

Michel Husson

FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE : NE PAS LACHER LA PROIE POUR L'OMBRE

Collectif n°27, juillet 1995.

Dans le débat sur la protection sociale, on avance souvent l'idée qu'une modification de sa structure de financement (indépendamment même du niveau des dépenses) permettrait d'avoir un effet favorable à l'emploi. Que faut-il en penser ?

LE COIN FISCAL

La version ultra-libérale part du principe selon lequel **les charges sociales conduisent à un coût du travail excessif**. S'il s'agit de dire que le poids des cotisations sociales alourdirait de manière spécifique le coût du travail en France, cette thèse doit être absolument récusée. 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 qu'au total les coûts salariaux français 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 de « coin socio-fiscal » empruntée à l'OCDE. Elle joue un rôle central dans le récent « rapport Maarek »¹ 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.

On ne voit pas cependant pourquoi il faudrait distinguer d'un côté le « bon » salaire direct, et, de l'autre, la « mauvaise » ponction opérée par le « coin socio-fiscal ». Ce sont deux formes de salaire, l'une directe, l'autre indirecte (ou différée dans le cas des retraites). Il y a là une réalité économique solide, que confirme l'économétrie la plus sophistiquée² : à long terme, tout se passe comme si cotisations et salaire direct étaient deux formes substituables de rémunération, la hausse des cotisations étant compensée par une pression sur les salaires directs.

LES MIRACLES DE L'ASSIETTE

L'idée qu'une meilleure répartition des charges pourrait - sans modifier leur enveloppe - favoriser l'emploi, semble aller de soi. Les entreprises embauchant beaucoup paient beaucoup de cotisations sociales, celles qui emploient proportionnellement moins de travail en paient moins.

¹ *Coût du travail et emploi : une nouvelle donne*, La Documentation Française, 1994.

² 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.

Cette inégalité de traitement serait donc une sorte de prime à la mécanisation, contre l'emploi. Ce raisonnement se heurte cependant à plusieurs 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. En rendant la machine un peu plus chère et le travail un peu moins cher, on espère freiner 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 néolibéraux 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'annuler³. Les faibles effets repérables des nombreuses mesures d'exonération prises depuis dix ans ou envisagées (SMIC-jeunes) confirment ces réserves dans les cas où il s'agit d'alléger le coût salarial de certains types particuliers d'emplois.

2. C'est contradictoire avec l'idée d'une compétitivité hors prix. Une telle mesure aurait pour effet de décourager l'investissement. 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*⁴ rédigé « *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. Telle n'est pas la situation : il existe en effet une tendance - parfaitement repérable statistiquement - à l'égalisation des taux de marge. 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 serait 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 augmenteront vont réagir en embauchant plus, en augmentant encore leur masse salariale ? Evidemment 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

³ Pierre-Alain Muet, *Le chômage persistant en Europe*, OFCE, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1994.

⁴ Jacques Bass, « Valeur ajoutée et impôt machine : avantages et limites pour l'emploi », *CFDT-Aujourd'hui* n°111, décembre 1993.

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.

4. Un reprofilage des charges conduirait à faire pression à la baisse sur l'ensemble des salaires. Une proposition souvent avancée consiste 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.

Ce scénario soulève les mêmes objections : l'effet sur la structure des emplois serait faible, 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 différents types d'emplois. Une telle mesure risquerait par ailleurs d'être défavorable à la compétitivité.

Enfin, sa neutralité est impossible à garantir. 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 constituer au plan global un levier visant à baisser la masse salariale globale, sous prétexte de mieux la répartir.

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 non plus 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. 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.

Dans la plupart des cas, les projets ne prétendent pas vraiment à la neutralité et il s'agit d'un pur **effet d'optique**. 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, certes en partie compensée par la mise à contribution des revenus non salariaux, mais c'est une baisse des salaires tout de même.

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. Un exemple parfait et limpide de tiers agent est fourni par le rapport Maarek⁵ qui propose de baisser de 18 % à 11 % le taux des cotisations maladies et de les remplacer par une contribution-santé, sorte de super-CSG à 11 %. Il n'y a pas de hausse globale des cotisations, les salaires directs sont maintenus, et les charges des entreprises baissent. Comment ce résultat est-il obtenu ? D'abord par une mise à contribution plus importante des entreprises individuelles et des revenus du capital (intérêts, dividendes, etc.). 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'allégement, pour les produits d'épargne les plus taxés actuellement, du prélèvement fiscal* ».

L'important est ailleurs : au bout du compte, 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 une baisse du salaire différé. Il n'y a donc pas de miracle.

Fiscalisation, piège à coins

Les arguments avancés en faveur d'une fiscalisation sont raisonnables : cela ne concerne pas les salariés, c'est une politique plus globale de solidarité, etc. D'où l'idée de fiscaliser les charges sociales correspondantes. 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 Ballardur » qui prévoyait une hausse de salaire direct, que les salariés seraient libres d'affecter à un plan d'épargne-retraite⁶.

C'est donc avec la plus grande méfiance qu'il faut examiner les projets de fiscalisation. Il s'agit de salaire, ce qui exige de conserver un mode de gestion spécifique. La budgétisation reviendrait de ce point de vue 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 de noter que le rapport Maarek, pourtant ultra-libéral, reconnaît cette idée, sans doute par inadvertance : il ne faut pas « *immerger la protection sociale dans le budget de l'Etat* » parce qu'elle « *s'accommoderait mal du principe d'unicité des comptes publics et des méthodes de gestion de l'administration* ».

Tout ce qui précède conduit cependant à insister sur un autre type d'argument. 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

⁵ ouvrage cité, encadré 1, p.151

⁶ Edmond Alphandéry, Edouard Ballardur, Jean-Yves Chamard, etc. « Pour une hausse du salaire direct », *Droit social*, février 1992

se produire. On peut imaginer sur le papier des modes de financement parfaitement neutres, mais rien ne garantit cette neutralité dans la pratique. Au niveau des entreprises, qui peut assurer que la baisse de charges sociales sera répercutée sur les salaires directs ? 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 évolue, depuis au moins dix ans, dans un sens toujours plus inégalitaire se métamorphoserait brusquement, à froid, en un instrument de redistribution des revenus ? Refuser le principe de la fiscalisation, c'est aujourd'hui refuser de lâcher la proie pour l'ombre.

L'objectif réel des projets de réforme du financement de la protection sociale est d'opérer un transfert vers le profit des entreprises. Et aucun changement d'assiette ne garantit 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 alors à privilégier l'extension de l'assiette plutôt que la hausse des taux. Les salariés ont payé plus que leur part au cours des dernières années, et 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 donc être assise sur les revenus non salariaux, les grands gagnants de la dernière décennie. Il faut donc refuser toute substitution incertaine d'une source de financement à une autre, et n'accepter que l'ajout de prélèvements nouveaux par extension de l'assiette. Cela revient en fin de compte à une position simple de défense de tous les éléments constitutif du salaire contre les offensives, qu'elles soient directes ou contournées