

1. La CSG

Un tiers environ de l'assurance-maladie est actuellement financée par la CSG, qui s'est progressivement substituée aux cotisations¹. 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 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.

¹ 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.

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.