

## **UN MINI-DOSSIER SUR LE FINANCEMENT DE LA SECU**

**1) *Financement de l'assurance maladie :***  
*réflexions et propositions du SNUI, mars 2004*

**2) *Les mirages du financement de la Sécu***  
**Michel Husson, Avril 2004**

**3) *Le financement de l'assurance-maladie :***  
*ne regardons pas la richesse nous filer sous le nez*  
**Gérard GOURGUECHON SNUI Mai 2004.**

**4) *A nouveau sur le financement de la Sécu (réponse à GG)***  
**Michel Husson, 14 Mai 2004**



# SYNDICAT NATIONAL UNIFIÉ DES IMPÔTS

80/82 rue de Montreuil 75011 PARIS - Tél. 01.44.64.64.44 - Fax 01.43.48.96.16  
E-mail : [snui@snui.fr](mailto:snui@snui.fr) <http://www.snui.fr>

**Solidaires**

Document n°2

Paris, mars 2004

## Financement de l'assurance maladie : réflexions et propositions du SNUI

Ce document a pour objet de resituer globalement le débat sur le financement de la Sécurité sociale en s'appuyant à la fois sur :

- quelques éléments d'histoire,
- les positions du SNUI,
- l'état d'avancement de la réflexion de la « Commission nationale spécialisée » protection sociale du SNUI
- et enfin l'argumentaire à développer pour contrer les thèses libérales.

### Les grandes évolutions de la sécurité sociale

Au départ, le système de sécurité sociale élaboré par le Conseil National de la Résistance reposait sur l'idée de couvrir la totalité de la population au sein d'un régime unique, et sur le principe d'une large solidarité.

« La réalisation du plan de sécurité sociale se traduit économiquement par une redistribution de revenus ; celle-ci ne peut être satisfaisante et équitable que si on englobe l'ensemble de la population, ce qui suppose une large solidarité nationale » (exposé de la loi du 19 avril 1946).

Il devait couvrir « tous les français sans exception, quels que soient la nature et le montant de leurs revenus » (loi du 22 mai 1946). Mais dès l'automne 1946 ces grands principes seront balayés par les corporatismes et les particularismes socioprofessionnels.

En définitive, c'est une mosaïque de régimes qui va se développer sur une base professionnelle c'est à dire sur la base d'un lien entre travail et assurance sociale : ainsi le salarié et sa famille pourront recevoir des prestations en contrepartie d'une cotisation (financée par le salarié et par l'employeur) proportionnelle à son salaire.

Pendant plusieurs décennies, les prestations de sécurité sociale (assurance maladie, retraite, famille) ont été financées de façon quasi exclusive par des cotisations (à l'origine plafonnées) assises sur les seuls revenus du travail et réservées aux seuls cotisants et à leurs ayants droit.

L'universalité sera toutefois acquise au fil du temps (il faudra attendre 1978 pour que les branches famille et maladie couvrent l'ensemble de la population), mais sans pour autant réformer le financement, qui continue, pour l'essentiel, à être assis sur les salaires.

Or, dans le même temps, les régimes de sécurité sociale voyaient leurs recettes diminuer, essentiellement pour 2 raisons :

- le développement du chômage à partir des années 1970 ;
- la multiplicité des dispositifs d'exonération de cotisations sociales employeurs (mesures bas salaires, réduction du temps de travail...) dont une partie seulement a été compensée par le

budget de l'Etat. Ces politiques ont toujours eu pour motivation un coût de la main d'œuvre jugée excessive et plus particulièrement pour les salariés peu qualifiés.

La seule réforme d'ampleur en matière de financement sera la création de la CSG au 1er février 1991 et le transfert progressif des cotisations d'assurance maladie des salariés sur la CSG. Ce transfert sera achevé en 1998.

Par ailleurs, il faut rappeler que les cotisations d'assurance maladie ont été totalement déplaçonnées au début des années 1980; cette réforme a mis un terme au caractère peu redistributif, voire dégressif du prélèvement, et a établi une plus grande équité entre entreprises.

Enfin, il faut signaler que des impôts et taxes (taxes sur les tabacs, les alcools, taxe sur les véhicules de société, les conventions d'assurance... voir annexe) ont été successivement affectés au budget de la sécurité sociale. Ces dernières années ces affectations ont beaucoup fluctué, notamment entre la branche assurance maladie et le FOND de financement de la REforme des Cotisations patronales. Le FOREC créé en 2000 est, dans les faits, destiné à financer le coût des exonérations de cotisations sociales. A partir de 2004 ces exonérations seront prises en charge par le budget de l'Etat qui récupérera les impôts et taxes précédemment affectés au FOREC qui est donc supprimé.

Pour l'essentiel, l'assurance maladie est aujourd'hui financée de la façon suivante :

- pour les particuliers, par la CSG assise sur l'ensemble des revenus du travail, de remplacement et du patrimoine ;
- pour les entreprises, le versement d'une cotisation assise sur la masse salariale.

Les recettes assises sur les salaires ont vu leur rendement diminuer pour les raisons suivantes :

- la situation de l'emploi salarié : on estime que 100 000 chômeurs représentent une perte d'1 milliard d'euros pour l'ensemble des régimes ; un chômage de masse pèse donc fortement sur les recettes de la sécurité sociale ;
- la situation des salaires ; depuis les années 1980, la part des salaires dans la richesse produite a perdu 10 points au profit du capital ;
- les exonérations de cotisations ; en 2002, 2,2 milliards n'ont pas été compensés par le budget de l'Etat ; sur un total d'exonérations de 20,5 milliards d'euros en 2002, 15,4 M€ ont été pris en charge par le FOREC et 2,8 M€ par l'Etat.

Au vu de ces éléments, nous pouvons d'ores et déjà avancer un certain nombre de propositions pour accroître les recettes de la sécurité sociale :

- lutter contre le chômage et la précarité en menant des politiques publiques d'envergure en matière d'éducation, de formation professionnelle, d'innovation, de recherche...pour créer des emplois ;
- revenir sur les exonérations de cotisations sociales qui ont un coût important pour la collectivité. Les allègements, qu'ils soient compensés ou pas, reviennent à transférer leur financement sur d'autres acteurs économiques. De plus, aucune étude, à ce jour, n'a permis d'évaluer sérieusement l'impact de ces différents dispositifs sur l'emploi, au delà des conséquences connues : effet d'aubaine pour certaines entreprises et trappe à bas salaires pour les salariés.
- rétablir la part des salaires par rapport au capital en augmentant soit les salaires, soit la cotisation patronale ;
- intégrer dans l'assiette des cotisations des éléments de rémunération qui en sont aujourd'hui exclus comme l'épargne salariale, la participation, l'intéressement, les stock-options tout en précisant que ces revenus sont soumis à la CSG et à la CRDS;
- obtenir le remboursement des dettes patronales; leur montant semble difficile à évaluer aujourd'hui, tant les statistiques sur le sujet sont rares.

Si la politique doit agir de façon prioritaire en direction de l'emploi et des salaires, et pas uniquement (c'est évident) pour améliorer les recettes de la sécurité sociale, cela ne résoudra pas pour autant les injustices liées à la nature du prélèvement sur les entreprises.

En effet, un financement assis sur les salaires :

- conduit à pénaliser les entreprises qui embauchent et qui ont une politique salariale favorable, mais à favoriser celles qui licencient et qui recherchent des rendements financiers au lieu d'augmenter les salaires. Ce mode de financement joue en défaveur de l'emploi.
- n'est pas cohérent avec une assurance maladie qui couvre désormais l'ensemble de la population.

# Quelles sont les pistes de réflexion ?

## 1° Faut-il fiscaliser les ressources de l'assurance maladie ?

Si on considère que l'Etat doit garantir à tous les citoyens un égal accès à un système de santé efficace et performant, on pourrait estimer que les dépenses, qui y sont liées, sont des dépenses publiques au même titre que l'éducation, la justice, la police... Un certain nombre de pays européens disposent d'une protection sociale de haut niveau financée directement par l'impôt. On peut également affirmer que le système d'assurance maladie est quasi universel aujourd'hui et qu'à ce titre il doit faire appel à l'ensemble des revenus.

L'impôt présente l'avantage de pouvoir être étendu à l'ensemble des richesses, contrairement à une cotisation sur le seul salaire ; il permet une meilleure progressivité et donc une plus grande égalité.

Mais plusieurs éléments militent contre cette orientation :

- l'importance des transferts vers l'impôt, conjuguée à un réel problème de consentement à l'impôt paraît difficilement réalisable : les dépenses d'AM en 2002 ont représenté plus de 125 milliard d'euros et le rendement de l'IR était de 50 milliards; rappelons que le budget de la sécurité sociale, toutes branches confondues, atteint 350 milliards d'euros en 2002, le budget de l'Etat c'est 273 milliards en 2003.
- les entreprises se trouveraient exonérées de toute contribution directe aux régimes sociaux, alors qu'elles ont une responsabilité sociale ;
- en vertu du principe d'universalité, les recettes fiscales ne sont pas affectées directement à une dépense, contrairement au budget de la sécurité sociale où il existe un lien entre recettes et dépenses (les cotisations sont affectées à une branche pour financer des prestations bien définies). Toutefois, il faut reconnaître que la CSG, malgré son caractère fiscal est bien affectée et versée aux différentes branches de la sécurité sociale.

La piste d'une fiscalisation totale du financement de l'assurance maladie ne peut donc être retenue ; aucune organisation ne défend d'ailleurs cette position.

Cependant il ne faut pas écarter la possibilité de compléter les ressources actuelles ou ultérieures par un financement d'origine fiscale à la condition qu'il ne soit pas affecté à une prestation, comme cela existe pour le régime agricole. Le régime des exploitants agricoles bénéficie depuis les années 1960 d'un budget annexe, le BAPSA (budget annexe des prestations sociales agricoles voté chaque année par le parlement) dont l'essentiel des ressources a pour origine la solidarité nationale (taxes affectées, fonds publics, subvention d'équilibre) et la solidarité des autres régimes (compensation inter-régimes) pour compléter les ressources provenant des cotisations qui ne représentaient que 16% des recettes du BAPSA en 2002.

En revanche il existe un danger à affecter des prélèvements fiscaux à des prestations ; en effet, il est plus « facile » pour un gouvernement de réduire, voire de supprimer, une prestation financée par l'impôt (comme vient de le décider le gouvernement pour l'Allocation de solidarité spécifique versée aux chômeurs en fin de droits) que de supprimer des prestations contributives.

## 2° Faut-il maintenir un financement par la cotisation sociale ?

Des organisations militent pour que le salaire reste la seule base du financement de la sécurité sociale. Pour les partisans de cette théorie défendue notamment par B. Friot, la cotisation est un « Elément du salaire, (elle) doit être affectée à un taux identique à tout salaire direct, et rien qu'au salaire direct : hors de cette règle il n'y a pas de salut » ; « c'est le fondement de la reconnaissance sociale du salarié et l'augmentation des salaires est le moyen le plus efficace de mettre à contribution le capital ».

Les tenants du salaire sont fortement opposés à toute forme de « fiscalisation » (notamment à la CSG) de nature à déresponsabiliser les entreprises, à étatiser la sécurité sociale et à remettre en cause la « gestion des caisses » par les organisations syndicales de salariés.

Si le SNUI est d'accord pour :

- ✱ récuser la notion de « charge sociale » utilisée par le patronat et les libéraux pour mieux faire passer l'idée que les cotisations représentent une « charge » trop lourde pour les entreprises et

qu'elles sont un handicap à leur développement et qu'en conséquence, il faut les réduire voire les supprimer,

✱ affirmer que l'obligation faite aux entreprises en 1945 de ne plus rémunérer seulement du temps travaillé mais aussi du temps hors travail (retraite, chômage, maladie...), encore appelé salaire indirect ou salaire socialisé, reste un acquis et un progrès social important qu'il faut maintenir, mais sous d'autres formes,

par contre, le SNUI ne peut que rejeter un financement uniquement basé sur les salaires pour les raisons suivantes:

- Quelle couverture sociale et quels droits sociaux pour les « exclus » du travail qui ne peuvent pas cotiser ; comment la solidarité peut-elle s'exprimer alors que, par ailleurs, on exige un régime universel ?
- Où est la logique de réclamer un financement assis sur le seul facteur travail, alors que l'assurance maladie est devenue quasi universelle avec la CMU ?

La société s'est profondément transformée depuis 1945 et si l'on s'en tient à la situation de l'emploi, nous sommes passés du quasi plein emploi à un chômage de masse et à une précarisation des situations de travail.

De ce fait, la protection sociale fondée, au départ sur la stabilité de l'emploi, s'est trouvée mise à mal et une des conséquences de la politique libérale menée depuis les années 1980 a été de condamner une partie de plus en plus importante de la population à la précarité et à l'exclusion.

Dans un système où le financement repose uniquement sur les salaires, dans un contexte économique où les salaires sont bas, où le chômage et le sous emploi sont devenus des phénomènes de masse, l'assiette des cotisations est d'autant réduite, alors que dans le même temps, les profits des entreprises augmentent et échappent à toute cotisation. La tendance ne pourra être inversée que si les salariés créent un rapport de forces pour augmenter la part du salaire et réduire la part du capital dans la répartition des richesses.

Le SNUI partage l'exigence d'une répartition de la valeur ajoutée plus favorable au travail mais il estime que, parallèlement, l'élargissement de l'assiette du financement reste nécessaire. A cet égard on peut noter que, si un meilleur partage de la valeur ajoutée est obtenu, la contribution sur d'autres richesses en sera automatiquement réduite.

Pour lutter contre l'exclusion et la précarité, les politiques ont mis en place des dispositifs, soumis à des conditions de revenus (comme les minimas sociaux ASS, RMI, CMU..) et financés par l'impôt. Il y a là un vrai danger à poursuivre sur la voie de la dualisation du système de protection sociale entre :

- d'une part, une protection ciblée sur les plus démunis qui fait appel à des financements publics ;
- et d'autre part, une protection qui s'adresse à ceux qui peuvent payer des cotisations.

Si cette tendance perdure, le système risque de basculer vers une assistance sociale minimale généralisée (comme le réclame la Banque Mondiale) et d'installer un vrai clivage dans la société.

Comment garantir l'universalité d'un droit à l'assurance maladie pour tous, sinon par un financement solidaire qui fasse appel à l'ensemble des revenus et des richesses pour les assurés comme pour les entreprises. Pour le SNUI il faut franchir un nouveau cap et passer d'un salaire socialisé à un revenu socialisé.

### **3° ou faut-il élargir le financement pour le rendre plus solidaire ?**

Actuellement les cotisations d'assurance maladie des employeurs sont assises sur la masse salariale. Cette base de calcul entraîne des distorsions économiques entre entreprises : les entreprises, dont les activités nécessitent une forte main d'œuvre ou qui ont une politique d'embauche voire d'augmentation des salaires ou de prise en compte des qualifications, sont celles qui paient le plus de cotisations ; elles sont pénalisées par rapport à celles qui ont peu de salariés ou qui licencient. A l'opposé, celles qui privilégient les ressources financières ou qui utilisent de la haute technologie sont actuellement avantagées.

Pour établir une plus grande égalité de traitement entre entreprises et branches d'activité et aller vers un financement social économiquement neutre, le SNUI propose que soit changée la base de calcul des cotisations.

Cette nouvelle assiette doit respecter trois exigences :

- elle doit prendre en compte l'ensemble des richesses produites dans l'entreprise (pour les assurés la CSG est calculée sur l'ensemble des revenus)

- la base retenue doit être suffisamment large et relativement stable pour assurer une évolution des recettes au moins équivalente à celle d'aujourd'hui,
- elle doit être favorable à l'emploi et permettre un traitement comparable entre entreprises, qu'elles utilisent ou non de la main d'œuvre.

Pour autant la nouvelle assiette retenue ne doit pas pénaliser l'investissement, l'innovation ou la recherche des entreprises.

Le débat portant sur la réforme de l'assiette des cotisations patronales des entreprises est engagé depuis plus de 30 ans et parmi les nombreux rapports qui ont été publiés, la commission a pris pour base celui de JF. Chadelat (commande du Premier Ministre A. Juppé en décembre 1996 remis au Premier Ministre L. Jospin le 16 juin 1997) qui paraît aller dans le sens de nos exigences.

Ce rapport faisait 2 propositions :

- soit, transférer de façon progressive les cotisations patronales vers une nouvelle cotisation assise sur la Valeur Ajoutée ;
- soit, moduler le taux de cotisation à partir d'un ratio masse salariale/ valeur ajoutée.

Au final, il préconisait de retenir la base utilisée pour le plafonnement de la taxe professionnelle.

Pour la petite histoire, il faut savoir que dans le même temps où ce rapport était rendu public, le gouvernement en commandait un nouveau à Edmond Malinvaud ; remis en juillet 1998, ce dernier excluait le changement d'assiette et plaidait pour une baisse des cotisations ciblée sur les bas salaires ! C'est la voie constante poursuivie par les gouvernements qui se sont succédés depuis.

### **a) quelle autre assiette retenir pour les entreprises ?**

Pour le SNUI, les entreprises doivent contribuer au financement de l'assurance maladie sur la base des richesses qu'elles produisent. La mesure de ces richesses se fait par l'intermédiaire de leur comptabilité et l'indicateur le plus juste est constitué par la valeur ajoutée produite (voir annexe 2).

Ainsi le SNUI propose que les cotisations d'assurance maladie des employeurs soient assises sur la valeur ajoutée produite, c'est à dire sur l'ensemble des richesses créées avant toute distribution, qu'elle revête la forme de salaires, d'amortissements (pour l'investissement), de dividendes aux actionnaires, de bénéfices non distribués et réinvestis dans l'entreprise, ou d'impôts.

#### **➔ Pourquoi retenir la valeur ajoutée ?**

- La valeur ajoutée correspond à la richesse produite par l'entreprise.
- La valeur ajoutée produite aurait le mérite d'être neutre pour l'emploi en dégageant celui-ci de l'assiette unique des cotisations patronales. Ainsi l'embauche d'un salarié ne serait plus synonyme d'augmentation des cotisations patronales. Des licenciements qui auraient pour origine l'acquisition de matériels nouveaux seraient sans incidence sur le niveau des cotisations de l'entreprise à l'assurance maladie.
- La valeur ajoutée produite élargirait l'assiette de la cotisation patronale qui ne pèserait plus directement sur le seul facteur travail. Elle aurait pour effet d'alléger le coût relatif du travail par rapport au capital et changerait la donne du débat autour du coût du travail qui est un argument trop souvent invoqué par le Medef et les libéraux.
- Elle permettrait, à moyen et long terme de rééquilibrer les cotisations patronales entre les entreprises. Toutefois il resterait à trouver une solution adaptée au secteur non marchand (administrations, associations).

#### **➔ Les réponses qu'on peut apporter aux critiques des détracteurs d'une cotisation patronale assise sur la valeur ajoutée :**

<p>La valeur ajoutée serait trop aléatoire ou fluctuante pour assurer une stabilité des ressources</p>	<p>Réponse : la valeur ajoutée évolue au rythme du PIB (1) ; sur le long terme sa fluctuation est moins importante que celle de la masse salariale; comme on peut le constater elle est en progression constante depuis 20 ans. Dans le même temps, la part des salaires dans la valeur ajoutée a plutôt eu tendance à diminuer.</p>
--	--

La valeur ajoutée aurait un effet négatif sur l'investissement et nuirait à l'esprit d'entreprendre	Réponse : il faut relativiser cette affirmation du patronat et de certains experts qui disent dans le même temps : " nous manquons malheureusement de base pour avoir même une idée grossière de cet effet ". En réalité, le Medef conteste tout versement par les entreprises au profit de la sphère publique. Il juge que les cotisations sociales " grèvent le coût du travail, découragent l'activité et freinent la compétitivité des entreprises ". Or c'est grâce aux prélèvements obligatoires que les entreprises disposent d'infrastructures collectives indispensables à leur activité et à leur développement ainsi que d'une main d'œuvre qualifiée et en bonne santé. La valeur ajoutée est neutre de ce point de vue, car l'assiette des cotisations est élargie et repose sur l'ensemble des richesses produites par l'entreprise.
La valeur ajoutée taxerait l'usage du capital et sa dépréciation	Réponse : il faut freiner la substitution du capital au travail et rééquilibrer la charge de financement sur les 2 facteurs de production des richesses. En 20 ans la masse salariale est passée de 66% du PIB à 58%, dans le même temps la part du capital est passée de 3% à 11%. Le capital a donc détourné plus de 8 points de la richesse produite par le travail.
La valeur ajoutée n'aurait pas d'effet significatif sur l'emploi	Réponse : ce n'est pas le but recherché, le développement de l'emploi relève d'autres politiques. L'objectif de la réforme est de modifier la répartition des cotisations entre entreprises pour la rendre plus équitable. En revanche les politiques de baisse ou d'exonération des cotisations patronales menées depuis 20 ans n'ont eu aucun effet sur l'emploi. La courbe du chômage n'a cessé d'augmenter. Les exonérations sont sources d'incitation pour les employeurs à maintenir des bas salaires pour échapper aux cotisations patronales.
La valeur ajoutée entraînerait un risque d'évasion des cotisations plus grand que l'assiette de la masse salariale	Réponse : le risque d'évasion concernant le versement des cotisations patronales est réel quel que soit le système (travail au noir). Il appartient aux pouvoirs publics d'exercer leur rôle de contrôle en contre partie du caractère déclaratif de l'assiette des cotisations.

*(1) l'ensemble des richesses produites dans le pays*

Le SNUI a conscience des limites à retenir la valeur ajoutée comme nouvelle assiette car, pour certains secteurs comme les administrations et les associations, cette notion n'a pas de réelle signification.

Toutefois, s'agissant d'une réforme qui aura pour effet d'opérer d'importants transferts entre secteurs, cette dernière ne peut se concevoir qu'étalée dans le temps, par étapes (il faut rappeler que le déplafonnement des cotisations patronales s'est fait sur la durée (14 ans) et que cette réforme a également entraîné des transferts). Compte tenu de ces éléments, on peut concevoir d'exclure, dans un premier temps, du champ de la réforme, certains secteurs.

Dans le même temps, on peut affirmer sans crainte qu'il n'y a vraisemblablement pas d'assiette miracle (mais qu'il existe des assiettes plus justes que d'autres) et que toute réforme contient des incertitudes et des inconvénients qu'il convient d'apprécier et de mesurer par rapport à l'existant.

Autre piste de réflexion sur laquelle le SNUI travaille : quelle contribution des revenus financiers des entreprises (revenus qui échappent actuellement à toute cotisation) au financement de l'assurance maladie ?

## **b) pour les particuliers**

Par le biais de la contribution sociale généralisée les cotisations des particuliers sont pour l'essentiel, assises sur l'ensemble de leurs revenus, qu'ils proviennent du travail ou du capital.

Le SNUI continuera de travailler sur les moyens de corriger les injustices et les inégalités liées à la CSG en terme d'assiette et de taux notamment et de la rendre plus redistributive : 85% du produit de la CSG provient des revenus du travail, alors que les salaires représentent à peine 60% de la valeur ajoutée nationale en 2001.

Il fera des propositions pour que le financement des particuliers soit plus juste et plus solidaire.

#### 4° Contrer les thèses libérales

Ces propositions pour un financement plus solidaire étant élaborées, il nous faut dans le même temps développer un argumentaire étayé et chiffré pour l'opposer aux idées libérales qui se répandent de plus en plus. Le discours dominant s'appuie sur l'insécurité économique et sociale, sur le fait que « *trop de prélèvements entraînent a fuite des cerveaux, éloigne les investisseurs et conduisent à moins de croissance et donc moins d'emplois* » ; sur la base de ces éléments, il prétend ainsi justifier la baisse des « charges sociales » et des impôts.

Dans un contexte mondialisé où le jeu de la concurrence et de la compétitivité est devenu maximal, les régulations mises en place par l'Etat sont de plus en plus contestées, et c'est leur démantèlement qui est visé aujourd'hui par l'idéologie libérale.

Le but recherché est de réduire le niveau des prélèvements obligatoires (impôts et cotisations sociales), de supprimer un système collectif financé par des cotisations obligatoires et de le remplacer par un système d'assurance pure, c'est à dire individuel et volontaire où chacun s'assurerait en fonction de ses revenus.

Pour parvenir à leurs fins, les tenants du libéralisme vont renouveler ce qu'ils ont fait pour imposer leur réforme des retraites et remplacer l'argument de la démographie par les suivants :

- le retard économique, pour justifier des mesures fiscales « attractives » ;
- les risques de licenciements et de délocalisations, pour justifier le refus d'augmenter les salaires (et/ou les cotisations), imposer des reculs sociaux et une flexibilité accrue du travail ;
- les cotisations sociales « *grèvent le coût du travail, découragent l'activité et freinent la compétitivité des entreprises* ».

Tout en rappelant que les comparaisons internationales ne sont pas toujours aisées à faire et qu'elles peuvent prêter à discussions, voire à interprétations, nous devons, en nous appuyant sur un certain nombre d'études et de rapports, opposer les éléments suivants :

- selon une étude récente de l'OMS, la France a le meilleur système de santé au monde, même s'il est sans aucun doute perfectible.
- selon une étude de la commission européenne, les principaux pays innovateurs de l'Union sont la Finlande, la Suède, le Danemark et les Pays Bas, quatre pays où les dépenses publiques sont des plus élevées et qui possèdent un haut niveau de protection sociale. La théorie du gouvernement français selon laquelle plus de compétitivité passe nécessairement par une baisse des « charges sociales » se trouve invalidée!
- Une étude de l'OCDE met en avant que la France a reçu en 2002, 2 fois plus d'investissements que le Royaume Uni et 60% de plus que les Etats Unis et selon l'Agence française pour les investissements internationaux la France se situe, parmi les pays industrialisés, au 4ème rang des pays d'accueil derrière les Etats Unis, l'Allemagne et le Royaume Uni.
- Une étude américaine estime que les salariés français sont parmi les plus productifs (malgré les 35H qui pourtant sont « *un très lourd handicap économique pour la France* » selon le patron du MEDEF).
- La France est également le pays développé où les coûts unitaires de main d'œuvre dans l'industrie ont le plus baissé depuis 1990.
- Le coût du travail en France est supérieur à celui du Royaume Uni et des pays méditerranéens mais il reste inférieur à celui de l'Allemagne, de la Suède, du Danemark....
- Au sein de l'Union européenne, le dumping fiscal et social existant entre pays européens pourrait être limité si les gouvernements estimaient prioritaire la coordination, sinon l'harmonisation des politiques fiscales et sociales.

On pourra s'appuyer, également, sur les récents travaux du Conseil d'Analyse Économique qui portent sur la compétitivité de la France.

Par ailleurs, il ne faut pas perdre de vue que la compétitivité ou l'attractivité d'un pays ne se limite pas à ses prélèvements fiscaux et sociaux; la qualité de ses infrastructures, de sa main d'œuvre, de son niveau de protection sociale ...joue également un rôle essentiel. Mais il est vrai qu'il est beaucoup plus facile d'agir sur le niveau des impôts ou des cotisations que de rendre les systèmes de recherche ou de formation plus performants (deux secteurs où la France accuse un retard certain).



Enfin, il faudra tordre le cou à l'idée que les dépenses de santé sont un « poids » pour l'économie et qu'il existerait un seuil qui ne pourrait être dépassé. Ceux qui défendent ce principe sont les mêmes qui se réjouissent de l'augmentation des dépenses liées à l'automobile, à la téléphonie, aux loisirs ou encore à la défense.

Certes les dépenses de santé ont fortement augmenté ces dernières années, mais ce n'est ni critiquable, ni condamnable en soi dans la mesure où elles répondent à de véritables besoins et où elles participent à la réduction des inégalités. En revanche, si l'augmentation des dépenses sert les intérêts financiers des professionnels et des industriels, cela pose problème.

Notre système de santé présente des insuffisances et des faiblesses ; il paraît indispensable d'analyser objectivement les raisons de cette progression (il existe de fortes probabilités pour que les dépenses de santé continuent de croître dans les années qui viennent) et l'utilisation des ressources qui y sont affectées. Il faudra savoir mettre un terme aux dépenses inutiles et aux gaspillages, modifier les comportements de tous les acteurs, pour parvenir à un système de santé efficace et accessible à tous.

Il faut prendre conscience que s'il n'y a plus ou peu de financement public pour faire face aux dépenses de santé, en tout état de cause, il y aura des financements privés supplémentaires mais seulement pour ceux qui pourront payer. Cela signifie qu'entre temps, le choix de la privatisation et de la concurrence aura été fait. Cette situation aggravera les inégalités de santé et ouvrira un marché de 158 milliards d'euros aux assurances complémentaires.

En définitive, et comme pour le dossier des retraites, c'est la question de la répartition des richesses créées qui se pose : quelle part aux salaires, aux profits, quelle part à l'éducation, au logement, à la protection de la santé ... à la solidarité intergénérationnelle ? Répondre à cette question détermine le type de société que l'on souhaite : veut-on une société solidaire ou une société du chacun pour soi ?

Une fois ce choix fait, nous devons dire comment financer de manière collective et solidaire l'assurance maladie au cas particulier, comment réorganiser structurellement le système de santé pour qu'il devienne plus efficace et qu'il réponde aux besoins sanitaires de la population.

Pour le SNUI, la protection sociale dans son ensemble doit rester fondée sur la solidarité nationale et la justice sociale ; la part des richesses qu'il faut y consacrer, son mode de financement et son organisation, doivent être débattues démocratiquement.

## Annexe 1

### Les différentes étapes de la CSG

	date	taux	observations	régime bénéficiaire
CSG Rocard	1/2/1991	1,1%	- 1,05 point cotisation vieillesse + remise 42 F supprimée le 1/9/95 - 1,6 point de cotis AF	CNAF
CSG Balladur	1/7/1993	1,3 %		CNAV (FSV)
CSG Juppé	1/1/1997	1 % déductible	- 1,3 point cotisation d'AM	CNAM
CSG Jospin	1/1/1998	4,1 % déductible	-4,75 points cotisation d'AM	CNAM
Total		<b>7,5 % dont 5,1 déductible</b>		

### Le rendement de la CSG en 2002

CSG	En milliards d'euros
Maladie 5,25%	<b>43,7</b>
Famille 1,10%	<b>9,5</b>
Fonds solidarité vieillesse 1,05%	<b>8,2</b>
Allocation personnalisée d'autonomie : 0,1%	<b>0,9</b>
Total	<b>62,3</b>

Les impôts et taxes affectés sont passés de 25,7 milliards en 1995 à 89 milliards en 2002.

Le montant de la CSG qui était de 14,9 milliards d'euros en 1996 s'élève à 62,3 milliards en 2002

La CSG représente désormais 71,2 % des impôts et taxes affectés.

## Annexe 2 DETERMINATION DE LA VALEUR AJOUTEE

### Entreprises relevant des bénéfices industriels et commerciaux (BIC) et de l'impôt sur les sociétés (IS)

Production de l'entreprise	Valeurs (HT)	<b>Consommations de biens et services en provenances de tiers</b>	Valeurs (HT)
Ventes de marchandises		Achats de marchandises	
Production vendue-Biens		Variation de stocks (marchandises)	
Production vendue-Services		Achats de matières premières et autres approvisionnements	
Production stockée		Variation de stocks (mat 1ères, approv)	
Production immobilisée		Autres achats et charges externes (sauf loyers)	
Subventions d'exploitation perçues		Fraction des loyers (sauf / immobilisations corporelles en crédit bail)	
Autres produits		Autres charges	
		Taxes sur le Ca (sauf la TVA)	
		Amortissements des immobilisations en crédit bail	
<b>TOTAL A</b>		<b>TOTAL B</b>	

**VALEUR AJOUTEE PRODUITE = TOTAL A – TOTAL B**

### Contribuables relevant des bénéfices non commerciaux (BNC)

Produits	Valeurs (HT)	Charges	Valeurs (HT)
Montant Net des recettes		Achats	
Gains divers (sauf remboursement de crédit de TVA)		Variation des stocks	
TVA déductible afférente aux charges (si comptabilité TTC)		Travaux, fournitures et services extérieurs	
		Loyers et charges locatives (sauf certains loyers)	
		Frais de transport et déplacement	
		Frais divers de gestion	
		TVA incluse dans les recettes (si comptabilité TTC)	
		Amortissements sur immobilisations corporelles en crédit bail	
<b>TOTAL A</b>		<b>TOTAL B</b>	

**VALEUR AJOUTEE PRODUITE = TOTAL A – TOTAL B**

## LES MIRAGES DU FINANCEMENT DE LA SECU

Michel Husson 23 Avril 2004 hussonet@free.fr

### 1. La CSG

Un tiers environ de l'assurance-maladie est actuellement financée par la CSG, qui s'est progressivement substituée aux cotisations<sup>1</sup>. Pour financer les déficits à venir, le gouvernement envisage une nouvelle augmentation du taux de CSG, en l'étendant éventuellement aux retraités et aux ... chômeurs. En faveur de cette cotisation-impôt inventée par Rocard, on dit souvent qu'il s'agit d'un prélèvement plus juste, dans la mesure où il porte sur l'ensemble des revenus et pas seulement sur les salaires. Ce premier argument doit être récusé, pour deux raisons. La première est que la CSG porte pour l'essentiel (à 88 %) sur les salaires. La seconde est qu'elle n'est pas progressive : dans la mesure où il s'agit d'un impôt, elle est donc moins juste que l'impôt sur le revenu.

Mais les motifs de s'opposer à la CSG vont beaucoup plus loin. Pour le comprendre, on peut partir d'une réflexion sur sa substitution progressive aux cotisations. L'opération est, pour l'instant, relativement neutre : l'employeur qui versait 100 de cotisation ne le fait plus après l'instauration de la CSG ; il verse à la place un salaire plus élevé de 100, sur lequel est prélevée la CSG pour un montant équivalent. Le salaire net perçu par le salarié est inchangé, de même que le « coût du travail » payé par le patron. Globalement, cette neutralité a été respectée lors du basculement des cotisations d'assurance-maladie sur la CSG, et c'était évidemment une condition nécessaire pour la rendre acceptable.

Mais s'il est neutre, à quoi donc 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 progression de la cotisation a jusqu'à présent obéi à ce que l'on pourrait appeler une logique des besoins. On déduisait de l'évolution relativement autonome des dépenses le montant de ressources nécessaires, puis le taux de cotisation nécessaire à les couvrir. Depuis la mise en place de la Sécurité sociale, le taux de cotisation n'a ainsi cessé d'augmenter avec l'amélioration de la couverture et la croissance des dépenses. Cette progression n'a pas mordu sur les salaires nets, autour desquels se nouaient la conflictualité sociale et la négociation, mais a donné lieu à une progression de la masse salariale au détriment des profits.

Depuis le tournant néo-libéral, les « réformes » successives de la Sécurité sociale ont au contraire conduit à faire baisser le taux de cotisation apparent, alors que la progression des salaires nets était bloquée. La nouveauté introduite par la CSG (et c'est la seule possible) est dans ce contexte 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. Autrement dit, les patrons sont en quelque sorte exemptés dorénavant de toute répercussion automatique sur leurs frais salariaux. Certes, dans l'abstrait, un bon rapport de forces permettrait aux salariés d'obtenir une hausse compensatoire assurant le maintien du salaire net, mais le dispositif institutionnel déchargeant les employeurs de toute responsabilité automatique fait précisément partie du rapport de forces. Tout cela permet de comprendre pourquoi le patronat campe avec véhémence sur une position de principe consistant à refuser toute nouvelle augmentation du taux de cotisation. Bref, la CSG est conçue pour que sa progression vienne peser sur le salaire direct et non sur le salaire à la charge des entreprises. C'est sa nature et sa fonction, que l'on ne peut apprécier à partir de raisonnements abstraits, mais en partant de l'histoire et de la dynamique sociale.

Mais il y a plus : la CSG présente aussi l'avantage d'être mieux adaptée à une logique budgétaire, du type de celle du « panier de soins ». Dans une telle logique, on détermine l'enveloppe budgétaire disponible pour la Sécu et on en déduit le niveau des remboursements, d'une part, et l'éventuelle

---

<sup>1</sup> En 2003, les ressources de la CNAV s'élèvent à 114 milliards d'euros. Elles proviennent pour 56 % de cotisations, pour 34 % de la CSG, les 10 % correspondant à d'autres taxes et transferts divers.

augmentation de la CSG, d'autre part. Cette décision échappe aux salariés et, encore une fois, exonère le patronat. Le recours à la CSG avalise le refus patronal de toute nouvelle contribution aux budgets sociaux. La CSG a donc pour effet de corroder toute la logique de la protection sociale, en refusant l'ordre de priorité qu'elle instaurait en faveur des dépenses sociales en tant qu'élément constitutif du salaire.

Il faut donc combattre tout recours supplémentaire à la CSG, et remettre en cause le statu quo hybride actuel en montrant que c'est seulement en revenant sur l'existence même de la CSG que l'on peut rétablir les bases d'un véritable Etat social. Une manière positive de le faire serait de demander sa fusion avec un impôt sur le revenu fortement progressif.

## 2. La modulation

On avance souvent l'idée d'une « modulation » du taux de cotisation. Cette présentation est d'emblée ambiguë, parce que la modulation ne peut en elle-même procurer de nouvelles sources de financement. Elle se borne en effet à en répartir différemment la « charge » globale entre les différentes entreprises. Ses avantages résident donc dans les vertus supposées de cette meilleure répartition, et renvoient à des arguments qui n'hésitent pas à invoquer une certaine « éthique ».

Le raisonnement le plus courant consiste en effet à dire qu'en « taxant » la main-d'œuvre, la cotisation favorise indûment les entreprises et secteurs qui en emploient relativement peu, et qu'elle favorise une mécanisation ou une précarisation exagérées. Cet argument témoigne d'une incompréhension à peu près totale du fonctionnement concret du capitalisme. Partons du principe selon lequel le travail est source de richesse. S'il devait impliquer que le profit d'une entreprise donnée est proportionnel à la quantité de travail qu'elle emploie, il devrait être clair que le capitalisme n'aurait jamais pu fonctionner. Personne n'aurait voulu investir dans les branches à faible main-d'œuvre, parce que la logique du capitalisme est fondamentalement de rechercher le taux de profit le plus élevé possible. Or, les différences dans le recours à la main-d'œuvre ne peuvent être résorbées : c'est la nature même de l'activité productive qui fait que certaines branches emploient plus ou moins de main-d'œuvre, d'énergie, de machines, etc. En outre, les gains de productivité sont par nature très différenciés d'un secteur à l'autre : pour aller vite, ils sont potentiellement élevés dans les branches qui produisent des biens manufacturés, et plus faibles, voire nuls, dans les secteurs de services. Là encore, tous les capitalistes auraient intérêt à investir dans les secteurs à forte productivité, et à ignorer les autres. Mais dans de telles conditions, le capitalisme serait un système économique impossible.

La proposition d'une modulation passe à côté de cette question et fait apparaître une incompréhension quant à la nature de la cotisation : c'est la partie socialisée du salaire, et non pas une sorte d'impôt. Sinon, on ne voit pas pourquoi il ne faudrait pas étendre à l'ensemble de la masse salariale l'argument réservé à la seule cotisation. La logique voudrait en effet qu'on propose de taxer les entreprises très capitalistiques, afin de subventionner les branches de main-d'œuvre : n'est-il pas « injuste » que ces dernières paient relativement plus de salaires ?

En réalité, cette difficulté (qui, soit dit en passant, n'est pas née avec la cotisation sociale, mais était déjà présente dès l'origine du capitalisme) se résout d'une autre manière, à travers la formation des prix. C'est elle qui permet d'effacer les différences dans la structure des coûts de production, en appliquant à l'ensemble des coûts (qu'il s'agisse de main-d'œuvre, d'énergie ou de produits semi-finis) un taux de profit général, une marge uniforme (baptisée *mark up* dans les manuels de gestion). C'est ensuite la concurrence qui valide ou non ce profit incorporé dans les marchandises produites par un capital donné. C'est ce mécanisme (que Marx baptisait péréquation du profit) qui permet que chaque entreprise ou secteur soit traité de manière égalitaire, « juste » si l'on veut, quant à sa capacité d'accéder au taux de profit moyen. A partir du moment où l'on considère la cotisation comme un coût comme un autre (et on ne voit pas pourquoi il devrait en être autrement à moins d'en faire une taxe), elle ne nécessite pas un traitement particulier. Si l'on s'intéresse maintenant aux évolutions relatives des performances de productivité, on constate que celles-ci donnent lieu à des évolutions compensatrices des prix relatifs. L'exemple des biens électroniques (de la télévision au micro-ordinateur) est bien connu : le pris relatif de ces biens baisse régulièrement, par rapport à un loyer

moyen ou au prix d'une coupe de cheveux, de telle sorte que les taux de profit réalisés dans chaque branche tendent à s'égaliser.

Que se passerait-il si une modulation était instituée ? Le coût de production des secteurs à main-d'œuvre baisserait, et celui des branches capitalistiques augmenterait. Et ensuite ? La concurrence et les rapports de force entre capitaux conduiraient à une évolution dans le même sens des prix, à la baisse pour les uns, à la hausse pour les autres. Mais si l'on s'en tient à une stricte modulation, cela ne rapporterait pas un sou à la Sécu, et personne n'est en mesure de dire quelle serait la résultante globale de ces mouvements de prix relatifs. Une telle évolution défavoriserait les entreprises des secteurs « high tech » : est-ce souhaitable ? Dans les rapports profondément asymétriques entre groupes et sous-traitants, les baisses relatives de cotisations seraient captées par les premiers grâce à leurs formidables capacités de pression. Bref, c'est la bouteille à l'encre.

Mais, nous dit-on, une telle modulation serait favorable à l'emploi. Les cotisations sociales étant mieux réparties, l'incitation à mécaniser à tout prix serait moins forte et les entreprises accepteraient d'embaucher plus. Ce raisonnement est, pour commencer, dépourvu de logique : en admettant même que la mesure soit favorable à l'emploi dans les entreprises de main-d'œuvre, elle aurait pour effet de renchérir le coût du travail pour les autres, qui seraient alors incitées à réduire leur emploi. On ne voit pas pourquoi l'effet sur l'emploi fonctionnerait à sens unique. Mais l'essentiel n'est pas là, si l'on s'en tient à ce qui a été dit plus haut : une bonne partie de la mesure serait absorbée par des changements de prix relatifs, plutôt que par le choix de nouvelles combinaisons productives. Si l'on creuse un peu plus, on s'aperçoit que le raisonnement sous-jacent n'est pas très différent de l'argumentaire patronal qui promet de créer des emplois si seulement on voulait bien baisser ses « charges » (ou la TVA dans le cas des hôtels et restaurants). Il se trouve que ce discours, typique de l'économie dominante, ne fonctionne tout simplement pas. Le bilan des baisses de cotisations, menées depuis au moins dix ans, est très clair en matière de créations d'emplois : même les études les mieux disposées en faveur de cette thèse n'ont jamais pu démontrer l'efficacité sur l'emploi de telles mesures.

La question qui se pose alors est de savoir comment on a pu en arriver à de telles confusions. A la base, il y a d'abord un travail théorique insuffisant sur la nature profonde du salaire « socialisé » que l'on persiste à penser comme une « taxe ». Dès lors, on déplace la discussion sur le terrain de la technique fiscale, à la recherche d'une formule. Le postulat fondamental est qu'il existe de bonnes réformes qui permettent d'atteindre un même objectif (celui d'augmenter les ressources de la Sécu) grâce à des mesures indolores et astucieuses qui feraient l'économie d'une confrontation centrale, que l'on considère d'ailleurs souvent comme perdue d'avance.

Le principe de la modulation serait recevable, sans se faire pour autant trop d'illusions sur sa portée, s'il s'agissait de sanctionner des pratiques contestables, par exemple un recours excessif au travail précaire (temps partiel, CDD, intérim, etc.) mais dans ce cas ce n'est pas en fonction de l'emploi en général qu'il faudrait moduler mais à proportion du recours à certaines formes d'emploi. En tout cas, de tels dispositifs n'ont que peu de choses à voir avec le financement de la Sécurité sociale.

### **3. L'élargissement de l'assiette**

Il s'agit ici d'appliquer le taux de cotisation à un concept comptable plus large que la masse salariale, incorporant une partie des profits, financiers ou non, jusqu'à englober, dans certaines versions, l'ensemble de la valeur ajoutée. Là encore, la plus grande confusion règne. Il faut d'abord distinguer deux cas, selon que cette mesure est conçue pour procurer de nouvelles ressources ou qu'elle correspond seulement à une nouvelle clé de répartition. Dans ce dernier cas, le changement d'assiette de la cotisation est un cas particulier de modulation, et on est renvoyé à la discussion précédente, y compris en ce qui concerne les effets escomptés sur l'emploi.

La vertu particulière d'une extension de l'assiette serait de pénaliser la distribution de revenus financiers. La cohérence semble alors établie entre plusieurs objectifs complémentaires : procurer des ressources à la Sécu, tout en sanctionnant la finance. On fait alors reproche aux partisans d'une cotisation établie sur les seuls salaires de laisser paradoxalement intouchés les profits financiers. Mais

cet argument est un sophisme. Toute augmentation du taux de cotisation aurait pour effet de faire progresser la masse salariale et donc de faire baisser la part du profit, et par conséquent de peser sur la capacité des entreprises à distribuer des revenus financiers. Pour une entreprise, payer 100 de cotisations sur les salaires + 100 de cotisation sur les revenus financiers revient au même que de payer 200 de cotisations, et aucune de ces situations n'est plus acceptable que l'autre. Pour reprendre une formule largement utilisée, « le salaire est le meilleur moyen de taxer les revenus financiers ».

Mais elle ne convainc pas les partisans d'une nouvelle assiette qui y répondent en évoquant la baisse de la part salariale enregistrée au cours des vingt dernières années. Mieux vaudrait indexer les ressources de la Sécu sur la valeur ajoutée, plutôt que sur une masse salariale qui augmente moins vite. Mais c'est oublier justement que le recul de la part salariale a eu pour contrepartie la progression des revenus financiers (et du chômage) : ce sont les deux faces d'une même dégradation. Dès lors, augmenter les salaires et baisser les revenus financiers ne sont qu'un seul et même objectif, à condition évidemment que l'on ne se contente pas de « faire cotiser » les revenus financiers et qu'on veuille effectivement les réduire.

Le bon sens apparent de la proposition d'élargissement révèle en réalité une profonde naïveté politique. Il suggère en effet qu'il serait plus facile à mettre en œuvre que de rétablir la part salariale à un niveau suffisant. Mais c'est une pure illusion. De deux choses l'une en effet : ou bien l'élargissement est une fausse réforme qui laisse inchangé le partage salaires-profits et, dans ce cas, elle ne saurait faire l'affaire et procurer de nouvelles ressources. C'est d'ailleurs la nature profonde de la proposition actuelle du PS d'un élargissement qui, en réalité, modifierait la répartition de la « charge » des cotisations sans rien coûter au patronat dans son ensemble. Ou bien l'élargissement est conçu comme un moyen d'augmenter le total des cotisations sans que le patronat y oppose une résistance aussi forte qu'à une augmentation du salaire socialisé. Mais c'est prendre les patrons pour des imbéciles, ou, ce qui revient à peu près au même, en leur prêtant la même myopie que les partisans de l'élargissement de l'assiette. Encore une fois, toute augmentation des cotisations, qu'elle soit directe (augmentation du taux) ou « habilement » détournée (élargissement de l'assiette) sera combattue strictement de la même manière par un patronat qui sait faire ses comptes, apparemment mieux que certains de ses adversaires.

Tout cela ne serait pas grave s'il existait une véritable équivalence entre ces deux modalités d'une augmentation globale des cotisations. Mais ce n'est pas le cas, parce que toute proposition de réforme du financement visant à « dépasser » la logique du salaire socialisé a en réalité pour effet d'affaiblir la position du mouvement social. Quand on les analyse de près, les considérants de ces réformes renvoient à chaque fois à des présupposés néo-libéraux, que l'on importe au sein du mouvement social, sur l'impossibilité d'un rattrapage de la part salariale, sur les coûts salariaux trop élevés ou « injustement » distribués, etc. Les illusions et confusions introduites par ces propositions tendent à affaiblir les clivages de principe entre notre projet et celui du patronat. Le risque est alors grand que ces élaborations impressionnistes se distinguent mal, le moment venu, des propositions que vont concocter les néo-libéraux sous forme de CSG remaniée, ou autre « TVA sociale ». C'est exactement sur de telles ambiguïtés que joue le PS.

Les amateurs de réforme prennent donc une sérieuse responsabilité en brouillant les références et en focalisant le débat au sein du mouvement social sur des questions mal posées qui ne peuvent qu'affaiblir ses propres positions. Ils préparent le terrain à des compromis inacceptables en confortant l'idée que le mode de financement actuel par la cotisation n'est décidément pas « soutenable ». Leur point commun est de construire des systèmes parfaits sur le papier, mais qui ignorent les points d'appui des stratégies néo-libérales.

Derrière tout cela, on retrouve enfin une question politique absolument fondamentale qui est celle du degré d'affrontement avec le patronat. Soit on considère que cette confrontation doit être organisée systématiquement et au même niveau de radicalité qu'un projet néo-libéral qui équivaut à un changement complet de modèle de société. Soit on estime que le mouvement social n'en a pas les moyens, et l'on recherche alors des voies de contournement, voire d'esquive. Dans ce cas, effectivement, le débat se déplace sur le terrain de la technique fiscale et il n'est pas étonnant de voir se multiplier les montages astucieux et supposés indolores. Ce texte, on l'espère, aura contribué à

montrer qu'il s'agit d'une impasse et que ce n'est pas en se plongeant dans les délices de l'innovation fiscale que l'on construira la mobilisation nécessaire. Dans le cas de l'assurance-maladie, cette fixation sur la question du financement est d'autant plus dommageable qu'elle risque d'empêcher le mouvement social d'avancer sur les vraies questions qui sont celles du contrôle démocratique à exercer sur l'ensemble du système de santé, de l'industrie pharmaceutique à l'exercice de la médecine libérale.



## **Le financement de l'assurance-maladie : ne regardons pas la richesse nous filer sous le nez.**

**Gérard GOURGUECHON SNUI Mai 2004.**

La question du financement de l'assurance-maladie n'est pas la seule, ni la première, que nous devons nous poser quand nous voulons élaborer des propositions pour améliorer et consolider notre système de soins et de santé.

En effet, tant que notre système de financement collectif obligatoire de l'assurance-maladie sera en grande partie à la disposition de professionnels et d'industriels privés qui y puisent pour en tirer l'essentiel de leurs revenus et de leurs profits nous aurons à régler cette contradiction fondamentale. La première nécessité est donc bien d'imaginer et de mettre en place un système de contrôle et de régulation démocratique pour que le meilleur usage sanitaire et social soit fait de ce que nous mettons dans ce financement collectif ; il ne peut être accepté qu'une affectation plus importante de fonds à l'assurance-maladie soit sans effets sur l'état sanitaire de la population mais ne fasse qu'améliorer quelques trains de vie et patrimoines privés.

Il n'en demeure pas moins qu'il nous faut débattre du financement, ne serait-ce que pour répondre au patronat, au gouvernement et à quelques autres qui ne cessent de mettre en avant un « déficit abyssal » et des impasses financières qui obligerait à réduire certaines prises en charge collectives. Tout ceci rentre dans la tête des « assurés sociaux » et nous devons les convaincre qu'une autre assurance-maladie est possible.

Dans ce débat qui traverse (comme on dit) les forces syndicales, sociales et aussi politiques, le SNUI, avec d'autres, préconise notamment un élargissement de l'assiette servant de base à la cotisation tant des entreprises que des particuliers.

Les camarades qui revendiquent un retour à une assiette uniquement basée sur les salaires déclarent généralement que le bon sens apparent de nos propositions révèle en réalité une profonde naïveté politique. C'est nous dire gentiment que nous n'y connaissons rien, mais que des camarades qui savent vont nous expliquer.

Et, effectivement, on nous explique.

→ On nous explique que toute réforme qui laisse inchangé le partage salaires – profits est une fausse réforme.

- Dans notre revendication nous incluons bien entendu une augmentation des salaires, et pas seulement pour rendre moins difficile le financement de l'assurance-maladie, mais pour permettre des moyens d'existence améliorés pour les salariés. Et nous incluons donc une réduction globale de la part des profits dans l'affectation des richesses produites.
- Mais nous pensons, par ailleurs, que des mesures qui conduiraient, en plus, à une répartition différente des salaires à l'intérieur de l'ensemble de la masse salariale, par exemple par une augmentation plus forte des bas salaires, qu'on rencontre le plus souvent dans les entreprises à fort pourcentage de main d'œuvre, ne seraient tout de même pas négligeables. Une contribution à l'assurance-maladie plus forte des entreprises financières et capitalistiques dégagerait des cotisations supplémentaires nouvelles qui permettraient de réduire relativement la part socialisée des bas salaires. On peut inviter les camarades -qui -expliquent à aller démontrer aux smicards qu'une réforme permettant que leur salaire net disponible soit plus élevé est une fausse réforme.
- Parallèlement, notre proposition, en faisant plus cotiser les entreprises ayant très peu de main d'œuvre (qui cotisent faiblement quand l'assiette est uniquement basée sur les salaires) et en faisant éventuellement moins appel qu'aujourd'hui aux cotisations des entreprises ayant beaucoup de main d'œuvre, conduit à agir un peu sur les profits nets des entreprises, selon qu'elles sont plus ou moins capitalistiques. Il paraît difficile de prétendre que tout ceci est sans importance !
- Il faut aussi remarquer qu'une augmentation de cotisations uniquement assises sur les salaires ne peut que venir rogner faiblement sur les profits de certaines entreprises, celles qui ont peu de main d'œuvre et une masse salariale faible par rapport à leurs profits. Il paraît en effet difficile d'augmenter les salaires dans les entreprises qui n'ont pas, ou plus, de salariés. Toute augmentation des cotisations des entreprises uniquement à partir de leur masse salariale exonère de fait les entreprises à très faible masse salariale. On attend que les camarades qui expliquent veuillent bien nous dire pourquoi ils veulent favoriser ce genre d'entreprises.
- Enfin il faut souligner les limites d'une réforme qui se satisfait d'un seul changement du partage salaires – profits par une augmentation de la part des salaires. Dans une société capitaliste le salaire est la mesure de la rémunération de la force de travail par le système. Vendre plus cher sa force de travail c'est assurément positif ; augmenter les salaires en augmentant les salaires socialisés c'est assurément positif, mais ça ne change pas fondamentalement la nature de la société. Par contre, faire

cotiser l'ensemble des revenus, et particulièrement les revenus financiers, et faire cotiser le capital des entreprises, c'est aller vers du revenu socialisé et du capital socialisé ; c'est donc réduire un peu le champ d'intervention du capitalisme financier privé. Ce ne serait pas une fausse réforme.

→ On nous explique que les partisans de l'élargissement de l'assiette sont particulièrement myopes et profondément naïfs s'ils pensent qu'un tel élargissement serait plus facile à mettre en œuvre que de rétablir la part salariale à un niveau suffisant.

- Nulle part nous ne prétendons que le patronat accepterait plus facilement un élargissement de l'assiette des cotisations sociales à la valeur ajoutée qu'une augmentation de la part patronale de cotisations sociales assises sur les salaires. Il est même probable que cet élargissement ferait naître de nouvelles oppositions, celles des entreprises fortement capitalistiques et qui sont relativement favorisées dans le système actuel.

- Mais nous demandons aux camarades –qui -expliquent qu'ils veulent bien nous donner les raisons d'une exonération, aujourd'hui, du capital des entreprises dans le financement social.

Le « compromis social » de 1945, traduction du rapport de force social et politique de l'époque, avait permis une augmentation des salaires permettant de disposer d'une part socialisée pour financer la sécurité sociale naissante. Et les entreprises cotisaient en fonction de leur masse salariale : le travail finançait le social mais le capital était exonéré. Il était admis à l'époque dans le compromis social qu'il fallait en effet « reconstruire la France », et favoriser la reconstitution du capital (infrastructures, immobilisations, équipements, etc). La situation économique est aujourd'hui très différente. La plus grande partie des capitaux investis ne conduit pas à une augmentation des investissements et des capacités de production de biens et de services pouvant répondre à des besoins non satisfaits. Depuis pas mal d'années les capitaux « s'investissent » dans l'achat d'entreprises entre elles, et de plus en plus au plan international, pour donner naissance à de très grandes entreprises qui, ensuite, sous- traitent et contrôlent de fait un grand nombre de petites et moyennes entreprises. Il faudrait donc qu'on nous explique pourquoi il serait aujourd'hui nécessaire de continuer d'exonérer le capital dans le financement de la sécurité sociale.

→ On nous explique encore que notre proposition a en réalité pour effet d'affaiblir la position du mouvement social, ce qui n'est pas le cas d'une revendication revenant sur un financement social uniquement basé sur le salaire.

- Depuis 25 ans on peut voir combien la liaison entre le financement de l'assurance-maladie et les salaires a aidé à défendre les salariés dans le partage des richesses ! De fait, très souvent les entreprises ont mis en avant le « coût du travail », en soulignant le « poids » des charges sociales venant s'ajouter aux salaires. L'élargissement de l'assiette à la valeur ajoutée aurait pour effet de mettre à égalité les deux facteurs de production que sont le travail et le capital dans le financement de l'assurance-maladie. Face au « coût du travail » il y aurait aussi le « coût du capital », ce qui conduirait d'ailleurs certainement à l'apparition d'intérêts contradictoires entre les entreprises selon la part des salaires dans l'activité de chacune d'entre elles.

- Les camarades qui nous expliquent qu'un financement basé uniquement sur les salaires serait plus radical et frontal qu'un financement élargi à la valeur ajoutée sont peut -être ceux qui s'aveuglent et s'illusionnent le plus. Vendre plus cher sa force de travail, comme nous le préconisons tous, c'est positif, mais on sait bien que ceci ne remet pas fondamentalement en cause le système capitaliste. Le « retour » en France au partage des richesses entre salaires et profits tel qu'il était en 1974 serait assurément une réponse à de multiples problèmes et difficultés, mais ceci n'a rien de « révolutionnaire », même si c'est bien entendu totalement refusé et repoussé par le patronat et les libéraux. La « récupération » des 10% de PIB perdus par les salariés depuis 1974 ne changerait pas la nature du système ; la « radicalité » de cette revendication est en réalité assez relative. Ainsi des camarades croient nous proposer un projet qui fasse clivage avec celui du patronat, qui permette un affrontement radical avec le patronat,... en demandant de rétablir la part salariale pour retrouver la situation du début des années 1970. « Pompidou des sous ! », la rime était riche, mais tout de même. Si un autre monde est possible, on peut aussi faire en sorte qu'une autre assurance-maladie soit possible.

## **A nouveau sur le financement de la Sécu (réponse à GG)** **Michel Husson, 14 Mai 2004**

Gérard Gourguechon, du SNUI, a indirectement répondu à ma contribution « Les mirages du financement de la Sécu » dans un nouveau texte intitulé « Ne regardons pas la richesse nous filer sous le nez ». Le débat sur le financement de la Sécu est essentiel, même s'il ne doit pas entraver la mobilisation. Comme les réponses de Gérard Gourguechon (GG dans la suite) ne me convainquent pas, je me permets les brèves remarques suivantes.

Le Snui, ou GG, ou les deux s'offusquent du reproche de « naïveté ». Cela reviendrait à « nous dire gentiment que nous n'y connaissons rien, mais que des camarades qui savent vont nous expliquer ». Voilà une bien mauvaise entrée en matière ! GG nous la joue anti-intello, alors qu'il sait très bien que la vivacité des propos n'implique aucune dévalorisation, au nom du savoir, des arguments avancés. Mieux vaudrait y répondre, et ce n'est malheureusement pas le cas, ce que je voudrais montrer en prenant chacun de ses trois points.

### ***1) toute réforme qui laisse inchangé le partage salaires-profits est une fausse réforme***

C'est une bonne formule, même si je ne l'ai pas vraiment employée. Elle n'a d'ailleurs pas grand-chose à voir avec ce qui suit. Les explications de GG devraient être éclaircies en tout cas sur un point, car il oscille entre plusieurs propositions qui mélangent trois mesures différentes : a) la modulation de la cotisation b) l'extension de son assiette et c) son augmentation.

Il s'agit de dégager de nouvelles ressources pour l'assurance-maladie. Dès lors, une modulation pure ne répond pas à la question. Elle revient à faire payer plus de cotisations aux entreprises ayant peu de main-d'œuvre et moins de cotisations à celles qui en ont beaucoup. Si le total des cotisations est inchangé, cela ne procure aucune ressource nouvelle. De même l'augmentation plus rapide des bas salaires (à laquelle je suis favorable comme GG) est une autre discussion.

GG nous met au pied du mur en écrivant : « On peut inviter les camarades à aller démontrer aux smicards qu'une réforme permettant que leur salaire net disponible soit plus élevé est une fausse réforme ». Cet argument de faible intensité est en réalité extrêmement dangereux. Que peut-il bien vouloir dire en effet sinon que la baisse de cotisations dans les branches à main-d'œuvre permettra d'y augmenter les salaires nets au voisinage du Smic ? Or, c'est impraticable pour plusieurs raisons.

- si l'on envisage de moduler, c'est parce qu'on trouve que les entreprises à main-d'œuvre paient proportionnellement trop de salaires. Mais si on compense cette baisse de cotisation par une augmentation de salaire direct, on ne modifie pas les frais de personnel totaux, donc on ne module rien du tout ;

- avec un tel schéma, les salaires nets vont augmenter dans les seules branches à main-d'œuvre. Donc un salarié sera mieux payé, à qualification égale, dans certaines branches, et seulement en fonction des caractéristiques de cette branche. Voilà un beau moyen de fragmenter un peu plus les revendications salariales ;

- on ne voit pas très bien comment on pourra empêcher, dans cette logique, les entreprises capitalistiques de compenser le surcroît de cotisations par une baisse du salaire net de leurs salariés ;

- cette mesure donnerait une bouffée d'air aux PME. Mais elle risque d'être captée, à travers une baisse de leurs prix, par les grosses entreprises donneuses d'ordre ;

- enfin, de manière plus générale, il est risqué de mettre le doigt dans l'engrenage consistant à dire qu'une baisse de cotisation permettrait une augmentation des salaires nets. C'est une vieille proposition libérale que mettait en avant Balladur il y a une dizaine d'années et que nous avons tous combattue parce qu'elle avait pour contrepartie une perte de ressources pour la Sécu.

Exit la modulation pure. Reste une « modulation » différentielle se bornant à augmenter la cotisation pour les seules branches capitalistiques. Dans ce cas, il y a effectivement augmentation des ressources pour la Sécu et modification du partage salaires-profits. Nous voilà de fait ramenés à une proposition d'augmentation de la cotisation pour les branches employant peu de main-d'œuvre. Mais l'avantage relatif des branches à main-d'œuvre sera raboté par la péréquation du profit à travers les mécanismes de prix relatifs, et l'effet sur l'emploi est de toute manière impossible à identifier. De plus, cette proposition ne répond pas à l'objection selon laquelle le fait que certaines branches emploient plus ou moins de main-d'œuvre n'est que très accessoirement lié à leur aversion pour l'embauche.

Bref, de cette première discussion à vrai dire un peu complexe, il ressort la synthèse suivante :

- si le salaire socialisé doit augmenter en raison de la progression des dépenses de santé couvertes par lui, alors il faut que le taux de cotisation augmente ;

- la progression du salaire doit être, toutes choses égales par ailleurs (qualification, etc.) la même pour tous les salariés, indépendamment des caractéristiques technologiques de l'entreprise qui les emploie ;

- la modulation de ce taux de cotisation (en hausse) doit être réservée à la sanction de phénomènes identifiables, tels qu'une précarisation excessive de la main-d'œuvre employée, et ceci devrait d'ailleurs plutôt concerner les cotisations-chômage ;

- les PME sont soumises aux pressions qu'exercent sur elles les gros donneurs d'ordre ; toute mesure spécifique en faveur des PME risque d'être « captée » par les grosses entreprises à travers une baisse de leurs prix, ou bien risque d'accélérer le processus d'externalisation. Le meilleur moyen de modifier ce rapport de forces, c'est justement d'éviter tout traitement d'exception en leur faveur, qu'il s'agisse de cotisations sociales ou de droit du travail (par exemple leur non-passage aux 35 heures). L'idéal serait de distinguer les « vraies PME » de celles qui sont en réalité plongées dans des réseaux de sous-traitance. Or, ces deux cas de figure pèsent de manière à peu près équivalente.

## ***2) les partisans de l'élargissement de l'assiette sont particulièrement myopes et profondément naïfs s'ils pensent qu'un tel élargissement serait plus facile à mettre en œuvre que de rétablir la part salariale à un niveau suffisant***

Ce paragraphe mélange deux arguments. Le premier consiste à dire qu'une augmentation de la cotisation assise sur la masse salariale exonère le capital. Cette assertion, je suis au regret de le dire, révèle une incompréhension de la nature salariale de la cotisation, et une confusion entre salaire et impôt. Passons par un petit détour et transposons ce qui est dit du salaire socialisé au salaire direct. Dans ce cas, toute revendication d'augmentation des salaires nets aurait le tort d'exonérer le capital, ce qui est manifestement absurde. Pourquoi ? Parce qu'une augmentation des salaires implique (au moins au départ) une baisse des profits et donc une mise à contribution du capital à travers cette modification du partage de la valeur ajoutée. Mais est-ce très différent quand il s'agit du salaire socialisé ? Si la cotisation augmente, elle fait baisser les profits exactement de la même manière, et on ne voit pas en quoi cela reviendrait à « exonérer » le capital. Sinon on comprendrait mal la

furieux qui s'empare du Medef chaque fois qu'on évoque une augmentation de la cotisation : il n'a certainement pas l'impression qu'une telle mesure pourrait l'« exonérer ».

L'analyse de GG ne fait sens que si l'on considère la cotisation comme une taxe. Prenons les revenus distribués, revenus salariaux d'un côté, revenus de la propriété de l'autre. Toute mesure tendant à augmenter la pression fiscale sur les seuls revenus des salariés revient effectivement à « exonérer » ceux des capitalistes. C'est parfaitement vrai (et c'est d'ailleurs dans ce sens qu'évolue le système fiscal français comme les analyses du SNUI nous le rappellent périodiquement). Mais ce qui se passe pour la cotisation est différent, parce que cela se situe au moment même de la formation des revenus. Comme le rappelle GG, c'est le travail qui crée la richesse. La part qui lui revient comprend deux éléments : ce qui lui revient directement sur la feuille de paie, et ce qui lui revient de manière socialisée sous forme de prestations de Sécu. Augmenter l'une ou l'autre de ces parties du salaire a strictement le même effet sur le partage de la richesse et ni l'une ni l'autre n'« exonère » en rien le capital.

L'autre question traitée dans ce paragraphe porte sur la plus ou moins grande facilité de mise en œuvre de l'élargissement de l'assiette par rapport à la cotisation. GG rappelle qu'il n'a jamais soutenu « que le patronat accepterait plus facilement un élargissement de l'assiette des cotisations sociales à la valeur ajoutée qu'une augmentation de la part patronale de cotisations sociales assises sur les salaires » et il a parfaitement raison. Mais c'est le seul argument, en creux, qui peut expliquer l'enthousiasme des partisans (il n'y a pas que GG !) de l'élargissement de l'assiette. Si ce dernier ne présente aucune supériorité sur une augmentation de la cotisation, ni du point de vue de l'équité (meilleure répartition entre entreprises) ni du point de vue de l'efficacité (effets positifs sur l'emploi) alors où est l'avantage de changer son fusil d'épaule, si ce n'est l'illusion que c'est plus facile à faire passer ? Je suis ravi de constater que GG ne se rallie pas à ce point de vue, pourtant sous-jacent dans pas mal de positions. Sans doute ne me suivra-t-il quand je dis qu'on affaiblit la position du mouvement social en avançant des propositions qui reviennent à adopter les considérants du patronat quant au poids excessif des cotisations dans les branches de main-d'œuvre.

### ***3) on nous explique encore que notre proposition a en réalité pour effet d'affaiblir la position du mouvement social, ce qui n'est pas le cas d'une revendication revenant sur un financement social uniquement basé sur le salaire***

L'argument nouveau dans ce paragraphe porte en réalité sur l'idée que le financement de la Sécu doit passer par une augmentation de la part des salaires dans la valeur ajoutée. GG trouve que ce n'est pas « révolutionnaire » : *« vendre plus cher sa force de travail, comme nous le préconisons tous, c'est positif, mais on sait bien que ceci ne remet pas fondamentalement en cause le système capitaliste. Le « retour » en France au partage des richesses entre salaires et profits tel qu'il était en 1974 serait assurément une réponse à de multiples problèmes et difficultés, mais ceci n'a rien de « révolutionnaire », même si c'est bien entendu totalement refusé et repoussé par le patronat et les libéraux ».*

Là encore, l'argument est hors sujet. Nous ne jouons pas au concours de qui est le plus révolutionnaire, nous réfléchissons à la meilleure manière d'assurer un financement solidaire de la Sécu dans les années à venir. Il y faut de la clarté, notamment sur le fait que ce projet heurte de front celui des libéraux, ce que GG ne semble pas disconvenir. « Pompidou des sous ! » : GG nous renvoie à ce slogan d'il y a 30 ans mais cet argument est bien pauvre et assez révélateur de ce qui nous sépare. Une chose devrait pourtant être claire : si les dépenses de santé doivent augmenter plus vite que le revenu national, et si nous voulons que ces dépenses soient couvertes par un financement solidaire et non par un rognage des salaires réels, alors cela implique que la part du salaire socialisé dans la richesse produite augmente. Et c'est vrai quel que soit le moyen emprunté pour assurer cette progression. Que l'on module, que l'on élargisse, ou que l'on augmente le taux, cela revient 1) à demander « des sous » 2) à augmenter la part des cotisations dans le revenu national. Je persiste donc à penser, et rien dans sa réponse ne permet de dissiper cette inquiétude, que

GG (et/ou le SNUI) prétendent disposer d'une solution-miracle qui permettrait de ménager la chèvre et le chou : financer la Sécu sans réclamer « des sous » au patronat. Et cela, je m'excuse de le répéter, c'est une véritable naïveté.

### **En guise de conclusion provisoire**

Qui ne dit mot consent : ne pas mener le débat voudrait dire que l'on se rallie à des arguments peu convaincants. Mais, encore une fois, ce débat ne doit pas être un préalable à la mobilisation. En réalité, il ne peut être vraiment mené que comme un facteur de mobilisation. Ce qui est gênant dans les propositions de réforme du financement de la Sécu, c'est surtout l'illusion qu'il existerait des solutions techniques permettant de réduire le degré d'affrontement avec le patronat et les libéraux. C'est leur vrai danger et c'est le sens de ma critique.

Ensuite, il faut réfléchir à des formules de rassemblement et de synthèse qui hiérarchisent correctement les niveaux du débat. Il me semble qu'on pourrait se mettre d'accord sur cette formule : « **faisons cotiser les revenus financiers** ». Cette formule me semble meilleure que, par exemple, celle de « taxation des revenus financiers » parce qu'elle ne prend pas pour acquis le basculement de la cotisation vers l'impôt et qu'elle indique clairement que cette ressource est destinée au financement de la Sécu. On peut alors délibérer sur les différentes méthodes d'y parvenir.

La première méthode est l'augmentation du taux de cotisation patronale : il conduit directement à l'objectif poursuivi, qui est de procurer des ressources à la Sécu. La modification du partage salaires-profits qui en résulte équivaut strictement à un rétrécissement du profit disponible pour la finance. Bref, l'augmentation de la cotisation est le moyen le plus direct, le plus sûr, de « taxer » les revenus financiers.

La seconde méthode consiste à modifier le mode de calcul de la cotisation, tout en lui conservant la nature d'une cotisation qui va directement à la Sécu sans passer par le budget de l'Etat (ce qui exclut toute fiscalisation nouvelle sous forme de CSG ou autre TVA sociale). Concernant la CSG il faut mettre en avant son retour à un statut de cotisation ou au moins son intégration à l'impôt sur le revenu qui est l'impôt le plus juste en raison de sa progressivité.

Il faut donc rechercher un accord large qui nous permettrait de dépasser les termes d'un débat encore une fois nécessaire. Il pourrait en fin de compte s'élaborer autour de ces deux principes :

- la Sécu, c'est du salaire, et le mode de financement doit être cohérent avec cette caractéristique ;
- l'augmentation à venir des dépenses de santé implique une modification du partage de la valeur ajoutée entre salaires et profit que nous revendiquons clairement comme un choix de société fondamental en faveur de la solidarité et de l'égalité d'accès à la santé.