

# Une réforme de l'assiette des cotisations patronales !

## Oui, mais quelle réforme ?

Catherine Mills

**L**ors de ses vœux pour 2006, Jacques Chirac a vivement critiqué l'assiette actuelle des cotisations patronales en ces termes : « *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* ». En précisant qu'il s'inspirait du rapport Chadelat de 1997, il a estimé « *qu'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* » en reprenant l'idée d'une modulation des cotisations patronales. Cependant, sous le poids des critiques du Medef et de la droite, ces propositions ont rapidement évolué. Dès le lendemain lors des « vœux aux forces vives de la Nation », le Président mettait l'accent sur la prétendue exception française qui résulterait d'un excès des charges patronales pesant sur le coût du travail et handicaperait les entreprises françaises dans la compétition internationale. Certains ont alors évoqué un simple transfert (de l'ordre de 5 à points) du taux de cotisation patronale appliqué aux salaires sur des points de cotisation appliqués à la valeur ajoutée. On peut donc craindre que le projet de réforme, présenté avant l'été par le Conseil d'orientation pour l'emploi présidé par Raymond Soubie, obéisse aux injonctions libérales. Cependant, de manière inattendue, le débat sur la nécessité d'une réforme de l'assiette des cotisations patronales se trouve relancé.

### L'élargissement de l'assiette des cotisations patronales à la valeur ajoutée : trente ans de débats (1)

L'explosion de la crise systémique à partir des années 70 entraîne l'explosion des déficits : en 1978, le déficit du régime général de la Sécurité sociale atteint 10 milliards de francs. Les industries de main-d'œuvre s'estimant pénalisées par un système de financement qui ne repose que sur la seule assiette des salaires, plusieurs rapports, le rapport Boutbien (1974) du Conseil économique et social, les rapports Granger (1975) et Ripert (1977) du Commissariat général du Plan, mènent la réflexion sur une nouvelle assiette valeur ajoutée.

Dès 1977, Paul Boccard avance, dans le cadre de ses travaux sur l'issue à la crise, la recherche d'un nouveau type de croissance et de nouveaux critères de gestion des entreprises, le principe d'une réforme de l'assiette des cotisations patronales, à partir notamment d'une modulation du taux

de cotisations patronales en fonction du ratio masse salariale / valeur ajoutée (2). Puis après la victoire de la gauche en 1981, Roland Lantner, pour le ministre de la santé Jack Ralite, et Jacques Peskine expérimentent dans leurs travaux certaines propositions d'économistes communistes, mais aussi de la CGT. Ainsi, en 1982, le rapport Peskine commandé par Nicole Questiaux, ministre de la Solidarité du gouvernement Mauroy, conduit une analyse comparée entre une simple contribution sur la valeur ajoutée et une modulation des cotisations patronales en fonction du ratio masse salariale / valeur ajoutée. Pour ma part, j'ai proposé de nouvelles recherches sur cette idée de modulation des taux de cotisations patronales dès 1983 et les ai présentées dans les Commissions Protection sociale des IXe et Xe Plans de développement économique et social. Mais le choix des gouvernements et des experts s'est limité à engager la réflexion vers un prélèvement proportionnel sur les revenus des seuls ménages, qui se traduira en 1991 par la mise en place de la CSG.

Le débat est relancé, paradoxalement, par le Plan Juppé en 1996-1997. Alors que ce Plan organise la montée de la fiscalisation, de l'étatisation et d'un rationnement comptable des dépenses de protection sociale en programmant une réduction massive des cotisations patronales, Alain Juppé commande dans le même temps un rapport à Jean-François Chadelat, sur une possible réforme de l'assiette des prélèvements et particulièrement sur l'idée d'une contribution sur la valeur ajoutée.

**Le rapport Chadelat (3)**, dans la ligne du plan Juppé, fixait en préalable la priorité de « *maîtriser l'évolution des dépenses* » et réclamait un transfert massif sur l'impôt pour financer le non-contributif. Il recommandait une forte baisse des cotisations patronales pour ne pas « *peser sur le coût du travail et pénaliser l'emploi, particulièrement l'emploi non qualifié qui est le plus sensible et le plus touché* ». Cependant, en prétendant viser un « *objectif-emploi* », le rapport souhaitait « *une croissance pérenne des recettes* » en soulignant que le déficit est lié à l'insuffisance de la masse salariale. Afin de garantir un taux de croissance des recettes suffisant pour la protection sociale, et de prolonger l'élargissement des cotisations sur les salaires à d'autres revenus amorcé par la CSG et la CRDS, il considérait qu'il n'y a pas « *d'obstacle incontournable pour entamer une réforme en profondeur des cotisations patronales* ».

Puisque le financement actuel aboutissait à de profondes inégalités devant les charges sociales, les industries de

main-d'œuvre étant fortement soumises à cotisations en comparaison des secteurs capitalistiques, l'hypothèse était retenue d'une nouvelle assiette des cotisations patronales sur le principe d'une modulation du taux de cotisation patronale à partir du rapport masse salariale / valeur ajoutée, afin de prendre en compte la politique d'emploi des entreprises. Il pouvait s'agir, selon le rapport, ou bien d'une modulation « verticale », par comparaison des entreprises au niveau national et/ou intersectoriel, ou bien d'une modulation « horizontale » par entreprise selon l'évolution de sa politique menée vis-à-vis de l'emploi. Le principe consistait à appliquer un taux de cotisation plus élevé aux entreprises dont le ratio masse salariale / valeur ajoutée serait inférieur à un plafond de référence, et d'appliquer un taux de cotisation plus bas dans le cas inverse afin d'inciter à l'emploi et de désinciter aux licenciements. Comme l'assiette sur les salaires étant modifiée mais gardée, il ne s'agissait pas d'un nouvel impôt ou d'une nouvelle forme de prélèvement social. Enfin, le rapport Chadelat souhaitait que soit pris en compte un calcul de la valeur ajoutée intégrant les résultats financiers des entreprises, ce qui aurait impliqué de soumettre à contribution au financement de la protection sociale ces revenus qui échappent aux prélèvements sociaux.

C'est Lionel Jospin devenu Premier ministre qui reçoit le rapport Chadelat, mais il s'empresse de « l'enterrer » en commandant un autre rapport à Edmond Malinvaud (4). Prétextant qu'une assiette valeur ajoutée pour les cotisations patronales introduirait un prélèvement sur le profit affectant le dynamisme des entreprises innovantes, le rapport Malinvaud de 1998 va prôner la poursuite des exonérations de cotisations patronales en recommandant de les étendre aux salaires jusqu'à deux fois le SMIC. Dans ses commentaires du rapport, André Gauron jugeait que l'assiette valeur ajoutée pouvait être envisagée, mais exclusivement dans le cadre de l'assurance-chômage, avec un principe de modulation du taux de cotisation patronale à l'assurance-chômage afin de décourager les licenciements. Les propositions actuelles d'élargissement de l'assiette des cotisations patronales à la valeur ajoutée soutiennent le risque de nouvelles réformes régressives en ne maintenant dans l'entreprise que le financement des risques dits contributifs, retraites et chômage, tout en faisant monter en contrepartie la CSG des ménages pour les risques dits non-contributifs, santé, politique familiale, pauvreté et exclusion. D'ailleurs, dans ses vœux, le Président Chirac a lui-même souligné les vertus qu'il accordait à la CSG en tant qu'instrument de réforme du financement de la protection sociale. Nos propositions de refonte des cotisations patronales à partir du ratio masse salariale / valeur ajoutée visent au contraire le financement en dynamique des nouveaux besoins sociaux dans une réforme de progrès et d'efficacité. Nous en rappelons ci-dessous les principes.

### Une indispensable refonte et un développement du financement pour faire face aux nouveaux besoins sociaux.

Nos propositions de réforme de l'assiette des cotisations patronales (5) s'appuient sur le principe des cotisations sociales fonction des salaires versés et d'un financement lié à l'entreprise, lieu où les salariés créent les richesses, à l'opposé d'une fiscalisation (CSG, CRDS) qui organise le rationnement des dépenses sociales. Il est faux de prétendre

que la CSG ferait participer tous les revenus, puisque ses recettes proviennent pour près de 90% des salariés et des revenus de remplacement (retraites, indemnités de chômage), alors que les revenus financiers des entreprises y échappent totalement. Résoudre les problèmes de financement de la protection sociale passe en premier lieu par le relèvement des salaires dans la valeur ajoutée et par l'accroissement du taux et de la masse des cotisations patronales.

### Les défauts de l'assiette actuelle des cotisations patronales liés aux types de gestion des entreprises et de politique économique.

La répartition de l'assiette des cotisations entraîne des effets pervers par rapport à l'emploi et aux salaires. Ainsi, pour les entreprises de main d'œuvre, le rapport charges sociales / valeur ajoutée apparaît beaucoup plus élevé. Au sein d'un même secteur, le ratio sera d'autant plus bas que les entreprises licencient et réduisent la part des salaires dans la valeur ajoutée et jouent les placements financiers contre la croissance réelle et l'emploi.

La recherche d'une réforme efficace de l'assiette des cotisations patronales est liée aux luttes et interventions pour de nouveaux critères de gestion des entreprises, comme l'a mis en évidence Paul Boccard (6). Le premier critère viserait l'efficacité du capital. Il s'agirait de tenir compte, par branche d'activité, du rapport VA/C (valeur ajoutée / ensemble du capital avancé). Ce critère mesure l'efficacité du capital en regard de la valeur ajoutée produite et vise son accroissement impliquerait d'économiser le capital et d'accroître la valeur ajoutée produite à partir d'un même capital avancé. L'autre critère essentiel est celui de la valeur ajoutée disponible pour les travailleurs et les populations, c'est-à-dire la part de la valeur ajoutée qui pourrait être consacrée au développement des ressources humaines (salaires, emplois, formation, qualification, temps libre, protection sociale, etc.) et non aux profits.

### Le débat sur l'assiette valeur ajoutée ou l'assiette salaires

Certains experts au PS, notamment autour d'Henri Emmanuelli, mais aussi parfois à la CGT, proposent de substituer une assiette valeur ajoutée à l'assiette salaires. Mais l'assiette valeur ajoutée est beaucoup plus fluctuante que l'assiette salaires et, en outre, les entreprises peuvent utiliser de nombreuses méthodes pour minorer leur valeur ajoutée (7). De même, la seule assiette valeur ajoutée ne dit rien des luttes pour un accroissement de la part des salaires dans la valeur ajoutée et n'offre pas de prise aux salariés pour intervenir dans les gestions des entreprises afin de développer les salaires, les fonds pour la protection sociale, pour la formation, etc.

### Corriger les limites de l'assiette salaires en tenant compte du rapport masse salariale / valeur ajoutée, pour inciter à l'emploi et au développement des salaires, source de cotisations nouvelles

Seul le rapport masse salariale / valeur ajoutée est susceptible de prendre en compte la politique d'emploi et de salaires menée par l'entreprise. Une modulation des taux de

cotisation en fonction de ce ratio viserait à inciter à développer l'emploi stable, les salaires, la formation, et à partir de là un nouveau type de croissance. Les entreprises qui, sous contrôle de l'intervention des salariés dans les gestions, relèvent la part de la masse salariale dans la valeur ajoutée seraient assujetties à un taux de cotisation relativement abaissé. À l'inverse, les entreprises qui licencient, réduisent la part des salaires dans la valeur ajoutée seraient assujetties à un taux de cotisation beaucoup plus lourd. On viserait ainsi à dissuader de la course à la croissance financière et aux économies massives sur l'emploi et les salaires. Au contraire, l'incitation à l'accroissement des salaires, de l'emploi, à l'enclenchement d'un nouveau type de croissance, permettrait une masse de cotisations accrue. Le taux de prélèvement pour financer la protection sociale devrait être ainsi plus efficace et plus équitablement réparti entre les secteurs d'activité en visant le développement de l'emploi et des salaires.

### D'autres propositions immédiates face à l'urgence des besoins sociaux

Devant l'importance des déficits sociaux et l'aggravation des besoins sociaux non satisfaits, conséquences du déferlement des contre-réformes libérales, il conviendrait, tout en s'attaquant à une véritable réforme de fond de l'assiette des cotisations patronales, de prendre d'urgence un certain nombre de mesures. En premier lieu il faut stopper les politiques d'exonérations de charges qui ne créent pas d'emploi et qui tendent à tirer tous les salaires vers le bas, comme il faut exiger le règlement des dettes patronales et des dettes de l'État vis-à-vis de la Sécurité sociale. En second lieu, une nouvelle cotisation pourrait être instituée sur les revenus financiers des entreprises, qui échappent actuellement à toute contribution sociale et se développent contre l'emploi et la croissance réelle.

Pour encourager réellement la création d'emploi en articulation avec la promotion des salariés (formation, qualifications, salaires), il s'agirait aussi de créer des fonds régionaux visant, notamment par des bonifications d'intérêts et de nouveaux montages financiers, à inciter les banques à accorder des crédits avec des taux d'intérêt abaissés pour les investissements productifs des entreprises qui développent prioritairement l'emploi et la formation.

Face à l'accélération des plans de la droite (nouvelles mises en cause des droits des chômeurs, et du droit du travail, fuite en avant dans les licenciements et les emplois précaires symbolisés par le contrat nouvelle embauche et le contrat première embauche), il faut organiser les résistances et faire monter des propositions alternatives claires et concrètes contre la précarité qui détruit la base même du financement de la protection sociale. Les luttes pour sortir de l'insécurité sociale liée à l'enracinement dans le chômage et la précarité, viseraient une construction nouvelle branchée sur une sécurisation de l'emploi, de la formation, du revenu, ce qui créerait à la fois l'émergence et la possibilité de nouveaux moyens financiers et impliquerait de nouveaux pouvoirs pour les salariés et les chômeurs.

Ceci exige évidemment une remise en cause de la construction européenne actuelle qui organise une concurrence exacerbée reposant sur la baisse du coût du travail et des protections sociales. D'où l'urgence des batailles pour faire

sauter le verrou du Pacte de stabilité et de la BCE pour aboutir à un véritable « pacte de croissance et d'emploi » et à un nouveau crédit visant de façon sélective le développement de l'emploi, de la formation et des dépenses sociales. ■

(1) Cf. Jean-Marc Dupuis, « Le financement de la protection sociale en France : 45 ans de projets de réforme », *Droit Social, Les grands problèmes de la protection sociale*, fév. 1992, pp. 100-107 ; Alain Gubian, « Réformer l'assiette des cotisations patronales : un débat ancien toujours d'actualité », *Travail et Emploi*, n°72, *Financement de la protection sociale et emploi*, 1997, pp. 7-16 ; « Avantages et inconvénients d'une modification de l'assiette des cotisations patronales », pp. 17-28.

(2) Cf. Paul Boccara, « Un débat d'idées pour l'efficacité d'une politique économique nouvelle », *Économie et Politique*, mai 1981.

(3) Jean-François Chadelat, *Rapport sur la réforme des cotisations patronales*, remis au Premier ministre le 16 juin 1997, rendu public dans *Liaisons sociales*, n°79/97, cahier joint au n° 12495, 9 sept. 1997, pp. 1-14. Pour une analyse du rapport Chadelat, cf. Catherine Mills, José Caudron, *Protection sociale. Économie et politique. Débats actuels et réformes*, Montchrestien, 2001. Le rapport commandé par le député Gérard Bapt en 1999 faisait aussi référence à une assiette masse salariale / valeur ajoutée, cf. *Étude évaluant le rôle des flux financiers entre les collectivités publiques et les entreprises en matière d'emploi*, MATISSE/CNRS, Hoang Ngoc Liem (dir.), Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques, 1999.

(4) Edmond Malinvaud, *Les cotisations sociales à la charge des employeurs* : analyse économique, Conseil d'analyse économique, Paris, La Documentation française, 1998.

(5) Cf. Catherine Mills, « La crise du financement de la protection sociale et les propositions de réforme alternatives en lien avec la construction d'un système de sécurité d'emploi et de formation », *Analyses et documents économiques*, « Financement de la protection sociale », n° 90, mai 2002, p. 38 et suiv. Voir aussi sur le forum internet *Débat pour une alternative à gauche*, la contribution co-signée par Joëlle Greder et Catherine Mills en novembre 2005.

(6) Cf. Paul Boccara, *Intervenir dans les gestions avec de nouveaux critères*, Messidor & Éditions sociales, 1985, 566 p.

(7) Il suffit d'externaliser certaines activités de l'entreprise, y compris en les délocalisant, ou de modifier le financement des équipements par les techniques du crédit-bail, etc.

