent pas en général comme tels, puisqu'ils prévoient plutôt des formes de transfert du financement de la protection sociale. C'est de ce point de vue qu'il faut maintenant les examiner.

Les miracles de l'assiette

Le postulat qui est mis en avant ici consiste à dire qu'une meilleure répartition des charges pourrait en tant que telle favoriser l'emploi, à charges sociales totales inchangées. Cela paraît à premier abord le bon sens même : les entreprises embauchant beaucoup paient beaucoup de cotisations sociales, celles qui emploient proportionnellement moins de travail en paient moins. C'est une prime à la mécanisation, contre l'emploi.

Cette évidence est éminemment discutable, et pour en discuter précisément, il convient de distinguer deux types de projets. Le **reprofilage** des charges sociales entend jouer sur une substitution entre travail qualifié et non qualifié. L'élargissement de **l'assiette** compte sur la substitution entre travail et capital.

Le reprofilage

L'idée consiste ici à moduler les barèmes de telle sorte que l'on paie relativement moins de charges sociales au niveau des bas salaires et un peu plus au niveau des plus hauts salaires. Il y aurait là une politique plus sociale, encourageant l'emploi de ceux qui sont le plus menacés par le chômage, à savoir les moins qualifiés. Compte tenu des productivités relatives des uns et des autres, cela conduirait à un volume d'emploi supérieur. Il y a trois grandes raisons pour concevoir des doutes sur ce beau scénario.

Il n'y a pas d'impact significatif sur l'emploi. Aucune étude n'a pu faire apparaître solidement de résultats importants, et pourtant les mesures d'exonération prises depuis dix ans ou envisagées (SMIC-jeunes) ont fourni un vaste champ d'expériences et d'études. Il n'y a pas de grandes marges de manoeuvre permettant de remplacer des emplois qualifiés par des emplois non qualifiés, parce que la tendance générale à l'augmentation de la part des qualifiés tient plus à la transformation des processus de travail qu'au coût relatif des différentes formes d'emplois.

C'est contradictoire avec l'idée d'une compétitivité hors prix. Toutes les études disponibles s'accordent pour dire que la compétitivité ne repose pas principalement sur l'évolution du coût salarial, mais sur la compétitivité hors prix, c'est à dire sur des éléments de qualité, d'adaptation à la demande, d'incorporation des dernières innovations, etc. On ne peut faire ce constat et proposer de pénaliser le travail le plus qualifié. Un tel dispositif représenterait en effet une prime aux services employant beaucoup de main d'oeuvre peu qualifiée, par transfert en provenance des secteurs à forte productivité et forte qualification. Un tel transfert existe déjà par le jeu des prix relatifs et il n'y a aucune raison économique de l'accentuer.

Ce serait une pression à la baisse sur l'ensemble des salaires. Si le coût d'un smicard baisse par rapport à celui d'un technicien, le patronat en tirera argument pour tirer vers le bas l'ensemble de l'échelle des salaires, sous prétexte d'un renchérissement relatif des salaires moyens et élevés. La mesure risque fort de n'être pas du tout neutre et de constituer au plan global un levier visant à baisser la masse salariale globale, sous prétexte de mieux la répartir.

L'élargissement de l'assiette

Il s'agit cette fois de faire jouer la substitution capital-travail en calculant les charges sociales sur autre chose que les seuls salaires, par exemple sur les machines ou sur l'ensemble de la valeur ajoutée. Là encore, on peut avancer de sérieuses objections.

1. La substitution capital-travail est très peu sensible au coût relatif du capital et du travail. Taxer les machines ou la valeur ajoutée revient dans les deux cas à taxer le capital. La différence entre la valeur ajoutée et les salaires représente l'excédent brut d'exploitation qui est principalement (mais pas exclusivement, on y reviendra) consacré à l'investissement. L'idée économique consiste donc à dire : en rendant la machine un peu plus chère et le travail un peu moins cher, on va décourager la mécanisation et favoriser un plus grand contenu en emplois de la production.

Il faut noter au passage que se situer dans ce cadre de raisonnement, c'est admettre que les néo-libéraux ont raison et qu'une baisse du coût du travail (absolue cette fois) serait la voie royale de la création d'emplois. Il se trouve que cette théorie n'est pas vérifiée. Tout au long des années quatre-vingt, le coût relatif du salaire, rapporté à celui du capital, est en effet resté constant et a même légèrement reculé. Mais cela ne s'est pas traduit par un quelconque ralentissement de la substitution capital-travail qui, à en croire la théorie, aurait dû pratiquement s'annuler (Pierre-Alain Muet, *Le chômage persistant en Europe*, OFCE, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1994).

2. C'est contradictoire avec l'idée d'une compétitivité hors prix. On retrouve ici le même argument que dans le cas d'un reprofilage des cotisations. Une telle mesure aurait pour effet de décourager l'investissement qui se verrait pénalisé. On a le droit de penser que la forme même de l'investissement peut être plus ou moins favorable à l'emploi, mais on ne peut en déduire que l'on créera durablement des emplois en freinant son développement. Dans le système tel qu'il fonctionne, l'investissement reste l'un des éléments déterminants de la compétitivité.

Un changement d'assiette prenant en compte la valeur ajoutée n'échappe pas à cette objection, dans la mesure où la différence entre valeur ajoutée et salaires, c'est l'excédent brut d'exploitation, qui est au moins en partie consacré à l'investissement. Tout cela est très

bien expliqué dans un article de *CFDT-Aujourd'hui* (Jacques Bass, « Valeur ajoutée et impôt machine : avantages et limites pour l'emploi », *CFDT-Aujourd'hui* n°111, décembre 1993) rédigé « à partir de l'exposé d'un expert ayant tenu à garder l'anonymat ».

3. L'élargissement de l'assiette conduirait à des mouvements de prix relatifs à l'effet incertain. Tous ces raisonnements sont menés comme si aujourd'hui, à cause des modalités de prélèvement des charges sociales, les entreprises à faibles dépenses directes de salaires faisaient beaucoup plus de profit que les autres. Si tel était le cas, le système ne fonctionnerait pas, parce qu'il présuppose une tendance à la formation d'un taux de profit plus ou moins homogène. Cette tendance existe, et peut parfaitement être repérée statistiquement : elle se réalise à travers la formation des prix relatifs des différents secteurs, les échanges que les branches se font les unes aux autres et l'indexation du salaire au niveau général des prix. Toute modification dans la répartition du salaire indirect est tendanciellement absorbée par des mouvements de prix relatifs, dont personne ne peut assurer qu'ils auraient un effet global positif sur l'emploi.

Admettons en effet qu'on modifie l'assiette de telle sorte que les secteurs à main d'oeuvre paient relativement moins de charges sociales, et les autres relativement plus. Est-ce que les entreprises dont les charges sociales augmentent vont réagir en embauchant plus, en augmentant encore leur masse salariale ? Évidemment non : elles vont plutôt augmenter leurs prix et faire pression sur leurs fournisseurs à fort contenu en main d'oeuvre pour qu'elles répercutent les baisses de charges sociales dans leurs prix. Contrairement à ce qu'on dit ici ou là, le travail n'est en effet pas devenu secondaire dans l'ensemble des coûts. Dire que le salaire ne représente que 15 ou 20 % du chiffre d'affaires de certaines entreprises, cela veut simplement dire que ces entreprises achètent du travail indirectement sous forme de consommations intermédiaires (énergie, matières premières, produits semi-finis, services externalisés, etc.). Et si l'on consolide le tout, ce qui est le seul moyen de raisonner, la part des salaires continue à représenter les deux tiers de la valeur ajoutée des entreprises.

On dispose par ailleurs de multiples variantes (car l'idée est périodiquement évoquée depuis le début des années quatre-vingt) qui permettent de vérifier qu'aucune des mesures visant à moduler le coût salarial ne conduit à de fortes créations nettes d'emplois. Comme, par ailleurs, la baisse absolue du salaire n'est pas en réalité un moyen de créer des emplois, on débouche alors sur cette conclusion : on ne peut attendre des projets visant à modifier l'assiette des charges sociales un effet global significatif sur l'emploi. Comme le disent aussi bien Maarek que de Foucauld, « *il n'y a pas d'assiette miracle* ».

LA PROIE POUR L'OMBRE

Il s'agit maintenant d'examiner, en laissant de côté la question de l'effet sur l'emploi, dans quelle mesure les projets qui se présentent comme neutres le sont réellement. Définir la neutralité, cela renvoie au fond à la question plus générale de savoir qui paie réellement la charge de la protection sociale. Sur un plan théorique général, il n'y a pas de réponse à cette vieille question de l'économie politique : le fait de savoir qui paie réellement une taxe ou une cotisation ne peut être tranché qu'empiriquement. De plus, la question n'a de sens que dans une vision dynamique : l'effet instantané ne présume en rien de ce qui se passe une fois que tous les mécanismes d'adaptation ont joué.

La question se pose d'autant plus que l'on se trouve confronté à une sorte de quadrature du cercle : on propose de baisser les charges sociales des entreprises, sans réduire le niveau global de la protection sociale. Si l'on se rappelle que cette protection sociale est un élément

du salaire, cela revient pratiquement à dire qu'on entend baisser les salaires pour les entreprises mais pas pour les salariés. Le mystère ne peut s'expliquer que de deux manières : **l'effet d'optique** ou **le tiers agent**. L'effet d'optique, c'est la fausse neutralité : en réalité, par des voies indirectes, le salaire global est diminué. Le procédé du tiers agent consiste à transférer une partie de la charge vers d'autres agents sociaux, qui ne sont ni les salariés, ni les entreprises, ce qui conduit à compliquer le schéma.

Le tiers agent type : les retraités

Voici un exemple parfait et limpide de tiers agent, emprunté au rapport Maarek (ouvrage cité, encadré 1, p. 151) qui chiffre la baisse de 18 % à 11 % des cotisations maladies et son remplacement par une contribution-santé, sorte de super-CSG à 11 %. On donne ici, pour chaque agent, la baisse (-) ou l'augmentation (+) de charges sociales liées à cette mesure, en milliards de F et en % par rapport à la situation actuelle.

Tableau 2

Les effets d'une « contribution-santé »

	Milliards de F	en %
Total des cotisations	0	0 %
Salaires disponibles	0	0 %
Entreprises	- 140	- 5 %
Entreprises individuelles	+ 8	+ 24 %
Revenus du capital	+ 49	
Retraités	+ 83	+830 %

Les trois première lignes tiennent leurs promesses : pas de hausse globale des cotisations, salaires directs maintenus, et baisse des charges pour les entreprises. L'envers du décor présente des aspects positifs, avec une mise à contribution plus importante, des entreprises individuelles et des revenus du capital (intérêts, dividendes, etc.). Pour ce dernier poste, c'est une nouveauté absolue, qu'il faut saluer. Mais le rapport s'empresse d'insister lourdement sur les « *risques d'une délocalisation de l'épargne vers des paradis fiscaux plus accueillants* » et adresse un clin d'oeil pas très discret pour rassurer les rentiers, en parlant « *d'allègement, pour les produits d'épargne les plus taxés actuellement, du prélèvement fiscal* ».

Mais c'est la dernière ligne qui donne tout son sens à l'ensemble du dispositif, puisque ce sont les retraités qui financent à hauteur de 60 % le transfert aux entreprises. Le tiers agent principal, ce sont ici les salariés à la retraite, et l'apparente neutralité recouvre donc une baisse du salaire différé. Il n'y a pas de miracle.

L'effet d'optique

Dans la plupart des cas, les projets ne prétendent même pas vraiment à la neutralité. Il y a d'un côté des allègements nets pour les entreprises, et un financement sous forme de TVA ou de CSG, qui porte donc sur les ménages. Le bilan est relativement simple à établir. Pour simplifier, les entreprises gagnent 100, les salariés paient 80 sous forme d'impôts supplémentaires, et les autres revenus sont mis à contribution pour les 20 restants. Cela revient donc à une baisse globale des salaires en partie certes compensée par la mise à contribution des revenus non salariaux, mais c'est une baisse des salaires tout de même. Cela devrait sembler parfaitement évident.

Fiscalisation, piège à coins

Les considérants en faveur d'une fiscalisation, à commencer par les prestations familiales sont raisonnables : cela ne concerne pas les salariés, c'est une politique plus globale de solidarité, etc. D'où l'idée que l'on supprime les charges sociales correspondantes et que l'on finance par l'impôt. Mais quel est l'intérêt, si l'on ne croit pas aux effets d'assiette sur l'emploi ? Si c'est vraiment neutre, les entreprises paieront moins de charges sociales et plus de salaire direct. On retrouve d'ailleurs ce dispositif dans ce que l'on a appelé en son temps la "note Balladur" qui prévoyait une hausse de salaire direct, que les salariés seraient libres d'affecter à un plan d'épargne-retraite (Edmond Alphandéry, Edouard Balladur, Jean-Yves Chamard, etc. « Pour une hausse du salaire direct », *Droit social*, février 1992).

Il faut considérer avec la plus grande méfiance les projets de fiscalisation. La première raison renvoie à l'argument du mode de gestion spécifique de la Sécu, qui renvoie précisément au fait qu'il s'agit de salaire, et qui est évidemment correct, quoique moins convaincant lorsqu'il s'agit des allocations familiales. La seconde raison est que la budgétisation reviendrait à soumettre la gestion de la protection sociale à des critères qui lui sont étrangers, et à la mettre en concurrence avec d'autres fonctions de l'Etat. Il n'est pas sans intérêt que le rapport Maarek pourtant très néo-libéral, reconnaît cette idée, sans doute par inadvertance : il ne faut pas « *immerger la protection sociale dans le budget de l'Etat* » parce que la protection sociale « *s'accommoderait mal du principe d'unicité des comptes publics et des méthodes de gestion de l'administration* ».

Tout ce qui précède conduit à ajouter un argument supplémentaire. Dans la logique du coin fiscal, ce type d'opération n'a d'intérêt que si elle n'est pas neutre, autrement dit si la hausse du salaire direct ne compense pas l'avantage d'une baisse des charges. Le fond de l'affaire c'est que, dans le rapport de forces actuel, toute fiscalisation serait en réalité un moyen de réduire globalement les salaires, en comptant sur la perte en ligne qui ne manquerait pas de se produire. On peut imaginer sur le papier des modes de financement les plus neutres que l'on puisse concevoir, mais rien ne garantit cette neutralité dans la pratique. Au niveau des entreprises, qui peut garantir la répercussion durable sur les salaires directs de leur baisse de charges sociales ? Il faudrait instituer des procédures de contrôle qui supposeraient un droit de regard des autorités publiques incompatibles avec l'esprit libéral du temps. Au niveau du budget, l'occasion serait alors offerte de redistribuer les cartes dans un sens anti-social. Par quel miracle une fiscalité qui depuis dix ans au moins évolue dans un sens toujours plus inégalitaire se métamorphoserait brusquement, à froid, en un instrument de redistribution plus égalitaire des revenus ? Refuser le principe de la fiscalisation, c'est aujourd'hui refuser de lâcher la proie pour l'ombre.

CONCLUSIONS

Ce texte trop court propose à la réflexion et au débat deux idées essentielles que l'on pourrait condenser ainsi :

Les projets de réforme du financement de la protection sociale recouvrent en réalité une volonté de baisser le salaire indirect. La promesse d'une neutralité dans les transferts de financement est soit un habillage, soit une promesse sans garantie. Ces projets ont pour objectif réel d'opérer un transfert vers le profit des entreprises.

Aucun changement d'assiette ne peut déboucher sur des créations d'emplois telles que l'on puisse prendre le risque d'un recul global de la protection sociale.

Le seul aménagement socialement acceptable du financement consiste, dans la logique qui précède, à défendre la position suivante : l'équité impose aujourd'hui de privilégier l'extension de l'assiette plutôt que la hausse des taux. Cette extension pourrait concerner la valeur ajoutée des entreprises et plutôt les revenus non salariaux : distribution de revenus financiers, revenus des professions indépendantes, etc. Les salariés ont payé plus que leur part au cours des dernières années, les retraités ne doivent pas être victimes d'un hold up revenant sur le contrat moral de la société à leur égard. S'il faut envisager une contribution supplémentaire, celle-ci doit être assise sur les revenus non salariaux, les grands gagnants de la crise. Tout cela revient en fin de compte à une position simple de défense de tous les éléments du salaire contre les offensives, qu'elles soient directes ou contournées.