

QUEL FINANCEMENT POUR LA PROTECTION SOCIALE ?

Apports et limites de la référence assurantielle pour lire l'Etat social

Christophe RAMAUX¹

Article paru dans l'ouvrage collectif *Travailler pour être intégré, mutations des relations entre emploi et protection sociale* (sous la direction de A. T. Dang, J.-L. Outin et H. Zajdela), Editions CNRS, septembre 2006, pp. 183-198.

A travers l'Etat social et ses quatre piliers que sont la protection sociale, les services publics, les régulations du marché du travail (droit du travail, négociation collective, etc.) et les politiques macroéconomiques de soutien à l'activité et à l'emploi, le XX^e siècle nous a légué une véritable révolution. Celle-ci demeure d'actualité si du moins on accepte de considérer que l'intérêt général n'est pas réductible au jeu des intérêts particuliers. Mais cette révolution n'a paradoxalement pas sa théorie, même si des linéaments existent bien.

Pour penser la cohérence d'ensemble de l'Etat social, il importe de ne pas le réduire aux catégories du risque et de l'assurance (Ramaux, 2003). Ces catégories ont certes largement supporté la genèse de l'Etat social. Elles doivent cependant être dépassées si l'on entend lire les caractéristiques essentielles de celui-ci. Deux types de critiques peuvent être adressés à la lecture en terme de risque et d'assurance : d'une part, en rabattant l'Etat social sur ce qu'on peut appeler l'*accidentologie*, elle ne permet pas de saisir que sa vocation est la réalisation d'un certain *bien-être social*, d'un *mieux-être social*, aux antipodes de toute vision *minimaliste* des droits sociaux ; d'autre part, elles tendent à réifier l'Etat social – comme en témoigne la « neutralité actuarielle » qui est au cœur du registre assurantiel – et, partant, à gommer ce qui dans son intervention relève d'une construction proprement *politique*.

Abonder en ce sens ne signifie pas dénier toute signification aux catégories du risque et de l'assurance. En ayant le souci d'une certaine dialectique, on peut, au contraire, soutenir que, l'Etat social, s'il leur est irréductible, s'articule malgré tout à ces catégories. Fort concrètement, il continu ainsi à couvrir certains risques sociaux (il les couvre d'ailleurs d'autant mieux qu'il est irréductible aux risque et à l'assurance²). Mais cette articulation joue à un autre niveau : celui des représentations et de la légitimité. Si les fondements analytiques de l'Etat social ne doivent pas être confondus avec ses fondements historiques, on ne se défait cependant pas facilement de sa genèse. Les catégories du risque et de l'assurance sociale continuent ainsi à « fonctionner » en termes de légitimation de l'Etat social. Et comme les représentations ne sont pas du domaine des superstructures inessentielles, elles continuent à marquer de leur empreinte sa réalité.

Le financement de la protection sociale est un domaine particulièrement illustratif pour saisir les apports et les limites de la référence assurantielle.

Le financement par la cotisation, tel qu'il domine notamment en France, relève, en effet, clairement du registre assurantiel : il lie la perception de prestations au statut de cotisant. Cette liaison, dans les faits, est certes, une fiction. Elle n'en contribue pas moins à asseoir la légitimité du système en lui assurant une certaine automatité (1.). Deux autres « apports »

¹ MATISSE, CNRS - Université Paris 1, 106 bld de l'Hôpital, 75 013 Paris ; ramaux@univ-paris1.fr.

² Pour ne prendre que cet exemple : les chômeurs indemnisés par l'assurance chômage voient leur période de chômage « validée » pour la retraite, ce qui est incompréhensible au regard de la neutralité actuarielle.

de la cotisation sont ensuite mis en valeur : elle montre que la richesse est toujours le produit du travail (2.) ; elle assure une certaine *socialisation* de l'espace de l'entreprise (3.). On se propose, sur cette base, d'éclairer les débats sur les propositions visant à élargir l'assiette des cotisations (4.). Ce décryptage étant opéré, on présente nos propres propositions en faveur d'un élargissement limité aux seuls profits « financiers » (5.).

1. Cotisation sociale et automaticité

La logique du mieux-être social implique une perspective d'amélioration continue des conditions d'existence. Elle requiert une certaine automaticité afin que demain offre plus qu'aujourd'hui en termes de garanties sociales. Le financement par cotisation n'est pas neutre de ce point de vue. Il assure cette automaticité, pour au moins deux raisons.

En premier lieu, il s'agit d'un mode de financement affecté, pour des prestations identifiables. Les cotisations vieillesse financent les retraites, les cotisations chômage l'assurance chômage, etc. L'ampleur des transferts entre caisses et régimes enfreint, dans les faits, largement ce principe d'affectation. Celui-ci n'en contribue pas moins à opérer en termes de représentation. A l'inverse de l'impôt, le plus souvent non affecté, la cotisation apparaît ainsi comme un mode de financement plus transparent. Et si on accepte de considérer que la lisibilité est source de légitimité, on a donc ici un élément qui assoit celle du système. En second lieu, ce type de financement lie étroitement les statuts de cotisant et d'ayant droit. Les prestations perçues sont d'autant plus légitimes qu'elles apparaissent comme la contrepartie des cotisations versées par chacun. On est là typiquement dans le registre assurantiel avec la référence au principe de la neutralité actuarielle à l'arrière plan. Cette référence repose sur une fiction et tend à nier ce qui fait l'essence même du système par répartition et de la distribution politique qu'il opère. Poser ce regard critique n'interdit cependant pas de reconnaître les effets de représentation et de légitimité en jeu.

La cotisation apparaît ainsi moins sujette à déstabilisation par le discours libéral que l'impôt. De fait, le tournant libéral de ces vingt dernières années a eu davantage d'impacts en termes d'austérité des dépenses budgétaires qu'en termes de dépenses de protection sociale. Alors que la part des premières *stricto sensu* dans le PIB a stagné, et s'est même réduite, celle des secondes a, même si c'est loin d'être linéaire, fortement progressé. Une part croissante de ces dépenses est certes dorénavant financée par l'impôt, *via* la CSG, mais le fait que celle-ci soit un impôt affecté l'apparente largement à une cotisation du point de vue des représentations.

En prolongeant le propos, on peut juger qu'il n'est pas anodin que certains partisans d'une réduction du champ d'intervention de l'Etat social, autour d'une couverture minimale, invitent à s'éloigner du registre assurantiel, dans la mesure justement où il génère une certaine automaticité. Selon P. Rosanvallon (1995), ce sont les catégories de la *solidarité* et de l'*exclusion*, et non celles du *risque* et de l'*assurance* qui permettent de saisir la « nouvelle question sociale » et, partant, le nécessaire redéploiement de l'intervention publique autour de la lutte contre l'exclusion, aux antipodes de la logique du mieux-être social. Le recentrage proposé, au final, est similaire à celui avancé par F. Ewald et D. Kessler (2000). Mais ceux-ci le justifient au nom même du risque et de l'assurance¹. On a là une preuve saisissante de l'ambiguïté de ces deux catégories.

¹ La première justification est celle de la contributivité. L'assurance supposant la « contributivité », les cotisations doivent cesser de financer les prestations « non contributives » (santé et famille), liberté étant bien sûr laissée à l'Etat de financer, par l'impôt, ces prestations, qu'on espère néanmoins voir recalibrées *a minima* (l'assurance privée étant parfairement à même de pourvoir au complément). La seconde justification

La cotisation, parce qu'elle est associée à une prestation clairement identifiable, bénéficie – tout du moins de la part des salariés – d'une plus grande adhésion que l'impôt. Il faut néanmoins saisir que cette force est aussi une marque de faiblesse de l'Etat social. Tout se passe comme si, à défaut d'être suffisamment légitimé pour ce qu'il est, ce dernier avait besoin du détournement assurantiel pour s'affirmer. Il faudrait étudier dans quelle mesure les systèmes scandinaves sont parvenus à construire une légitimité moins indirecte et, en ce sens, peut-être plus solide pour l'Etat social. Il faut surtout, saisir ce que ce premier argument en faveur de la cotisation a comme envers. En rabattant l'Etat social sur la logique de l'assurance, il prête le flanc, comme on vient de le voir, aux arguments de ceux qui pointent les prestations typiquement « non assurantielles » pour réduire le champ de la protection sociale financée par cotisation¹.

2. La cotisation sociale montre que la richesse provient du travail

Autre « qualité » de la cotisation sociale au regard de la logique de l'Etat social : elle montre que la richesse monétaire ne se crée pas toute seule, qu'elle est toujours le produit d'un travail. B. Friot (1998 et 1999) insiste à juste titre sur ce point.

La production d'un pays n'est rien d'autre que la somme des valeurs ajoutées des entreprises, en y incluant la production des administrations et associations non-marchandes, soit la part non-marchande du PIB. Que le poids des conventions, notamment dans l'évaluation de la production des services non marchands (la valeur ajoutée d'un enseignant ou d'une infirmière du public n'est rien d'autre que son salaire²), soit consistant dans cette définition n'invalider pas sa portée. N'importe quelle évaluation de grandeurs économiques repose sur ce type de construction conventionnelle.

A l'inverse de l'impôt qui rend souvent largement « illisible » l'origine de la richesse, la cotisation sociale apparaît *a priori* clairement comme un prélèvement sur la valeur ajoutée par le travail. Parce qu'elle est une composante à part entière du salaire, elle doit donc s'interpréter, non comme un salaire différé (ce qui laisserait entendre, selon la logique de neutralité actuarielle, que chacun reçoit ce qu'il a versé compte tenu de l'occurrence du risque), mais comme un salaire indirect socialisé (Friot, 1998 et 1999). Au salaire direct, lui-même socialisé par le truchement du droit du travail et de la négociation collective, s'ajoute un salaire indirect, distribué sous formes de prestations sociales. A la fin de chaque mois, une fraction de la valeur ajoutée produite par le travail est « socialisée » sous forme de cotisations pour financer un certain nombre de besoins sociaux (retraite, santé, etc.).

Comment interpréter, à cet égard, le découplage entre la part « salariale » et la part « employeur » des cotisations ? On peut soutenir qu'il relève, au fond, d'une pure fiction. Qu'elle soit « salariale » ou « employeur », la cotisation est bien toujours incluse dans la masse salariale et vient donc réduire la part des profits.

opère *via* l'hypertrophie du risque. Les risques ne sont plus seulement les risques *sociaux* (qui justifient une intervention sociale), ce sont des risques de l'*existence* qui appellent la présence de nouveaux intervenants (les nouveaux « *entrepreneurs sociaux* » que sont notamment les assurances privées).

¹ H. Sterdyniak et P. Villa (1998) évaluent à 50% la part des prestations assurantielles (retraite, chômage et prestations maladie de remplacement). L'autre moitié se décompose comme suit : 15% relèvent de la « solidarité » et 35% des prestations maladie en nature.

² La rémunération salariale au sens de la comptabilité nationale. On désigne par salaire la somme des salaires nets + cotisations salariés (le brut) + cotisations employeurs.

On ne peut cependant en rester là. Car cette fiction, comme toute représentation, contribue à structurer le « réel ». L'existence d'une part « employeur » laisse entendre que les employeurs « contribuent », au même titre que les salariés, au financement de la protection sociale. Elle conforte l'idée, parfaitement néo-classique, selon laquelle existeraient deux « facteurs » de production, le capital et le travail, auquel reviendrait, de façon tout aussi légitime, une fraction de la « valeur ajoutée ». A cela, on peut rétorquer, en suivant la tradition classique et marxiste, que seul le travail crée de la valeur, ce qui lui vaut sa dénomination de capital variable, chez Marx. Le « capital » constitué notamment de machines contribue certes à augmenter la puissance productive du travail, mais il ne crée, en lui-même, aucune valeur. Il est du capital *constant*. Comme produit d'un travail antérieur, il ne fait que transmettre sa valeur. La répartition de la valeur ajoutée entre salaire - direct et indirect - et profit - réinvesti ou non - n'est donc pas le produit d'une contribution « objective » du « travail » et du « capital », mais le fruit d'une répartition *politique* de la valeur ajoutée créée par le travail, entre salariés et propriétaires du capital. On conçoit, dans cette perspective, que cette répartition puisse évoluer, phénomène qui s'est effectivement produit au cours des trente dernières années, ce qui est incompréhensible dans le cadre standard de la théorie néo-classique.

Le découplage entre part « salariale » et part « employeur » contribue simultanément à entretenir la fiction assurantielle et, partant, à légitimer la « sortie », hors du champ du financement par la cotisation, des prestations dites « non contributives ». Par extension, il prépare le terrain aux exonérations de cotisations sur la « part employeur », terrain largement labouré ensuite par l'antienne néo-classique selon laquelle l'allègement du coût du travail, *via* en particulier ces exonérations, est seul susceptible de réduire le chômage. Entre 1981 et 2002, la part des cotisations « employeurs » dans les ressources de protection sociale a ainsi fortement baissé de 45,5% à 37% (Bechtel *et alii*, 2003).

Au total, on peut soutenir que ce découplage en brouillant l'un des principaux avantages de la cotisation – sa capacité à montrer la véritable origine laborieuse de la richesse atteste, à sa façon, le caractère largement inachevé de la logique de socialisation portée par l'Etat social. Un argument qui penche en faveur, c'est une première proposition, de la fusion de ces deux parts avec retour à une gestion majoritaire par les salariés (et leurs représentants)¹, puisque c'est bien de gestion de leur revenu, le salaire, dont il est question.

3. La cotisation sociale comme instrument de socialisation de la production et des richesses

A l'encontre des représentations qui l'appréhendent comme un pur espace privé, la cotisation sociale contribue à la socialisation de l'espace de la production qu'est l'entreprise ainsi que des richesses qui y sont créées.

Socialisation de la production : à l'instar du droit du travail, dont elle est complémentaire, la cotisation sociale impose aux entreprises une série d'obligations pour valider socialement leur activité. La socialisation de la production n'est donc pas uniquement opérée *ex post* par la vente des produits – le « saut périlleux de la marchandise » qu'évoquait Marx –, mais aussi *ex ante*. Pour produire, une entreprise doit d'emblée se conformer à une série de règles sociales. Des règles qui *de facto* imposent un certain type de spécialisation productive notamment en

¹ Cette proposition est avancée notamment par Sterdyniak et Villa (1998, p. 161). Mais ceux-ci reprennent la distinction entre prestations assurantielles, à financer par cotisation, et prestations universelles, à financer par l'impôt.

matière de division internationale du travail : une production de qualité, avec une main-d'œuvre de qualité, et non pas une production intensive en main-d'œuvre à faible coût.

On ne peut, de ce point de vue, que pointer la logique régressive qu'introduisent les exonérations de cotisations sociales : en *dévalorisant* le travail peu qualifié, elles sapent le fondement même du modèle statutaire de protection sociale et d'emploi. Elles contribuent à transformer ce qui pourrait parfaitement relever de l' « emploi » - les services à la personne notamment – en simple « activité » dévalorisée socialement.

On peut, de même, pointer l'ambiguïté de certains arguments de « citoyenneté » en faveur de la fiscalisation. L'impôt a certes plus à voir avec la démocratie politique, dans la mesure où ce sont les représentants de la communauté nationale qui le déterminent, alors que le système de prélèvements par cotisation et, au-delà, l'ensemble du système de protection sociale apparaissent plus opaques et bureaucratisés. La bureaucratisation, il serait vain et surtout contreproductif de le nier, est bien le talon d'Achille de l'Etat social. Le basculement de la cotisation vers l'impôt y répond-t-il ? ? Suggérons que ce remède serait pire que le mal qu'il prétend soigner, dans la mesure où il aboutirait à « privatiser » un peu plus l'espace de la production, soit l'espace qui se trouve être, le plus étranger à la citoyenneté.

De même qu'elle contribue à la socialisation de la production, la cotisation sociale contribue à la socialisation des richesses. Ainsi, à la fin de chaque mois, une fraction de la valeur ajoutée est reversée sous forme de prestations sociales. Des prestations qui, à l'instar des services publics et du droit du travail, contribuent en retour à soutenir le bouclage macro-économique et à reproduire – à un haut niveau – le « capital humain » et donc son efficacité productive. Des prestations qui, rappelons-le, prennent le caractère d'un salaire indirect socialisé dans la mesure justement où elles sont financées par cotisations, comme le souligne B. Friot (1998 et 1999). Avec ce dernier, on peut soutenir que la cotisation sociale contribue au partage politique de la valeur ajoutée. On doit néanmoins souligner que cette dimension proprement politique a historiquement été largement amoindrie par la prégnance du modèle assurantiel liant le niveau des prestations reçues à celui des cotisations versées par chacun, ou du moins son groupe d'appartenance, comme en témoigne l'existence maintenue des « régime spéciaux ». Et l'enjeu n'est pas que d'histoire. Il déborde sur le présent et l'avenir. Les mesures en faveur d'une plus grande « contributivité » des cotisations ont ainsi un sens bien précis : contre la logique du salaire politique, elles plaident en faveur d'un retour à une stricte logique assurantielle, sur le modèle de la technique actuarielle. Le coût salarial retrouverait ainsi son supposé niveau « d'équilibre », perdrat sa dimension « politique », tout ce qui est « politique » devant être transféré à l'impôt.

4. Quid des propositions de modification de l'assiette des cotisations sociales ?

Quel jugement porter, au regard de ce qui précède, sur les propositions visant à modifier les modalités de financement de la protection sociale ? On s'intéressera ici à deux volets qu'il importe de distinguer, même si les propositions concrètes de réforme peuvent les mettre en jeu simultanément : la fiscalisation du financement et les propositions visant à modifier l'assiette des cotisations sociales.

4. 1. Grandeur et aporie de la fiscalisation

L’appréhension de l’Etat social dans sa *globalité*, dans son *unité*, invite à relativiser l’opposition *doctrinale* entre financement par cotisation ou par l’impôt.

On pouvait, de ce point de vue, reprocher aux travaux antérieurs de B. Friot (1998 et 1999) d’assimiler rapidement le financement par l’impôt à la logique financiarisée. Les pays anglo-saxons combinent certes prestations minimales financées par l’impôt (même si c’est avec des nuances par exemple en matière de santé en Grande-Bretagne) et protections privées relevant d’une logique financière. On ne peut pas cependant en faire une conséquence automatique du financement fiscal. Le niveau de protection sociale dans les pays nordiques l’illustre. De même, nombre de services publics, par exemple ceux d’éducation en France, ne relèvent pas d’une logique de service minimum¹. Les travaux plus récents de B. Friot (2004 et 2005) abondent finalement en ce sens. Ils soulignent que la logique du *salaire socialisé*, via la cotisation sociale, dont il a largement contribué à saisir les ressorts, n’est pas la seule forme de socialisation « progressiste » concevable. Un autre régime de ressource, dominant dans les pays anglo-nordiques, y contribue, via des ressources de protection sociale en grande partie fiscalisées. Les termes proposés par B. Friot pour désigner ce régime sont contestables : « *assurance publique* » (Friot, 2004), terme impropre qui témoigne de l’absence de critique systématique du paradigme assurantiel, ou « *service public* » (Friot, 2005), terme trop vague qui masque que les services publics ne sont pas seulement des régimes de ressources.

De façon générale, on peut reprocher à B. Friot de réduire les formes de socialisation opposables au capital aux seuls « régimes de ressources », après les avoir réduits, plus drastiquement encore, à la seule cotisation sociale.. La problématique de l’Etat social et de ses quatre piliers qui suppose de s’éloigner de la vision fruste de l’Etat portée par le marxisme, offre un cadre d’analyse d’une portée autrement plus globale. Mais, il est une autre limite. Selon B. Friot, les « *cotisations sociales* [...] financent les temps dits de « *hors-travail* », c’est-à-dire les temps de travail libre » (2004). Cette thèse est parfaitement en phase avec la représentation en termes de contrepartie que l’auteur critique par ailleurs, mais dont il peine à l’évidence à s’affranchir entièrement du fait d’une absence de critique systématique du paradigme assurantiel. Elle conduit à soutenir que les retraités font l’« *expérience* » du « *bonheur d’être payé pour travailler librement* ». Mais qu’est-ce que le « travail libre » ? B. Friot confond dans cette catégorie toutes les « activités » réalisées par les chômeurs, les retraités, les étudiants, etc. en dehors du « travail subordonné », réalisé au service du capital ou de l’Etat. Il avance, ce faisant, des arguments que l’on retrouve dans certains plaidoyers en faveur de la version negriste de l’allocation universelle (Hardt et Negri, 2000) : la production de richesse serait, en quelque sorte, « partout » et produite par tous, ce qui justifie le versement d’un « *salaire social* » à tous. Ce raisonnement est difficilement compréhensible. Les retraités peuvent redouter qu’à se voir ainsi reconnaître leur supposé travail, d’autres en prennent prétexte pour leur demander de travailler réellement. Et tout comme la forme donne toujours à voir un contenu, la limite formelle donne, en l’occurrence, à voir une limite théorique : B. Friot ne distingue pas la richesse qui fait l’objet d’une évaluation monétaire, produite essentiellement (si on néglige le travail indépendant) par le travail salarié du privé ou du public (sur le caractère productif des services publics, voir Harribey, 2003b), et la richesse non évaluée monétaire, qui résulte des autres activités humaines comme les tâches domestiques, le bénévolat, l’amitié, la famille, etc. ou de la nature. A confondre ainsi richesse en général et richesse monétaire, on conforte la prétention du capital à s’étendre à tous les domaines.

¹ La CMU relève bien d’une logique de « prestation minimale », dans la mesure où elle est versée sous strictes conditions de ressources. Le fait qu’elle garantisse une protection élargie à ses bénéficiaires (avec couverture complémentaire) l’éloigne cependant de cette logique.

En prolongeant les intuitions fécondes de B. Friot, on peut soutenir qu'il est sans doute plus pertinent de considérer que la richesse *monétaire* est créée, pour l'essentiel, par le travail salarié, qu'elle sert notamment à financer les salaires socialisés que sont les salaires *directs* et les salaires *indirects* versés sous forme de prestations sociales et que la clef de sa répartition entre salaire et profit, à l'intérieur du salaire entre salaire direct et indirect, entre salariés, etc. est purement politique.

Au niveau le plus général, si on suppose que la part des dépenses sociales dans le PIB – en matière de santé (pour des raisons de bien-être) et de retraite (pour des raisons démographiques) – est appelée à croître, la question qui se pose est celle de la répartition de ce besoin de financement supplémentaire. Doit-il être assuré par une réduction de la part des profits dans la valeur ajoutée – et en particulier des profits redistribués aux propriétaires du capital qui ont considérablement augmenté au cours des vingt dernières années – ou par une réduction de la part des salaires directs ?

Si on accepte de considérer que la richesse est créée par le travail, que les revenus distribués (y compris sous forme de revenus financiers, de transferts fiscaux, etc.) ne sont jamais rien d'autre qu'une façon de la répartir, le financement par la fiscalité ou par la cotisation ne tranche pas, en lui-même, ce choix. L'exemple des pays nordiques montre que le premier type ne signifie pas que la part des salaires dans la valeur ajoutée soit plus faible qu'ailleurs ; la situation française atteste que le second n'a pas empêché une baisse sensible de cette part, dans la seconde moitié des années 80 et au début des années 90. Comme le note J.-M. Harribey (2003a) « *le problème est de savoir si les prélèvements sociaux doivent être effectués au plus près de la répartition primaire ou bien s'ils sont renvoyés après distribution primaire. Dans le premier cas, ils mettent en branle la confrontation sociale dans l'entreprise. Dans le second, la confrontation sociale se fait par ménages interposés* ».

Ceci étant dit, on peut soutenir qu'à configuration institutionnelle *donnée*, le financement par la fiscalité ou par la cotisation est loin d'être neutre. Le basculement vers la CSG a ainsi une portée bien précise. Si, dans un premier temps, il a été relativement neutre – et même légèrement favorable aux salariés –, la dynamique qu'il introduit ne l'est pas. La CSG inscrit dans les têtes, que dorénavant, toute hausse des dépenses au titre de la famille ou de la santé devra être financée par son seul intermédiaire, et non par une quelconque hausse des cotisations patronales (avec en sus l'argument que la CSG porte aussi sur les « revenus du capital »). Concrètement, cela signifie qu'à l'avenir ce sont les salariés qui, pour l'essentiel, « paieront ». Les revenus directs du travail alimentent, en effet, à hauteur de plus de 75% la CSG, les revenus de remplacement - retraites et allocations chômage - à hauteur de 17,5%, la contribution des revenus du capital se limitant à moins de 10%, soit une disproportion beaucoup plus importante que celle qui existait entre cotisations dites *salariales* et *patronales*¹.

On a, dans ce qui précède, souligné que la cotisation présente suffisamment d'avantages au regard de la logique de l'Etat social pour qu'on se refuse à lâcher cette proie pour l'ombre du financement fiscalisé. On peut à présent ajouter que le basculement vers l'impôt risque fort, dans un pays comme la France, de se traduire par une déformation accrue du partage de la

¹ M. Husson (2004) indique en ce sens : « *s'il est neutre, à quoi sert le basculement de la cotisation vers la CSG ? La différence entre ces deux sources de financement ne peut être appréciée qu'en réfléchissant sur leur logique d'évolution respective [...]. La nouveauté introduite par la CSG (et c'est la seule possible) est [...] la suivante : à partir du moment où elle n'est plus une cotisation à la charge des employeurs mais une sorte d'impôt, les patrons ne sont pas a priori concernés par une augmentation ultérieure de la CSG. Celle-ci est à la charge des salariés, après versement du salaire, et admet pour contrepartie naturelle une baisse de leur pouvoir d'achat disponible* » (p. 1).

valeur ajoutée au détriment des salariés. L'argument de « lisibilité » mobilisé pour ne financer par la cotisation que les prestations strictement « assurantielles », ne doit donc pas masquer un autre argument, autrement plus substantiel d'un point de vue économique : la volonté de réduire, par ce biais, la part salariale dans la valeur ajoutée, ce qui rejoint l'antienne néo-classique d'un coût du travail supposé excessif jouant contre l'emploi¹.

Cependant, il est sans doute peu réaliste d'envisager aujourd'hui le « rebasculement » de la CSG vers la cotisation sociale. Si la structure des ressources de la protection sociale était restée la même en 2002 qu'en 1981, les cotisations sociales seraient supérieures de 51 milliards d'euros à leur niveau actuel (313 milliards en 2002), soit l'équivalent de 3% du PIB et 10% des ressources globales de la protection sociale (Bechtel *et alii*, 2003). La CSG étant, pour l'heure, inscrite dans le paysage, on peut, en revanche, concevoir différentes dispositions pour la rendre plus conforme à la logique de l'Etat social : constitutionnaliser, au regard de son affectation, son existence comme cotisation sociale et non comme impôt, ce qui permettrait de justifier que sa hausse ne soit pas supportée uniquement par une baisse correspondante des salaires nets, la rendre en partie progressive à l'instar de l'IRPP, etc.

4. 2. Modifier l'assiette des cotisations sociale ?

Depuis plusieurs années, on ne compte plus les propositions visant à modifier l'assiette des cotisations sociales. Sans prétendre à l'exhaustivité, on se focalise dans ce qui suit sur les propositions d'élargissement à la valeur ajoutée puis de modulation selon un ratio de type salaire/valeur ajoutée².

Cette dernière proposition est notamment avancée par la CGT (J.-C. Le Duigou, 1999), par certains économistes hétérodoxes (Mills, 1987, 2002) ou bien encore par le rapport Chadelat (1997). L'un des principaux arguments avancés est qu'elle serait plus favorable à l'emploi. Alors que le système actuel de cotisation, assis sur les seuls salaires, pénaliserait l'emploi, la prise en compte du *ratio* salaire/valeur ajoutée mettrait plus équitablement à contribution les entreprises « pauvres » en main-d'œuvre³.

Les propositions visant à élargir l'assiette des cotisations à la valeur ajoutée (rémunération salariale + EBE), retiennent le même argument.

H. Sterdyniak et P. Villa (1998), ou Sterdyniak (2002), se prononcent, en ce sens, à travers les réformes suivantes : d'une part, la fusion des cotisations salariées et employeurs pour les prestations d'assurances (retraite et chômage) avec gestion par les seuls représentants des salariés ; d'autre part, le financement des prestations maladie et famille par une CSG-ménages assise sur tous leurs revenus et une cotisation sur la valeur ajoutée brute des entreprises remplaçant les cotisations employeurs.

¹ H. Sterdyniak (2002), dont les travaux sont traditionnellement d'inspiration keynésienne, fait néanmoins sienne cette antienne en indiquant que le financement par l'impôt des prestations santé et famille permettrait de réduire le coût du travail, étant entendu, de son point de vue (qui en l'occurrence n'a rien de keynésien), que cela est favorable à l'emploi en période de chômage de masse. Cf. aussi Sterdyniak et Villa (1998, pp. 161-162).

² On ne discute donc pas ici les propositions d'inspiration néo-classique visant, par exemple, à étendre les exonérations sur les bas salaires en les finançant par une hausse des cotisations sur les salaires plus élevés (cf. notamment Malinvaud, 1998).

³ Ces travaux oublient ce faisant que les machines sont le produit d'un travail antérieur sur lequel a déjà été appliqué un taux de cotisation sociale (cf. Brissaud et Thaller, 2004).

Cette suppression des cotisations employeurs au titre de la maladie et de la famille serait compensée par la création d'une taxe de 10,2% sur l'ensemble de la valeur ajoutée¹. Quelques 30 milliards d'euros « pèseraient ainsi sur le capital au lieu de peser sur le travail » (Sterdyniak, 2002).

La proposition aurait les avantages suivants : elle ne modifie pas la rentabilité générale des entreprises puisque la taxation accrue du capital est compensée par la moindre taxation du travail ; elle serait favorable à l'emploi grâce à une baisse du coût relatif travail / capital de l'ordre de 13% qui doit « *inciter les entreprises à utiliser moins de machines et plus de main-d'œuvre* » (Sterdyniak, 2002) ; elle se traduit par un transfert financier massif des entreprises fortement capitalistiques vers les entreprises utilisant beaucoup de travail. L'auteur évoque « *le risque [...] que ce transfert nuise aux capacités des entreprises d'innover et de se moderniser* », mais, selon lui, « *une modernisation consistant à substituer du capital au travail est nuisible en situation de chômage de masse* » ; (iv) au niveau macroéconomique, « *la hausse de la consommation (induite par la hausse de l'emploi) compense la baisse de l'investissement (induite par le moindre besoin de capital)* ».

Le cœur de l'argumentation repose sur les effets supposés en termes de création d'emploi d'un abaissement du coût relatif travail / capital. H. Sterdyniak indique que « *si l'élasticité de substitution capital/travail est unitaire, la réforme devrait se traduire par une hausse de 4% de l'emploi, soit de 600 000 pour l'ensemble de l'économie marchande* »². On peut noter que l'hypothèse d'une élasticité capital / travail unitaire est, à l'évidence, exorbitante, de sorte que les créations d'emplois escomptées doivent *a minima* être considérablement réduites, atténuant d'autant la hausse de la consommation escomptée sans qu'elle compense la baisse de l'investissement).

Plus fondamentalement l'argument en « faveur de l'emploi », mobilisé à l'appui de la modulation ou de l'élargissement de l'assiette des cotisations, peut être critiqué à deux niveaux.

En premier lieu, force est de constater qu'il fait sienne l'argument néo-classique selon lequel le coût relatif du travail par rapport au capital déterminerait la combinaison productive et, partant, le niveau de l'emploi. Il conforte donc la thèse selon laquelle une baisse du coût relatif du travail serait susceptible d'augmenter l'emploi. H. Sterdyniak et P. Villa (1998) se refusent ainsi à envisager toute modification du partage salaire / profit³, en dépit de la déformation enregistrée au cours des vingt dernières années, au bénéfice, pour l'essentiel, des profits non réinvestis. A ce diagnostic, selon lequel l'économie française souffre d'un coût excessif du travail, on peut opposer celui selon lequel elle souffre d'abord d'une austérité salariale qui déprime la croissance et, partant (*via l'effet d'accélérateur*), l'investissement.

En second lieu, cet argument revient, au nom d'un hypothétique gain en emplois, à pénaliser l'investissement, au risque, de retarder l'innovation technologique, la compétitivité à long

¹ Où, ce qui revient au même, par la baisse du taux de cotisation employeur à 12,3% (contre 18,2%) et par la création d'une taxe de 9,2% sur l'EBE.

² Les techniques de production ne se modifiant qu'au moment de la mise en place d'un nouveau capital, les gains totaux en emplois ne seraient obtenus qu'au bout de plusieurs années (de l'ordre de 10 ans, cf. H. Sterdyniak et P. Villa, 1998, p. 176).

³ Ils vont même jusqu'à indiquer : « *les prestations maladie et famille sont payées en partie par les ménages (par la CSG) et en partie par les entreprises, mais toute hausse de ces prestations sera financée par une hausse de la CSG-ménages. Les entreprises ont ainsi la garantie que leurs charges n'augmenteront plus en raison de considérations purement sociales (hausse des dépenses de santé ou de retraites)* » (Sterdyniak et Villa, 1998, p. 186 ; cf. aussi Sterdyniak, 2002, p. 41).

terme de l'économie et l'emploi. Or, la spécialisation *high tech*, centrée sur la compétitivité hors-coûts, peut être considérée comme la meilleure protection à long terme contre les risques de délocalisation, ou de « non localisation », et, plus généralement, contre ceux de régression sans fin dans la concurrence socio-fiscale.

5. Pour un élargissement de l'assiette des cotisations aux seuls profits non réinvestis

L'élargissement de l'assiette des cotisations sociales à l'ensemble de la valeur ajoutée n'est pas nécessairement justifié par l'argument « emploi » qui vient d'être évoqué.

Une autre considération peut être avancée : mettre en conformité la forme du financement avec l' « essence » de la cotisation sociale (J. M. Harribey, 2004a et b). En effet, la cotisation étant un prélèvement sur la valeur ajoutée par le travail, on ne voit pas pourquoi elle ne serait pas assise sur la valeur ajoutée. Cet élargissement permettrait de systématiser l'essence de la cotisation sociale selon laquelle, à la fin de chaque mois, une partie de la richesse produite par le travail est socialisée afin de financer la protection sociale. B. Friot soutient que ce type de dispositif risque de mettre à mal le financement par cotisation¹. Avec J.-M. Harribey (2003 et 2004), on peut, au contraire, soutenir que la cotisation ainsi reformatée resterait du salaire puisque toute cotisation sociale est, par définition, du salaire indirect, soit une part de la valeur ajoutée qui vient réduire les profits².

Deux autres avantages de l'élargissement de l'assiette peuvent être mentionnés : il permettrait de rompre avec l'attache assurantielle (où les cotisations de chacun dépendent de son salaire direct), qui obscurcit le partage politique de la valeur ajoutée en jeu ; il permettrait – *a fortiori* s'il est combiné à une fusion progressive des cotisations « patronales » et « salariales » – de rompre avec la fiction selon laquelle le « facteur capital » contribue, *via* les cotisations patronales, à financer la protection sociale, au même titre que le « facteur travail ».

Faut-il cependant faire porter l'élargissement sur l'ensemble de la valeur ajoutée ? Une telle solution reviendrait à opérer un colossal transfert entre les entreprises capitalistiques et celles de main-d'œuvre, alors même que le taux de profit « pur » (ie. après investissement) n'est pas fondamentalement différent entre les unes et les autres. Les entreprises pratiquant le *mark up*, ce transfert se traduirait sans doute par un changement des prix relatifs (hausse du prix relatif des marchandises du secteur capitaliste) qui en amoindrirait l'effet. Si on suppose que l'élasticité de la demande au prix n'est pas nulle, cet effet serait néanmoins loin d'être neutre. L'élargissement aboutirait donc bien à décourager l'investissement et à pénaliser les entreprises *high tech*.

¹ Dans le registre actuel de légitimation, « *plus le lien du financement au salaire se délite, moins le lien de la prestation au salaire est légitime* » (Friot, 1998, p. 118). L'assise « salaire » qui opère pour le calcul des cotisations, opère aussi sur celui des prestations. Cela empêche *a priori* leur calibrage minimaliste. On retrouve ce qui a été dit sur la « force » du registre assurantiel. Revers de la médaille cependant : ce système contribue à maintenir en l'état la *hiérarchie* salariale. Dans certains pays nordiques, au contraire, le calibrage de certaines prestations (retraites notamment) se fait autour du salaire *moyen*. Loin de toute réduction minimaliste, cela contribue à réduire les inégalités et, partant, renforce la légitimité de la socialisation opérée.

² En France, la cotisation est définie comme un prélèvement avec assiette « salaire ». Pour que le dispositif envisagé garde son caractère de cotisation, il faudrait donc modifier la définition de celle-ci, en privilégiant, par exemple, à l'instar de certaines normes européennes, l'*affectation* du prélèvement.

Pour éviter cet effet pervers de spécialisation *low tech*, une solution existe : élargir l'assiette aux seuls profits non réinvestis, après impôts. Cette solution éviterait de focaliser le débat, eu égard aux sommes en jeu, sur les avantages à donner à certaines entreprises aux dépens d'autres selon leur intensité capitaliste. En réalité, il convient de le faire porter, d'une part, sur la nécessité de trouver des ressources globales *supplémentaires* pour financer la protection sociale et, d'autre part, sur la possibilité de trouver une partie de ces ressources en réduisant la part des profits dans la valeur ajoutée, l'autre partie pouvant être financée par les gains de productivité. Cette solution présente aussi l'avantage d'être directement « audible » : la hausse des profits non réinvestis est à l'évidence l'une des « innovations » les moins justifiables du « capitalisme actionnarial » de ces dernières années.

Le choix d'une assiette restreinte salaire + « profits financiers » laisse certes de côté, à l'instar du mode actuel de financement, la question de la maîtrise sociale de l'investissement. Qui décide en la matière ? Selon quels critères de rentabilité à court terme/à long terme ? On peut cependant considérer qu'il s'agit là d'une question suffisamment différente de celle que pose le financement de la protection sociale pour justifier un traitement séparé.

L'élargissement permettrait, dans tous les cas, de répondre à l'un des effets pervers du système actuel de cotisation : celui-ci accorde *de facto* une prime, dans la concurrence inter-capitaliste, aux entreprises les plus rétrogrades en matière salariale. Un exemple simple permet de visualiser le problème posé.

Par commodité – en prenant des écarts par rapport aux notions usuelles de la comptabilité – on appelle valeur ajoutée « nette » la somme des salaires et cotisations (salariés et employeurs) et des profits non réinvestis (après impôts).

Supposons deux entreprises *A* et *B* en concurrence sur le même marché, qui ont initialement le même ratio immobilisation/salaire (ou capital constant/capital variable) et la même structure de répartition de la valeur ajoutée « nette ». Supposons qu'en *A* et *B*, cette valeur ajoutée « nette » soit, initialement (S_1), de 2000, avec 1800 de salaire global (salaires directs nets + cotisations sociales salariés et employeurs) et 200 de « profit net » distribué, par exemple, aux propriétaires du capital (soit un ratio de rentabilité profit net / valeur ajoutée « nette » d'investissement et impôt de 10%).

Avec le système actuel de cotisations assises sur le salaire (S_2), si *A*, à l'inverse de *B*, concède une augmentation de 10% des salaires nets (+100), son coût salarial global augmente de 180¹. Le ratio de rentabilité passe à 1% alors qu'il reste à 10% pour l'entreprise *B*. Les « recettes » supplémentaires pour la sécurité sociale sont de +80, soit une augmentation des recettes globales de +5%. Mais *A* en a supporté entièrement la « charge ». Ce système de cotisations a ainsi accru le désavantage comparatif de *A*, avec, à terme, sa possible disparition au profit de *B* (et, du même coup, le surcroît de cotisation).

Un système de cotisations sur la valeur ajoutée « nette » (S_3) éviterait ce « bonus » offert aux entreprises les plus rétrogrades. L'augmentation des recettes globales de sécurité sociale (+ 80) est alors obtenue par une augmentation du taux de cotisation sur la valeur ajoutée « nette » de +2%. *A*, dans ce cas, voit son ratio de rentabilité baisser, mais dans une proportion moindre : à 3% au lieu de 1%, tandis que celui de *B* passe de 10% à 8%. *A* a bien eu une rentabilité dégradée *par rapport* à *B*, puisqu'elle a augmenté les salaires nets à l'inverse de cette dernière, mais les modalités de calcul des cotisations sociales ne sont plus, si l'on peut dire, « co-responsables » de cette situation.

¹ On suppose ici : (i) que le taux de cotisation global (on ne distingue pas les cotisations « salarié » et « employeur ») représente 80% du salaire net ; (ii) que les entreprises ne bénéficient pas d'allègement de cotisations.

Effets comparés d'une assiette « salaire » et d'une assiette élargie aux profits « financiers »							
	Ets	Salaire net (salaire direct) (1)	Cotisation sociale (salaire indirect) (2) = (1) \times TC ¹	Salaire total (direct + indirect) (3) = (1)+(2)	Profit « financier » (« <i>II nets</i> ») (4) = (5) - (3)	VA « nette » (hors autof.) (5) = (3) + (4)	Taux profit « financier » (6) = (4) - (5)
<i>S₁</i> <i>A et B identiques</i>	A	1000	800	1800	200	2000	10%
	B	1000	800	1800	200	2000	10%
	<i>Total</i>	2000	1600	3600	400	4000	10%
<i>S₂</i> <i>Cotisations salaires</i>	A	1100	880	1980	20	2000	1%
	B	1000	800	1800	200	2000	10%
	<i>Total</i>	2100	1680	3780	220	4000	5,5%
<i>S₃</i> <i>Cotisations salaire + profis</i>	A	1100	840	1940	60	2000	3%
	B	1000	840	1840	160	2000	8%
	<i>Total</i>	2100	1680	3780	220	4000	5,5%

Cet exemple assez schématique permet de visualiser qu'à valeur ajoutée constante¹, une hausse des rentrées de cotisations sociales, sans baisse des salaires nets, se traduit nécessairement par une baisse des profits « nets ». Les cotisations sont bien du salaire qui, comme tout salaire, vient réduire la part des profits.

Conclusion

La cotisation sociale présente un triple avantage au regard de la logique de l'Etat social : elle crée de l'automaticité, montre que la richesse est créée par le travail et contribue à socialiser la production et les richesses.

Faut-il modifier son assiette ? On a pointé les limites des propositions qui plaident en faveur d'un élargissement à l'assiette valeur ajoutée au nom d'un hypothétique « gain en emplois ». Un autre argument en faveur de l'élargissement peut néanmoins être avancé : il permettrait de mettre en conformité la forme de la cotisation avec son essence, qui est justement d'être un prélèvement sur la valeur ajoutée.

Faut-il étendre l'assiette à l'ensemble de la valeur ajoutée ? On a plaidé pour un élargissement aux seuls profits « financiers », hors financement de l'investissement. Pourquoi ne pas simplement augmenter les cotisations patronales, ce qui aboutirait également à une baisse des profits ? M. Husson (2003 et 2004) plaide en ce sens. Il souligne, à l'appui de son propos, que les propositions de refonte des cotisations se présentent souvent comme des « recettes » techniques laissant entendre qu'on peut trouver des ressources supplémentaires pour la protection sociale sans toucher au partage salaire / profit. Une remarque fondée mais qui n'épuise pas le débat, comme on l'a vu.

D'autant qu'à ceux qui précédent, on peut ajouter un autre argument, qui porte cette fois sur le registre des représentations et de la légitimité. Les travaux conventionnalistes – même si on

¹ Ce qu'elle n'est pas, comme on le sait. Sans même toucher au taux de marge des entreprises, il est possible de financer les besoins accusés de protection sociale (en % du PIB), en leur allouant, tout simplement, une part accrue des gains de productivité, *i.e.* en réduisant la part des salaires directs, mais sans qu'il soit cependant nécessaire de réduire le niveau de vie des salariés (cf. Friot, 2003).

peut les critiquer (Ramaux, 2001) – insistent sur le rôle majeur des représentations légitimes dans la conduite de l'action. Des représentations sont légitimes dans la mesure où elles sont appréhendées comme étant conformes à des principes de justice. Or, on peut juger qu'en matière de financement de la protection sociale par répartition, les « représentations légitimes » font justement défaut depuis plusieurs années, ce qui fragilise d'autant l'édifice face aux remises en cause libérales. En sus de la fusion des cotisations employeurs et salariés, le choix d'une assiette élargie, qui revient à étendre les cotisations aux seuls profits « financiers » (le profit qui n'est pas réinvesti dans l'entreprise)¹, permettrait de rendre sans aucun doute beaucoup plus « audible » l'idée selon laquelle on peut trouver, de ce côté aussi, des ressources supplémentaires pour la protection sociale.

Bibliographie

- BECHTEL J, CAUSSAT L., HORUSITZKY P et LOISY C. (2003), « Vingt ans de comptes de la protection sociale en France. Une rétropélation de 1981 à 2002 », *Etudes et recherches*, n°278, Dress, Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité, décembre, 11 p.
- BRISSAUD L. et THALLER R. (2004), « Faut-il moduler les cotisations sociales patronales », *Critique communiste*, printemps, 9 p.
- CHADELAT J.-F. (1997) « La réforme des cotisations patronales », *Liaisons sociales*, n°12495, 9 septembre.
- EWALD F. (1986), *L'Etat providence*, Grasset, Paris, 612 p.
- EWALD F. ET KESSLER D. (2000), « Les noces du risque et de la politique », *Le Débat*, n°109, pp. 55-72, mars-avril.
- FRIOT B. (1998), *Puissances du salariat. Emploi et protection sociale à la française*, Ed. La Dispute.
- FRIOT B. (1999), *Et la cotisation sociale créera l'emploi*, Ed. La Dispute.
- FRIOT B. (2003), « Financement des retraites : l'enjeu des cotisations patronales », *Working Paper*, 16 mai, 8 p.
- FRIOT B. (2004), « Libération ou subordination du travail dans les conflits sur le financement de l'emploi et de la protection sociale : l'intérêt d'une analyse des régimes de ressources », communication au *Séminaire Hétérodoxies du Matisse*, Paris, 30 avril, 16 p.
- FRIOT B. (2005), « La réforme des pensions : une première interprétation par les régimes de ressources », communication à la *Conférence du RESORE*, Bruxelles, 11 mai, 17 p.
- HARDT M. et T. NEGRI (2000), *L'Empire*, Exils, février, 559 p.
- HARRIBEY J.-M. (2003a), « Ce n'est pas le salaire qui paie la cotisation sociale, c'est le salarié. Nuance ! », *Working Paper*, 30 mai, 6 p., <http://harribey.u-bordeaux4.fr/travaux/retraites>
- HARRIBEY J.-M. (2003b), « Le travail productif dans les services non marchands », Communication au *Séminaire Hétérodoxie du Matisse*, Paris, octobre.
- HARRIBEY J.-M. (2004a), « Faire du débat sur le financement de la Sécurité sociale un débat politique », *Working Paper*, 30 juin, 15 p., <http://harribey.u-bordeaux4.fr/travaux/sante>
- HARRIBEY J.-M. (2004b), « Note sur le financement de l'assurance maladie », *miméo*, 18 juin, 6 p., <http://harribey.u-bordeaux4.fr/travaux/sante>
- HUSSON M. (2003), « Les débats sur le financement », *A l'encontre*, N°13-14, 6 p., <http://hussonet.free.fr>

¹ Tout en critiquant, comme on l'a vu, ce type de démarche, M. Husson (2004) s'accorde néanmoins avec cette proposition.

HUSSON M. (2004a), « Les mirages du financement de la sécu », *Note* du 23 avril, 4 p., <http://hussonet.free.fr>

MALINVAUD E. (1998), *Les cotisations sociales à la charge des employeurs : analyse économique*, Rapport au premier ministre.

RAMAUX C. (2001), La critique est-elle soluble dans le capitalisme ? A propos du *Nouvel esprit du capitalisme* de L. Boltanski et E. Chiapello (1999), *L'Année de la Régulation*, n°5, 2001-2002, Presses de Sciences Po, octobre, pp. 279-308.

RAMAUX (2003), « Comment penser l'Etat social au-delà du risque et des assurances sociales ? », Communication au *Forum de la Régulation*, 9 et 10 octobre, Paris, 23 p.

ROSANVALLON P. (1995), *La nouvelle question sociale*, Le Seuil, Paris.

STERDYNIAK H., (2002), « Pour une réforme du financement de la protection sociale », *Note du Club Démocratie et Egalité*, n°3, mai, 44 p.

STERDYNIAK H. et VILLA P. (1998), « Pour une réforme du financement de la protection sociale », *Revue de l'OFCE*, n°67, octobre, pp. 155-205.