Financement de la protection sociale : Il est temps de faire du neuf

Catherine Mills

Nous reproduisons une interview de Catherine Mills réalisée par Michel Limousin pour la *Revue de santé publique.*

Michel Limousin : ***Au début de l'année, le Président Chirac a surpris son monde en se prononçant pour un financement de la protection sociale établi sur un prélèvement sur la valeur ajoutée créée par les entreprises. Où en sont les diverses réflexions menées sur la demande de Jacques Chirac ?***

Catherine Mills : La déclaration de Jacques Chirac lors de ses vœux pour 2006 faisait précisément référence aux effets pervers de l'assiette des cotisations patronales : *« Parce qu'il pèse trop exclusivement sur les salaires, le système de financement de la protection sociale joue contre l'emploi. Plus on embauche, plus on paye de charges. A l'inverse, plus on licencie, plus on délocalise, moins on en paye et plus on entraîne de dépenses sociales pour la nation »*. il mettait ainsi l'accent sur le fait que les industries de main-d'œuvre supportent davantage de cotisations.

Jacques Chirac a alors lancé une reprise de la réflexion sur une nouvelle assiette des cotisations patronales prenant en compte d'autres éléments que les seuls salaires : *« Il faut maintenant aller vers une assiette de cotisations patronales qui ne prenne pas seulement en compte les salaires mais l'ensemble de la valeur ajoutée »*. Il proposait même de reprendre les travaux du rapport Chadelat de 1997 [Chadelat, 1997] qui avançait la piste d'une modification de l'assiette des cotisations patronales à partir du rapport masse salariale / valeur ajoutée, en reprenant explicitement nos hypothèses de travail elles-mêmes fondées sur celles émises par Paul Boccara dès 1977 [Boccara, 1981].

Paradoxalement, les propos de Jacques Chirac ont été immédiatement déformés par son propre camp et la réflexion s'est orientée sur une piste totalement différente, celle d'une cotisation simplement assise sur la valeur ajoutée, avec le souci essentiel d'abaisser le coût du travail et en particulier les charges sociales accusées de peser sur l'emploi et la compétitivité des entreprises [Mills, 2006]. Différentes études et rapports ont été alors commandés, notamment celui confié à cette nouvelle institution qu'est le Conseil d'orientation pour l'emploi, le COE, chargé d'en faire la synthèse [Conseil d'orientation pour l'emploi, 2006]. Pour ma part, je qualifierais ce rapport de « monument de la pensée unique », puisqu'il se contente de suivre des rapports antérieurs en affirmant d'emblée qu'il n'existe pas « d'assiette-miracle », dans la ligne des rapports Maarek (1994), de Foucauld (1995) ou encore Malinvaud (1998).

Les diverses hypothèses étudiées dans le rapport du COE créeraient, au mieux, très peu d'emplois. L'hypothèse centrale est que les cotisations sont néfastes à l'emploi, à la croissance, à la compétitivité, car elles alourdissent le coût du travail. A partir de là, la seule solution consisterait à les réduire encore et à augmenter la CSG, qui selon cette conception, permettrait de « détaxer » le facteur travail rejoignant en cela, finalement, les propositions du parti socialiste.

Quatre orientations ont été étudiées et critiquées dans le rapport du COE **(1)** ;

- une nouvelle assiette valeur ajoutée, qui selon le rapport allègerait certes le coût global du travail, mais alourdirait les charges sur le capital, ce qui tendrait à défavoriser les entreprises capitalistiques, les entreprises exportatrices, les secteurs de haute technologie, si bien que cela pénaliserait la compétitivité, l'emploi et la croissance ;

- une contribution patronale généralisée (CPG) assise sur la masse salariale étendue aux éléments de rémunération aujourd'hui exonérés (intéressement, participation, stock-options, etc.), ainsi que sur le résultat courant avant impôt de l'entreprise. Cette taxation des dispositifs de rémunération non salariaux ne reçoit pas, à l'évidence, les faveurs du patronat et du Medef ;

- une augmentation de la TVA, dont le produit, dit TVA sociale, serait affecté au financement de la protection sociale en contrepartie d'une baisse de cotisations patronales. La plupart des syndicats d'employeurs, le Medef en tête, appuient cette solution en arguant que dans ce cas *«la baisse des cotisations sociales n'est pas compensée par une taxation du capital»*. Mais, à juste titre, les syndicats de salariés, exceptée la CGC, la refusent puisque la hausse des prix inévitable pèserait encore plus largement sur les ménages modestes en raison du caractère inégalitaire de la TVA. Selon les défenseurs de la « TVA sociale », cette source de financement devrait s'accompagner de la disparition des cotisations patronales au niveau du SMIC, soit des 2,1% résiduels compte tenu des exonérations en vigueur ;

- concernant la modulation des cotisations patronales en fonction du rapport des salaires à la valeur ajoutée, le Conseil d'orientation pour l'emploi a accepté en définitive d'aborder cette piste, mais sans poursuivre très avant les modélisations souhaitables. Elle n'a évidemment pas les

faveurs de la majorité du conseil. Le Medef juge « incertains» ses effets sur les entreprises et l'emploi et qualifie la modulation de solution « aventureuse ». Toutefois, sur demande de la CGT, Raymond Soubie, président du COE, a rappelé le 12 juillet dernier que la modulation des cotisations patronales constituait *« une piste sur laquelle il faut continuer de travailler »*.

En définitive, le rapport du COE n'aborde que très timidement la question d'une réforme du financement de la protection sociale, car il ne s'agirait que de compenser une exonération totale des charges patronales au niveau du SMIC, ce qui est un objectif affiché par le gouvernement actuel. Quelle que soit l'hypothèse envisagée, la modification d'assiette du financement ou une nouvelle forme de cotisation ne jouerait que sur 2 milliards d'euros au maximum. Rien de surprenant du coup que les conclusions des modélisations donnent de très faibles résultats en terme de création d'emplois. L'hypothèse jugée la plus favorable, celle d'une cotisation sur la valeur ajoutée, ne créerait que 25 000 emplois sur une période de 3 ans. Au bout du compte, non seulement les effets pervers du mode de financement actuel liés au type de gestion des entreprises, ne sont pas remis en question, mais il s'agirait d'aggraver le désengagement des entreprises du financement de la protection sociale. En outre, parallèlement aux travaux menés par le COE, les propositions pour les élections de 2007 des partis politiques dominants s'orientent en général vers une fiscalisation généralisée de la politique familiale, de l'assurance-maladie et de la lutte contre l'exclusion, qui seraient totalement financées par la CSG appliquée aux seuls ménages. On voit à l'?uvre la logique libérale, pour laquelle seules les retraites et l'assurance-chômage seraient financées par les entreprises, et encore en se réduisant constamment, tout en détachant les risques dits non-contributifs renvoyés à la solidarité nationale, donc à un financement fiscalisé et en organisant la percée des couvertures individualisées facultatives et de la capitalisation.

M.L. ***Les communistes proposent que les prélèvements pour financer les besoins sociaux se fassent sur la création de richesses. Où est la différence ?***

C.M. Les propositions des communistes appellent une réforme du financement visant le développement des cotisations sociales, particulièrement des cotisations patronales, pour faire face aux nouveaux besoins sociaux (famille, santé, retraite, emploi…). Elles critiquent l'assiette de la seule valeur ajoutée, défendue par la droite et le parti socialiste et le transfert des contributions sur les ménages à travers la CSG, pour défendre le principe des cotisations assises sur les salaires [Greder, Mills, 2005].

Les prélèvements sociaux devraient principalement reposer sur le principe des cotisations sociales liées aux salaires versés dans les entreprises, le lieu de la création des richesses. Le choix d'un financement à partir des cotisations, c'est d'abord le choix d'un partage des richesses produites en faveur des salariés, et d'une action à la racine sur la façon de produire les richesses en accroissant la part de salaires et des fonds sociaux. Le choix du financement correspond à un choix de société : ainsi, le choix de la cotisation est-il celui de la solidarité, de la responsabilité sociale des entreprises, le choix d'une sécurité sociale gérée par les assurés sociaux. Au contraire, pour nous, la CSG et la fiscalisation, c'est le choix de l'étatisation pour servir en fait plus directement les intérêts immédiats du capital et freiner les dépenses sociales. Nous voulons sortir des cercles vicieux qui organisent le tarissement des recettes de la protection sociale. Nous combattons la théorie dominante qui présente le financement de la protection sociale, tout particulièrement les cotisations patronales, comme un boulet handicapant l'emploi, en prétendant que cela élève de façon excessive le coût du travail. Il convient de montrer, au contraire, que le financement de la protection sociale, notamment les cotisations sociales, constitue un facteur de développement des ressources humaines, un moteur pour un autre type de progression de la productivité du travail et un autre type de croissance.

L'idée défendue par le parti socialiste, et par certains à droite, d'une contribution sur la valeur ajoutée ne dit rien du type de production de la valeur ajoutée. Elle ne permet pas d'agir sur l'accroissement indispensable de la part des salaires dans la valeur ajoutée et reste fondamentalement marquée par le postulat selon lequel il faudrait réduire incessamment le coût du travail. Elle tend à aggraver la déresponsabilisation des entreprises, alors que dans le même temps on ferait monter encore la fiscalisation à travers la CSG qui ne repose que sur les seuls ménages. Au contraire, il conviendrait selon moi, d'agir à la racine pour révolutionner le type de gestion des entreprises et le type de progression de la productivité du travail à partir du développement des ressources humaines. L'idée aussi que l'on pourrait agir sur la répartition des revenus en ne faisant que rétablir le lien entre la progression des salaires et la productivité du travail n'est pas non plus en mesure de modifier en profondeur le type de gestion des entreprises afin de répondre au financement des besoins sociaux. Ce sont les charges financières des entreprises qu'il s'agirait de réduire et non pas les « charges sociales » et c'est pourquoi les propositions des communistes s'étendent à la nécessité de nouveaux crédits à taux d'intérêt bonifiés pour les entreprises, notamment les PME, lorsqu'elles s'engagent dans des investissements productifs centrés sur le développement de l'emploi, des salaires, des qualifications et de la formation. Ceci devrait être aussi mené au niveau européen, en liaison avec une lutte contre le dumping fiscal et social. Mais ceci suppose aussi de nouveaux statuts et de nouvelles missions pour la Banque centrale européenne, car la politique monétariste actuellement menée va à l'encontre des investissements publics et des dépenses publiques et sociales nécessaires pour développer l'emploi et répondre aux besoins sociaux en Europe. Cela appelle évidemment des luttes pour une autre mondialisation.

Pour revenir à la question d'une réforme des cotisations patronales en France, nous proposons une modulation en fonction du ratio masse salariale sur valeur ajoutée visant à sortir des limites du système actuel (que Jacques Chirac a mis lui-même en évidence). L'objectif est d'avancer vers un financement dynamique de la protection sociale, en lien avec le développement de l'emploi, des salaires et de la formation pour un nouveau type de croissance qui serait source de nouvelles recettes pour le système de protection sociale. Je pense que nous reviendrons sur ce principe de modulation des taux de cotisations patronales et ses objectifs.

M.L. ***Dans le monde actuel, la part des richesses dévolue à la masse salariale est en recul et la productivité est très différente d'un secteur d'activité à l'autre. La rentabilité du capital est diverse. Est-il raisonnable de continuer à taxer la masse salariale alors que la seule masse salariale n'est plus le reflet fidèle de la richesse des entreprises ? Peut-on encore parler de salaire différé ?***

C.M. La France est devenue, parmi l'Union européenne à 15, le pays avec l'Italie où la part des salaires dans la valeur ajoutée est la plus basse. Celle-ci a globalement perdu près de 12 points dans les entreprises privées depuis 1983. Ce sont les politiques économiques menées et les types de gestion des entreprises qui ont miné la part des salaires dans la valeur ajoutée et il est urgent de rompre définitivement avec ces politiques libérales.

Les premiers rapports qui pointaient les effets pervers de l'assiette des cotisations patronales reposant massivement sur les industries de main-d'œuvre sont anciens, puisqu'ils datent du milieu des années 70, phase d'explosion de la crise systémique [Boutbien, 1974 ; Granger, 1975 ; Ripert, 1977]. Les propositions de réformes avancées par des économistes communistes apparaissent dès 1977 et elles seront développées par la suite. Elles visent à élargir l'assiette des cotisations sociales, d'une part grâce à une modulation des taux de cotisations patronales en fonction de la part des salaires dans la valeur ajoutée, avec l'objectif d'une augmentation de la part des salaires dans la valeur ajoutée et d'un accroissement des rentrées de cotisations, et d'autre part à travers la création d'une cotisation nouvelle sur les revenus financiers des entreprises. Ces propositions ont été précisées lors du mouvement social contre le plan Juppé fin 1995, puis lors du mouvement contre la loi Fillon sur les retraites en 2003 et contre la réforme de l'assurance maladie en 2004.

Sur la seconde partie de ta question, je dirai mes réticences devant ce terme de salaire différé. Il est certes utile pour rappeler que les cotisations sociales et les prestations qu'elles financent appartiennent aux travailleurs. Mais, dans une large mesure, les cotisations, qui sont le principe même de la Sécu, constituent du « hors salaire », car elles concourent à la reproduction élargie de la force de travail et permettent de dépasser les limites du salaire, ce qui a permis en son temps de sortir de la crise d'entretien de la force de travail d'entre les deux guerres. La rémunération globale des salariés comprend ainsi, d'une part le salaire direct et, d'autre part, le financement public socialisé d'une partie de la reproduction de la force de travail qui revêt un aspect collectif pour lequel le terme de « salaire différé » est assez mal adapté. Les cotisations sociales sont une prise sur la valeur ajoutée, une partie de la valeur ajoutée qui ne va pas au profit et c'est pourquoi le principe de la cotisation sociale reste un principe moderne et révolutionnaire. Les cotisations calculées en fonction des salaires versées sont prélevées sur la valeur ajoutée créée par les salariés eux-mêmes, elles servent à financer des prestations qui permettent de développer leur capacité contributive. Chacun cotise en fonction de sa capacité contributive et peut recevoir des prestations en fonction de ses besoins, notamment s'il s'agit du système de soins. Les cotisations sont ainsi enracinées et source de dynamique économique, ce qui donne les moyens de financer la protection sociale [Greder, Mills, 2005]. Ta question amène aussi à évoquer que ce financement public socialisé tend à s'amenuiser au fil des réformes libérales. Plus l'on réduit le financement par cotisations dans l'entreprise en montant en contrepartie la fiscalisation, plus le système de protection sociale se désolidarise, tandis que le désengagement des entreprises risque de mettre le doigt dans l'engrenage d'une rupture avec un mode de gestion collectif des risques sociaux tout en accélérant la déflation salariale. Ainsi, les propositions du Medef prétendant qu'une baisse des cotisations se traduirait *in fine* par des salaires directs plus élevés sont un leurre : là où le niveau de protection sociale est faible, les salaires directs le sont également ou ils tendent à le devenir. Une protection sociale faible s'accompagne ainsi inévitablement d'une faible productivité du travail et inversement, si bien que les pays où le coût du travail apparaît élevé et où la protection sociale est forte ont en définitive une compétitivité supérieure (de Grauwe, 2003].

M.L. ***Les communistes proposent que tous les revenus participent au financement de la protection sociale et refusent une fiscalisation du système : est-ce réaliste puisque seul le fisc connaît ces revenus ? N'y a-t-il pas contradiction ?***

C.M. Tous les revenus doivent effectivement contribuer au financement de la protection sociale. Si les revenus financiers des ménages sont pour une part soumis à la CSG (il existe de multiples exonérations), ils sont taxés très largement en dessous des revenus du travail, en raison de la volonté des politiques libérales d'appliquer une fiscalité avantageuse pour l'épargne. On pourrait donc augmenter le taux de CSG sur les revenus financiers à la hauteur de celui appliqué aux salaires. Actuellement sur le rendement d'un point de CSG, près de 9 milliards d'euros, seuls 12% proviennent des revenus financiers des ménages et donc 88% proviennent des salaires, d'autres revenus du travail ou des revenus de remplacement (retraites, indemnités journalières…). En outre, de nombreux revenus de nature salariale échappent à la CSG et aux cotisations sociales, l'intéressement, les primes dans la fonction publique, mais surtout les stocks options et ce qu'il est devenu courant d'appeler les « golden parachutes », formes de rémunérations et d'avantages qui ne concernent que des cadres dirigeants de grandes entreprises mais qui représentent des sommes considérables.

Mais surtout, il s'agirait de réintégrer dans l'assiette des cotisations sociales les revenus financiers des entreprises et des institutions financières qui ne contribuent pas au financement de la protection sociale. Les revenus financiers des entreprises représentent pour leur part en moyenne 80 milliards d'euros annuellement et les soumettre à une nouvelle cotisation sociale au même taux que les salaires, cela apporterait approximativement 9 milliards d'euros de recettes au financement de la protection sociale.

M. L. ***La CSG a dépassé le montant de l'impôt sur le revenu. Est-ce réaliste de vouloir supprimer cette ressource ? Est-ce encore faisable ?***

C.M. Les recettes de la CSG et de la CRDS ont représenté 72 milliards d'euros en 2005, contre un peu moins de 50 milliards pour l'impôt sur le revenu. 72 milliards d'euros, c'est environ 15% de l'ensemble du financement de la protection sociale. Mais la part de la CSG-CRDS dans le financement de l'assurance maladie atteint maintenant 37%, alors que les cotisations

patronales et salariales n'en représentent plus que la moitié. Le taux de CSG appliqué sur les salaires dépasse 8% (CRDS incluse) depuis la loi Douste-Blazy sur l'assurance maladie de 2004 qui, à la fois a augmenté le taux de CSG sur les revenus de remplacement et fait passer de 95% à 97% du salaire brut l'assiette de la CSG pour le salariés. Pour les revenus de remplacement, il s'élève à 6,2 % sur les allocations de chômage et les indemnités journalières, et désormais à 6,6 % sur les pensions de retraites et de préretraites si leurs bénéficiaires sont soumis à l'impôt sur le revenu. Mais la CSG pourrait s'élever demain à… 23 % des salaires si l'on suivait certains des projets actuels, aussi bien à droite qu'à gauche.

Certains proposent une fusion de la CSG avec l'impôt sur le revenu, mais même si l'on établissait une progressivité de la CSG, ceci ne règlerait en rien la question, car la CSG n'a aucunement rempli son objectif affiché en 1991 de faire participer l'ensemble des revenus au financement des besoins sociaux : c'est une contribution qui symbolise le désengagement des entreprises de la protection sociale, puisqu'elle ne pèse que sur les seuls ménages. La CSG est très inégalitaire, puisqu'elle est proportionnelle et non progressive ; elle aggrave les limites de l'impôt sur le revenu, dont les réformes depuis 2000 sont elles-mêmes injustes socialement puisqu'elles ne favorisent que les hauts revenus.

Pour ma part, j'estime que la fuite en avant dans la fiscalisation de la protection sociale est corrélée à un type de politique économique et de gestion des entreprises conduisant aux limites de l'assiette actuelle des cotisations patronales et de la répartition des charges sociales entre les entreprises. L'objectif devrait être à terme d'organiser un mouvement de bascule entre la CSG et les cotisations. Ce remplacement progressif prendrait certes du temps, mais cela s'inscrirait dans un processus dynamique, notamment à partir de la modulation des cotisations patronales visant à inciter à l'accroissement du rapport entre les salaires et la valeur ajoutée. Celle-ci tendrait à freiner la course à la financiarisation, aux licenciements, aux économies sur les salaires et au contraire à brancher le financement de la protection sociale sur le développement de l'emploi et des salaires afin d'accroître les rentrées de cotisations.

La CSG n'a quant à elle en rien réglé le déséquilibre financier des régimes sociaux lié au chômage et à la déflation salariale. Loin d'être branchée sur la croissance, comme le sont les cotisations, elle s'appuie sur des économies sur les dépenses publiques et sociales et tend à asphyxier la croissance. Toutefois, des besoins en financement de la politique de santé publique, (formation des personnels de santé, recherche médicale, équipements hospitaliers…), dépendent de manière incontournable du budget de l'État qui, dans une large mesure, se défausse sur la Sécurité sociale de dépenses qui lui incombent. J'avoue ne pas comprendre pourquoi le financement des politiques de santé publique n'impliquerait pas la participation des entreprises.

M.L. ***Comment peut-on assurer à la fois le développement des ressources nécessaires à la protection sociale et le développement de l'emploi ?***

C. M. L'emploi est au cœur du financement de la protection sociale : 100 000 chômeurs en moins, cela représente 1,3 milliard d'euros de rentrées de cotisations en plus. Mais également le développement des salaires, puisque 1% d'augmentation de la masse salariale, cela représente 2,5 milliards d'euros en plus. Les politiques économiques qui ont engendré une baisse de 10 points de la part des salaires dans la valeur ajoutée depuis 1983 sont responsables pour une très large part de la crise du financement de la protection sociale. Seul un changement radical de politique économique et du type de gestion des entreprises permettrait d'inverser cette tendance. Certes, cela passe par un relèvement de la part des salaires dans la valeur ajoutée, mais on ne se peut contenter de réclamer, comme le fait Michel Husson dans une document-programme de la Fondation Copernic [Copernic, 2006], le retour à la progression des salaires au niveau de celle de la productivité du travail, ce qui était la base de la politique des revenus en 1963.

En effet, la protection sociale et son financement ne concernent pas seulement la répartition des richesses, mais leur type de production, le type de progression de la productivité du travail, les luttes et les interventions des salariés dans la gestion des entreprises pour un accroissement, dans le partage de la valeur ajoutée, de la part de la valeur ajoutée disponible pour l'emploi, les salaires, la formation et les qualifications [Boccara, 1985]. Ceci implique des luttes et des constructions nouvelles pour une réorientation des fonds publics, des critères de gestion des entreprises et du crédit pour viser directement l'emploi, les salaires et la formation.

Je pense qu'il est indispensable de lancer un grand débat sur la réforme de l'assiette des cotisations patronales afin de viser l'accroissement des rentrées de cotisations, débat qui va beaucoup plus loin que les quelques « réformes » proposées par le Conseil d'orientation pour l'emploi sur la demande de Jacques Chirac. Il est vrai que les entreprises de main d'œuvre (BTP, l'industrie, la métallurgie dont on a tellement parlé récemment, etc.), les entreprises qui embauchent, qui accroissent les emplois et les salaires, ont un rapport charges sociales/VA beaucoup plus élevé. Inversement, les sociétés financières, les entreprises qui licencient, réduisent la part des salaires dans la valeur ajoutée, qui jouent les placements financiers contre la croissance réelle et l'emploi, ont un rapport charges sociales/VA beaucoup plus bas. Ce système avantage les entreprises capitalistiques et les sociétés financières, au détriment des industries de main d'œuvre et de la création d'emplois correctement rémunérés.

Aussi faut-il non seulement proposer de relever le taux et la masse des cotisations patronales, en corrélation avec une politique de relèvement de la part des salaires dans la valeur ajoutée produite (développement de l'emploi, des salaires, de la formation, de la qualification des salariés), mais engager un processus de modulation des taux de cotisation, que j'ai évoqué à plusieurs reprises mais que je souhaite approfondir ici. Le principe de cette réforme de fond pourrait être le suivant : on garderait l'assiette salaire mais on corrigerait ses limites actuelles liées au type de politique économique et de gestion des entreprises. L'objectif serait de viser de nouvelles rentrées de cotisations articulées au développement de l'emploi, des salaires. Il s'agirait d'inciter à un nouveau type de croissance réelle, à partir du développement de l'emploi, des salaires, de la formation, de l'accroissement du rapport masse salariale / valeur ajoutée, soit la part des salaires dans la valeur ajoutée produite. Les entreprises qui, sous contrôle de l'intervention des salariés dans les gestions, relèvent la part de la masse salariale dans la valeur ajoutée (emploi, salaires,

formation, promotion des salariés, fonds sociaux) seraient assujetties à *un taux de cotisation relativement abaissé*, mais en visant l'accroissement des salaires, de l'emploi et d'un nouveau type de croissance, la masse des cotisations qu'elles versent s'accroîtrait. Inversement, les entreprises qui licencient, réduisent la part des salaires dans la valeur ajoutée, fuient dans la croissance financière, devraient être assujetties à *un taux de cotisation beaucoup plus lourd*. Ceci constitue un moyen de dissuader les entreprises de la course à la croissance financière et aux économies massives sur l'emploi et les salaires.

Il s'agirait ainsi de mettre en cause le type de croissance et de gestion des entreprises, notamment des critères de gestion visant la rentabilité financière contre le développement des ressources humaines. Au lieu de précipiter le désengagement des entreprises de la protection sociale, l'objectif est de les responsabiliser et de les rendre solidaires dans le développement de l'emploi et des salaires, pour enclencher un nouveau type de croissance centré sur le développement des ressources humaines (emploi, salaires, formation, etc.).

M.L. ***Certains disent qu'il faut augmenter les dépenses de santé. N'est-ce pas un peu court ?***

C.M. L'augmentation des dépenses de santé s'inscrit dans un processus objectif en relation avec le niveau de développement économique, le vieillissement de la population, la réponse aux besoins de santé nés de nouveaux fléaux ou de la recrudescence de fléaux anciens. Mais il y aussi urgence d'une réorientation des dépenses afin de sortir des inégalités de santé dont pâtissent les milieux défavorisés et les inégalités de santé provenant du problème de la santé au travail. Ainsi, il faudrait mettre en place une véritable prévention de la santé sur cette question des risques professionnels. Pour sortir des inégalités de santé qui frappent les milieux populaires, nous proposons résolument d'avancer vers la gratuité des soins permettant un accès précoce aux soins, qui serait en outre facteur d'économies sur les dépenses. Les besoins de santé devraient être évalués au plus près du terrain à partir des propositions de tous les acteurs concernés, le secteur médico-social certes, mais aussi les élus, le monde associatif et les populations elles-mêmes.

Il faut impérativement sortir du rationnement comptable qui empêche l'hôpital public de s'acquitter de ses missions. Une réforme de progrès et d'efficacité de la gestion hospitalière, élaborée par les salariés, avec la participation des associations de malades, est incontournable. Ceci implique de nouveaux moyens de financement, mais suppose que l'on rompe avec la course à la rentabilité financière, en premier lieu pour l'hôpital public qui se voit imposer, depuis la tarification à l'activité (T2A), des normes de fonctionnement incompatibles avec sa mission de service public.

Une issue doit être trouvée d'urgence à la crise de la démographie médicale, ce qui implique des moyens importants en matière de formation de personnel et de création d'emplois, à l'hôpital comme pour les soins de ville. Il faut sortir du *numerus clausus* beaucoup plus vigoureusement que les quelques mesures annoncées et mettre en œuvre un véritable plan d'urgence emploi-formation concernant les professions médicales et paramédicales.

Les structures du système de santé doivent être mieux coordonnées et travailler en concertation. Le travail en réseau entre hôpital et médecine de ville démontre là où il est effectif que l'efficacité peut s'accompagner d'une maîtrise médicalisée des dépenses qui rompt avec le principe de maîtrise comptable qui continue d'animer les volontés de réformes. En réalité, celle de 2004 instituée par la loi Douste-Blazy n'est absolument pas susceptible de maîtriser les dépenses de santé, sauf à multiplier les inégalités d'accès aux soins à travers la montée de la privatisation. La régulation des dépenses ne serait possible qu'à travers, d'une part une réforme de la rémunération des médecins émancipée notamment du principe de la rémunération à l'acte, qui reste à l'évidence inflationniste et, d'autre part, une véritable politique du médicament. Actuellement, c'est bien la hausse des dépenses en médicaments qui représente le facteur contribuant le plus à la hausse des dépenses de santé, alors que les firmes pharmaceutiques continuent à prospérer. Leurs profits, leur type de gestion et leur politique doivent être remis en cause par un contrôle public et social de la gestion des groupes pharmaceutiques, qui impliquerait des interventions sur leur politique des prix, sur la recherche, sur les décisions de mise sur le marché des médicaments, et sur les décisions de remboursement (ou de déremboursement) par l'assurance maladie. Il est donc urgent que les acteurs du système de santé, les salariés, les citoyens, les associations de malades, se mêlent de la gestion des entreprises pharmaceutiques et s'expriment sur les choix des politiques publiques pour aboutir à une politique du médicament efficace socialement.

Plus généralement, il faut lutter pour abroger la loi Douste-Blazy en sortant de la « gouvernance » instaurée par cette contre-réforme qui a mis en place des mécanismes susceptibles de livrer aux intérêts privés le système de santé [Mills, Caudron, 2004]. Mais pour restaurer et améliorer la solidarité dans le système de santé, un réforme de fond du financement est nécessaire puisqu'il est, nous l'avons dit, particulièrement fragilisé par le processus en marche de la fiscalisation de son financement.

M.L. ***Tu refuses la TVA sociale. N'aurait-elle pas au moins l'avantage de faire participer à notre protection sociale le travail fait à l'étranger ?***

C.M. Je sais que ce prétexte constitue l'argument essentiel de ceux qui ont pris le parti de la TVA sociale. Ce mouvement est dirigé principalement par Jean Arthuis. Il est soutenu par le Medef, la FNSEA, la CGPME, bref par l'ensemble ou presque des organisations patronales **(2)**. Mais l'idée qu'une hausse de la TVA se compenserait au niveau intérieur par une baisse des prix hors taxes suppose que les entreprises répercutent intégralement la baisse des coûts salariaux qui leur serait accordée dans le même temps. Cette idée est absolument irréaliste, sauf peut-être dans certains cas où la concurrence jouerait à plein. Il suffit de constater que les exonérations de charges accordées jusqu'à présent ne se traduisent que très rarement par des baisses de prix. En revanche, ce qui est sûr, c'est que les prix à la consommation hausseraient de manière considérable puisque parmi les hypothèses étudiées, la TVA à 19,6 % pourrait passer à 22,4% et celle à 5,5% à…13%., y compris sur les produits alimentaires. Le risque d'un effet dépressif sur la consommation est donc énorme et lié en outre à des problèmes

accrus pour les revenus modestes en raison de la hausse de prix des produits de consommation de base.

Quant à l'idée de « faire participer à notre protection sociale le travail fait à l'étranger », elle repose sur un mécanisme supposé de dévaluation compétitive à travers la « TVA sociale ». Comme les produits vendus à l'étranger le sont hors taxes, et si les entreprises baissent leur prix en répercutant les baisses de charges accordées, cela équivaudrait à une baisse des prix à l'exportation. Conjointement, comme la nouvelle TVA serait applicable en France aux produits importés, cela les renchérirait d'autant pour le consommateur final. Ce faisceau de conséquences « bénéfiques » liées à la TVA sociale paraît déjà extrêmement hypothétique, mais même si les choses se passaient ainsi, au niveau intra-européen, quelle serait la position de Bruxelles devant cette « dévaluation compétitive » en principe interdite ? En ce qui concerne les échanges mondiaux et la lutte contre les délocalisations, le différentiel obtenu ne resterait de toute façon que très marginal, puisqu'il n'équivaudrait au mieux qu'à une baisse relative du coût du travail de 2,1% pour les salaires au niveau du SMIC. Quant au renchérissement des produits importés, il serait insuffisant avec une hausse de 2% à 3% pour les produits manufacturés, alors qu'une hausse de 7,5% pour les produits alimentaires serait prohibitive pour les pays du sud, ce qui va à l'encontre des objectifs visés par les échanges internationaux.

C'est donc bien l'idée de la TVA sociale qui est aventureuse, d'autant que ce serait mettre la main dans un engrenage très dangereux. Ceux qui montrent l'exemple du Danemark, où effectivement une fraction de la TVA élevée (25% au total) finance une part assez large de la protection sociale, oublient de nous dire que l'ensemble des prélèvements obligatoires y sont très importants, pratiquement 53% du PIB ; or, les tenants de la TVA sociale sont les mêmes que ceux qui prétendent que les prélèvements obligatoires, 44% d'après l'OCDE, sont insupportables en France. Ils omettent aussi de rappeler que le coût total du travail est beaucoup plus élevé au Danemark qu'en France, pratiquement 1,4 fois plus et qu'au bout du compte le pouvoir d'achat des salaires des travailleurs danois ne pâtit pas véritablement de cette TVA élevée. Dans ce système à l'origine très beveridgien, le financement de la protection sociale s'est instauré selon des normes très différentes des nôtres, avec notamment une très forte puissance des syndicats de travailleurs dans les négociations collectives, et il paraît illusoire de vouloir copier tel quel le système danois.

En France, le mécanisme de la TVA sociale renforcerait, d'une part, dangereusement une fiscalisation reposant sur les seuls ménages, en déresponsabilisant plus encore les entreprises On se priverait du lien entre protection sociale et croissance, ce qui serait contre-productif par rapport à la croissance réelle et anti-redistributif. Cela mènerait, d'autre part, à l'étatisation définitive du système de protection sociale et son éclatement, à de nouveaux rétrécissements de la prise en charge des risques sociaux, et conjointement à l'accélération de la montée du privé pour les retraites et l'assurance maladie, mais ceci est aussi un objectif des libéraux qui prônent la TVA sociale. Pour faire pièce à cette idée de TVA sociale et à l'accélération des contre-réformes hyper-libérales, il faut continuer à faire monter les propositions alternatives de réformes des cotisations patronales réelles et constructives. La modulation des taux en fonction des salaires dans la valeur ajoutée constitue une piste véritable visant à permettre le financement des besoins sociaux, sur laquelle il est possible de travailler avec d'autres forces. Comme toutes les réformes profondes et ambitieuses, elle se voit souvent opposer les arguments de la complexité, mais ce qui de manière non avouée gêne ses détracteurs, c'est qu'elle suppose un changement radical du type de gestion des entreprises et de politique économique. Cette réforme serait d'autant plus efficace qu'elle serait articulée avec le projet réaliste et radical de construction d'un nouveau système de Sécurité d'emploi, de formation et de revenus [Boccara, 2002] ■

(1) Voir, pour une synthèse de ce rapport, *« La réforme du financement de la Sécurité sociale mal partie »*, Yves Housson, *L'Humanité*, 12 juil. 2006.
(2) Cette réponse a été rédigée avec le concours de José Caudron qui pu débattre avec Jean Arthuis de la TVA sociale et du financement de la protection sociale, dans le cadre de l'Assemblée générale de la Mutualité sociale agricole du Maine-et-Loire à Angers le 2 juin dernier.

Bibliographie

• Boccara, 2002, Paul Boccara, *Une sécurité d'emploi ou de formation. Pour une construction révolutionnaire de dépassement du chômage*, Le Temps des cerises, coll. Espere.
• Boccara, 1985, Paul, Boccara, *Intervenir dans les gestions avec de nouveaux critères*, Messidor & Éditions sociales.
• Boccara, 1981, Paul Boccara, « Un débat d'idées pour l'efficacité d'une politique économique nouvelle », *Économie et Politique*, mai.
• Boutbien,1974, Léon Boutbien, *Les problèmes posés par la sécurité sociale*, Conseil économique et social.
• Chadelat, 1997, Jean-François Chadelat, *Rapport sur la réforme des cotisations patronales* remis à Lionel Jospin le 16 juin 1997, Liaisons sociales, n° 79/97.
• Conseil d'orientation pour l'emploi, 2006, *Rapport du groupe de travail sur l'élargissement de l'assiette des cotisations employeurs de sécurité sociale*, disponible sur les sites du Conseil d'orientation pour l'emploi et sur www.premier.ministre.gouv.org.
• Fondation Copernic, 2006, *Propositions pour sortir du libéralisme*, Les Documents de la Fondation Copernic, Syllepse.
• de Foucauld, 1995, Jean-Baptiste de Foucauld , *Le Financement de la protection sociale*, Commissariat Général du Plan, La Documentation française.
• Granger, 1975, Serge Granger, Un aménagement de l'assiette des charges sociales assurées par les entreprises pour tenir compte de l'ensemble des éléments d'exploitation, Commissariat général du Plan.
• de Grauwe, 2003, Paul de Grauwe, « La mondialisation met-elle en péril la Sécurité sociale ? », *Problèmes économiques*, n°2.801-2.802, 19 mars.
• Greder, Mills, 2005, Joëlle Greder, Catherine Mills, Projet pour un débat à gauche sur la protection sociale : Quelles réformes pour sortir de la crise actuelle ?, contribution pour le 33e Congrès du Parti communiste français de janvier 2006, disponible sur le site www.pcf.fr
• Maarek,1994, Gérard Maarek, *Coût du travail et emploi : une nouvelle donne*, Commissariat Général du Plan, La Documentation française.
• Malinvaud, 1998, Edmond Malinvaud, *Les cotisations sociales à la charge des employeurs : analyse économique*, Conseil d'analyse économique, La Documentation française.
• Mills, 2006, Catherine Mills, « Une réforme de l'assiette des cotisations patronales ! Oui, mais quelle réforme ? », *Économie et Politique*, janv.-fév.
• Mills, Caudron, 2004, Catherine Mills, José Caudron, *Le système de santé, résistances et alternatives. Critique de la contre-réforme Douste-Blazy et perspectives*, Le Temps des cerises, coll. Espere,
• Ripert, 1977, Jean Ripert, *Une modification de l'assiette des charges sociales, en raison des conséquences* coll. AES, nlle édition 2004.
• *Le système de santé, résistances et alternatives. Critique de la contre-réforme Douste-Blazy et perspectives*, (avec José Caudron), Le Temps des cerises, coll. Espere, 2004.
• *Main basse sur l'assurance maladie*, avec José Caudron, Jean-Paul Domin, Nathalie Hiraux, Michel Maric, Note de la Fondation Copernic, Syllepse, sept.2003.
• *Les retraites. Des luttes immédiates à une réforme alternative*, direction avec Paul Boccara, textes de Frédéric Boccara, Paul Boccara, José Caudron, Yves Dimicoli, Denis Durand, Fabien Maury, Catherine Mills, Benoît Monier, Alain Morin, Bruno Odent, Le Temps des cerises, coll. Espere, 2003.
• Protection sociale. Économie et politique. Débats actuels et réformes (avec José Caudron), Montchrestien, coll. AES, 2001.