

# A propos du rapport du groupe technique interministériel sur la réforme du financement de la protection sociale

Nasser Mansouri-Guilani <sup>(1)</sup>

**Dans ses vœux de nouvel an 2006, le président de la République a évoqué la possibilité de l'élargissement de l'assiette des cotisations sociales dites patronales à la valeur ajoutée des entreprises. Dans la foulée, le gouvernement (à travers les ministères de l'Économie et de la Santé) a mis en place un groupe de travail appelé « groupe technique interministériel ». Celui-ci a rendu son rapport début juin. Ce rapport sera examiné par le Conseil d'orientation pour l'emploi (COE) et le Conseil d'analyse économique. Le Centre d'analyse stratégique (ex-Commissariat général du Plan) doit faire la synthèse.**

## Que dit le rapport du groupe technique interministériel ?

Le rapport vise à répondre au souhait de Jacques Chirac concernant l'élargissement de l'assiette actuelle des cotisations sociales, à la valeur ajoutée.

Le rapport s'inscrit dans une double logique :

- l'abaissement du coût de travail comme la réponse au problème du chômage et de la faiblesse de l'emploi ;
- la réduction du rôle de l'entreprise dans le financement des dépenses de solidarité, d'où la volonté de distinguer entre l'assurance et la solidarité nationale, y compris dans les modalités de financement.

Sur quelle base cette distinction est-elle suggérée ? Actuellement les cotisations sociales servent à couvrir un champ vaste englobant assurance maladie, retraites et diverses allocations. Certains de ces postes obéissent à une logique assurancielles (par exemple, l'assurance maladie) ; d'autres relèvent plutôt de la solidarité nationale (par exemple, les allocations familiales). Les libéraux et le patronat considèrent qu'il faut limiter les cotisations sociales aux seules fonctions relevant d'une logique assurancielles, ce qui reviendrait à réduire les cotisations versées par les entreprises ; en revanche, disent-ils, il faut financer les fonctions de solidarité nationale (qui sont aujourd'hui assurées par les cotisations), par les impôts, ce qui reviendrait à reporter les charges sur les ménages et particulièrement les salariés, au bénéfice des entreprises.

Ainsi, le rapport défend toutes les « réformes » mises en place ces dernières années et soutien particulièrement la politique d'exonérations des cotisations sociales patronales. **En effet, les pistes examinées visent à répondre à la question suivante : comment remplacer les 2,1 points de cotisations générales qui restent encore au niveau du SMIC (suite aux exonérations Fillon) par un impôt ?** Rappelons que ces 2,1

points de cotisations représentent 9 milliards d'euros ; autrement dit, dans l'esprit du rapport la réforme supposée porterait sur un volume de 9 milliards d'euros (soulignons que le montant global des cotisations affectées aux régimes de base est de l'ordre de 190 milliards d'euros).

Dans le rapport du groupe technique interministériel six pistes sont examinées :

- la cotisation sociale assise sur la valeur ajoutée (CVA) ;
- la modulation des cotisations en fonction d'un ratio masse salariale/valeur ajoutée ;
- la « TVA sociale » ;
- l'élargissement de l'assiette actuelle des cotisations aux éléments de rémunération qui échappent actuellement aux cotisations (ce que le rapport appelle « la contribution patronale généralisée ») ;
- la cotisation sociale assise sur le chiffre d'affaires net de la masse salariale (ce que le rapport appelle « coefficient emploi-activité ») ;
- la réduction des niches sociales.

Les pistes envisagées sont examinées à l'aune de 5 critères :

- impact sur l'emploi ;
- impact sur la compétitivité de la France ;
- impact sur le financement durable de la protection sociale ;
- impact sur les différents secteurs économiques ;
- compatibilité avec la Constitution et le droit européen et communautaire.

## Résumé des principaux effets des différentes pistes envisagées dans le rapport :

Au total, les simulations du rapport conduisent à penser qu'une réforme ne se justifierait pas tant les effets sur l'emploi et les recettes sont limités et incertains. On pourrait même penser qu'elles sont construites de manière à arriver à une telle conclusion.

**CVA**

*A court terme :*

- sur le PIB nul
- sur l'investissement négatif
- sur l'emploi 17 000 après 1 an, 28 000 après 2 ans

*A long terme :*

- sur le PIB faiblement négatif
- sur l'investissement négatif
- sur l'emploi nul

*Transferts entre entreprises*

Cette piste pénaliserait les secteurs à forte intensité capitalistique (énergie, finance et immobilier) et avantagerait les activités intensives en main d'œuvre (construction, services aux entreprises, services aux particuliers).

**Modulation**

Cette piste n'a pas fait l'objet de simulation spécifique. Le groupe technique interministériel considère que cette piste aurait les mêmes effets que la CVA, cités plus haut.

Toutefois, les transferts financiers entre secteurs seraient moins forts que dans le cas de la CVA.

**TVA sociale**

*A court terme :*

- sur le PIB nul, voire négatif
- sur l'investissement légèrement négatif, voire nul
- sur l'emploi 17 000 après 1 an, 23 000 après 2 ans

*A long terme :*

- sur le PIB faiblement négatif
- sur l'investissement négatif
- sur l'emploi nul

*Transferts entre entreprises*

Pas de transferts entre entreprises ; en revanche, des transferts entre ménages pénalisant surtout les ménages à revenu modeste.

**Coefficient emploi-activité**

Les effets de cette piste dépendent du comportement des entreprises et plus précisément selon qu'elles répercutent la taxe sur les prix ou sur leur marge (le rapport ne procède pas à un chiffrage). Dans le premier cas, le rapport considère que les effets sur l'emploi et la croissance seront globalement négatifs. Dans le second cas il y aurait des effets plus favorables sur l'emploi.

*Transferts entre entreprises*

Ils seraient plus prononcés que dans le cas de la CVA.

**Réaction des organisations patronales****MEDEF**

Comme cela a été évoqué plus haut, le MEDEF trouve bien ses comptes dans le rapport du groupe d'experts mis en place par le gouvernement. Toutefois, il veut profiter de l'occasion pour enfoncer le clou, remettre en cause et privatiser le système de sécurité sociale. Il affiche à présent l'ambition de supprimer les cotisations sociales sous prétexte de transparence et de responsabilité des individus et de maîtrise des dépenses. Ce faisant, il cherche à déresponsabiliser totalement les entreprises vis-à-vis du financement de la Sécurité sociale : « *Le MEDEF considère qu'un levier pour y parvenir serait de fusionner les cotisations employeur et salarié en faisant peser l'ensemble sur les salariés. Leur salaire brut serait bien sûr parallèlement relevé pour compenser le transfert. L'objectif serait de mieux sensibiliser les salariés, de*

*mieux leur faire comprendre les coûts de la protection sociale. Pour responsabiliser chacun, il faut en effet imaginer un système qui permette à chaque salarié de comprendre la part de son salaire qui correspond au financement de la protection sociale.* » Par ailleurs, le Medef revendique un basculement des cotisations vers la TVA ou la CSG. Ces revendications visent en fait à privatiser la protection sociale. Chaque individu serait appelé à trouver les moyens de s'assurer. C'est une conception dangereuse et fortement inégalitaire : les plus riches s'offriraient des meilleurs services, les pauvres seraient privés des services de qualité, la faiblesse des salaires ne leur permettant pas d'assurer un accès à de tels services. De plus, cette conception détruit les solidarités entre les générations présentes et futures.

**CGPME**

Selon la CGPME, la priorité reste la réduction des dépenses de la Sécurité sociale. Elle évoque surtout le besoin de stabilité et déplore les changements des règles du jeu.

**UPA**

Elle se félicite de l'idée de chercher de nouvelles sources de financement. Elle est en faveur de la modulation en fonction de la masse salariale. Elle privilégie néanmoins la piste de la « TVA sociale ».

**Éléments d'une critique du rapport du groupe technique interministériel**

Les simulations présentées dans le rapport du groupe technique sont fondées sur des hypothèses discutables. Le rapport prétend que ses hypothèses sont crédibles. Cette crédibilité supposée s'appuie sur une approche normative critiquable. Il s'agit surtout des hypothèses « classiques » concernant la mobilité des facteurs de production : le capital est considéré comme quasi mobile, contrairement au travail ; cette hypothèse conduit nécessairement à considérer tout prélèvement sur le capital comme défavorable à l'investissement, à l'emploi et à la croissance ; inversement tout allègement de prélèvements, y compris toute baisse de cotisations sociales des employeurs, est supposé favorable à l'investissement, à l'emploi et à la croissance. De plus, ces hypothèses négligent les modifications plausibles de la combinaison capital-travail suite à un changement du mode de cotisation. De ce point de vue, l'absence de simulations concernant la piste de modulation des cotisations est révélatrice. Le fait que le groupe de travail n'ait pas trouvé utile de réaliser des telles simulations sur les modulations montre qu'il sous-estime le dynamisme que peut provoquer une modulation des cotisations en fonction des différences sectorielles et de mode de gestion des entreprises. L'enjeu d'une réforme du financement de la protection est multiple (2) :

- conforter et accroître les ressources de la Sécurité sociale pour répondre aux besoins ;
- le développement de l'emploi qualifié et bien rémunéré. D'où l'idée d'une modulation du taux en fonction de la gestion de l'emploi ;
- assurer une cotisation prélevée dans l'entreprise (et non sur le consommateur) et affectée à la Sécurité sociale ;
- tenir compte des différences sectorielles en matière de valeur ajoutée et de masse salariale. D'où l'idée de taux différenciés suivant les secteurs.

A l'aune de ces critères, nous examinerons ci-dessous les pistes envisagées dans le rapport du groupe technique interministériel.

#### « TVA sociale »

Il s'agit en fait d'une mesure anti-sociale. La « TVA sociale » est un impôt indirect payé par le consommateur au travers d'un renchérissement des prix des biens et des services. Elle serait génératrice d'inégalités au détriment des familles modestes sans vraiment apporter un surcroît d'emploi. S'agissant des relations commerciales avec le reste du monde, les effets de la « TVA sociale » sont comparables à une « dévaluation compétitive ». Certaines importations seraient marginalement freinées mais avec pour contrepartie une hausse des prix, donc une limitation de la consommation. Les emplois éventuellement gagnés seraient compensés par des emplois perdus faute de débouchés.

#### CVA

Cette piste ne tient compte ni du comportement des entreprises, ni des différences sectorielles. Elle ne correspond pas aux objectifs cités plus haut.

#### Coefficient emploi-activité

Cette piste souffre des mêmes défauts que la CVA. De plus, son instauration conduirait à une double taxation des consommations intermédiaires.

#### Cotisation patronale généralisée

Cette piste a le mérite d'**élargir l'assiette** des cotisations. Mais elle n'intègre pas l'idée de modulation. De plus, elle n'intègre pas les revenus financiers des entreprises.

#### Réduction des « niches sociales »

Cette piste a aussi le mérite d'**élargir l'assiette** des cotisations. Mais elle n'intègre pas l'idée de modulation.

#### Modulation

Cette piste se rapproche des propositions défendues depuis plus de 20 ans notamment par la CGT et le PCF ; mais elle ne correspond pas à la totalité des objectifs cités plus haut.

### En guise de conclusion

Une réforme de financement de la Sécurité sociale est indispensable. Elle nécessite un débat démocratique le plus large possible, car il s'agit d'un choix de société dont la portée concerne les générations présentes et futures. Le rapport du groupe technique interministériel mis en place par le gouvernement ne répond pas aux questions fondamentales qui se posent pour réformer le financement de la Sécurité sociale. Le travail doit être approfondi dans trois directions :

- réaliser de nouvelles simulations à partir d'hypothèses alternatives ;
- réaliser, dans ce nouveau cadre, un croisement de plusieurs pistes : modulation en tenant compte des élargissements possibles de l'assiette (« réduction des niches sociales », « cotisations patronales généralisées ») ;
- inclure dans l'assiette, outre les facteurs cités plus haut, les revenus financiers des entreprises et réaliser des simulations sur cette nouvelle base.

Mais les modèles économiques actuels servant à ces simulations - qui ne jugent l'avenir que par rapport au passé -,

risquent de passer largement à côté de la question centrale qui est celle d'un nouveau type de productivité (aussi bien du travail que du capital) que permet la révolution informationnelle. En effet, à présent la gestion des entreprises est axée sur la recherche des économies essentiellement sur le travail. Or, ce type de gestion génère des contradictions majeures qui expliquent la faible croissance potentielle des pays européens. Il va falloir consacrer relativement plus de moyens à la qualification et à la formation de toutes les catégories de salariés. Cela ne peut se faire qu'en favorisant la recherche, les ruptures technologiques et la rémunération des salariés. Les ressources gâchées dans les opérations spéculatives et les seules stratégies de croissance externe des firmes doivent être taxées. Nous sommes à l'opposé de l'idée de pénaliser l'investissement efficace. Au contraire.

Comme la cotisation uniforme et forfaitaire a été pendant 30 ans en phase avec la logique de développement économique de l'après-guerre, il faut aujourd'hui une réforme qui accompagne cette mutation indispensable dans la manière de produire les richesses. C'est ainsi que nous conforterons le financement d'une Sécurité sociale solidaire. ■

(1) Directeur du Centre confédéral d'études économiques et sociales de la CGT  
Membre du Conseil d'orientation pour l'emploi.

(2) Voir « La réforme indispensable du financement de la Sécurité sociale », *Note économique*, n° 101, Centre confédéral d'études économiques et sociales, CGT, juin 2006.

# Budget 2007 : Etat d'alerte !

Jean-Marc Durand

**Le Premier ministre vient de faire parvenir les lettres plafonds aux différents ministères. Définissant les crédits et les effectifs dont chacun disposera en 2007, ces documents annoncent derrière le rituel affichage de la rigueur, un véritable enfoncement dans une cure d'austérité inconnue sous la Vème République. Premiers touchés les budgets publics ; ce qui sous-tend très directement de nouvelles régressions pour l'emploi et les missions de services publics. Au-delà, il s'agit de la capacité de notre pays à soutenir la croissance et à promouvoir un réel développement économique et social.**

**L**e projet de loi de finances 2007, poursuit dans la voie que nous avons d'ailleurs soulignée dans ces colonnes l'année dernière à la même époque, en voulant imposer un nouveau rationnement des dépenses dont la hausse globale serait inférieure de 1 point à l'inflation. Selon les prévisions actuelles, ces crédits alloués en 2007 seraient de 268,3 milliards d'euros (plus 0,8% par rapport à 2006) soit 2,2 milliards d'euros supplémentaires.

Ainsi se met en place avec une grande détermination, la principale orientation budgétaire définie depuis la préparation

de la loi de finances 2006, à savoir une réduction des dépenses publiques en volume et non plus seulement en valeur. Cela signifie très concrètement, une diminution de l'enveloppe des crédits disponibles d'une année sur l'autre.

C'est ainsi que la suppression de 15 000 fonctionnaires est programmée pour 2007, dont plus de 8000 pour la seule Education nationale. Ces suppressions représenteraient une économie de 500 à 600 millions d'euros, soit 0,5% des dépenses totales de charges de personnels (120 milliards d'euros). Loin d'être une paille donc ! Après 4 ans de réduction sensible du nombre de fonctionnaires, dont le Ministère des Finances a particulièrement fait les frais, la saignée se fait de plus en plus profonde. Sur les 75 000 emplois de fonctionnaires laissés vacants par les départs à la retraite de 2007, 20% seraient ainsi rayés de la carte. Petit à petit le gouvernement avance vers son objectif de non remplacement d'un départ de fonctionnaire sur deux.

D'un côté, le poids de la contrainte imposée par le pacte de stabilité, avec la BCE comme gardien du temple, de l'autre le choix de cadeaux fiscaux sans cesse renouvelés aux plus fortunés et aux grands groupes avec le secret espoir d'attirer sur la place de Paris leurs placements financiers. On sait qu'en la matière, l'appât n'est jamais assez doré et que le résultat est, au mieux, de l'investissement à court terme à but essentiellement spéculatif qui, au final, joue contre le développement d'une croissance saine et durable, productrice de richesses utiles et réelles.

On peut mesurer aujourd'hui, en effet, à quel point, de tels choix politiques sont pervers et dangereux. Pourtant, en 2007 ce sont à nouveau 6 milliards d'euros de cadeaux fiscaux qui seront octroyés au titre de la baisse de l'impôt sur le revenu. Nous le répétons, mais nous ne le dirons sans doute jamais assez dans une telle période, le seul impôt qui par son principe d'application progressive se situe dans une logique de justice sociale, est l'impôt sur le revenu. En réduire la surface contribue sans coup férir, à aggraver le déséquilibre des finances publiques.

De même le dictat du plafonnement du déficit public à 3% du PIB, après les restrictions imposées par l'objectif 2006 de 2,8%, participe d'une logique identique et alimente la même dérive. L'expérience est suffisamment longue pour savoir que derrière le prétendu respect du pacte de stabilité, c'est l'existence des missions de services publics (administrations financières, éducation, santé, recherche, transports, télécommunications, énergie), qui est remise en cause. En filigrane, il s'agit d'un véritable démantèlement des missions publiques en particulier, de leur rôle d'aide, d'accompagnement et d'impulsion de politiques publiques permettant le développement de biens utiles à l'évolution de l'homme et de la planète.

Réduire les rentrées fiscales par des allègements massifs de prélèvements sur le capital et la fortune, limiter les dépenses publiques et orienter celles-ci pour le soutien de la croissance financière, au lieu du développement des capacités humaines, sont les deux facettes d'un même processus dévastateur. En amputant les recettes fiscales dont la fonction première est l'alimentation des budgets de fonctionnement et d'investissement du secteur public, mais aussi en encadrant de façon drastique le déficit public par une limi-

tation à l'extrême de son montant, le gouvernement organise de fait l'assèchement de toute potentialité d'engagement de dépenses en faveur d'une nouvelle croissance. Cela freine toute recherche d'une issue positive à l'état de régression dans lequel se trouve actuellement la France.

Une telle orientation, au lieu de permettre de dégager de nouvelles marges de manœuvres budgétaires et financières, pousse en fait au repliement et induit de nouvelles distorsions entre le niveau de la demande publique et les possibilités réelles d'y répondre. En clair, ces choix issus des dogmes les plus libéraux poussent à un recours toujours plus important à l'emprunt et donc aggrave l'état de la dette publique. Par contre, pour les banquiers, les fonds de pensions et autres organismes prêteurs institutionnels, c'est le jackpot.

C'est, malgré tout, au motif de la réduction de la dette publique que le gouvernement entend poursuivre et aggraver les mêmes choix budgétaires pour 2007. Pourtant 20 ans de cette politique ont abouti à un véritable fiasco : le total des allègements fiscaux et sociaux consentis (allègement d'impôt sur les sociétés, réformes de la taxe professionnelle, exonérations de cotisations sociales) représentent quelque 450 milliards d'euros, soit 50% de la dette négociable (1).

Il faut également observer qu'au plan mondial avec 4,9% en 2006, pour l'heure, la quatrième année consécutive, la croissance va dépasser 4%. Essentiellement dopée par les Etats-Unis et l'Asie, cette croissance arrive à entraîner la zone euro et avec elle la France. Mais on constatera qu'elle est faiblement créatrice d'emplois et qu'elle s'accompagne d'un accroissement parallèle du nombre de demandeurs d'emplois au plan mondial (+ 2,2 millions de chômeurs par rapport à 2004, selon le BIT) (2). La France n'est pas épargnée par une telle évolution puisque malgré les départs massifs à la retraite et faute de créations significatives de poste de travail, le chômage y reste un des plus élevés d'Europe.. Elle souffre même d'un double handicap supplémentaire. D'une part, les contraintes qu'elle participe à définir et que lui impose en retour la BCE. De l'autre, des choix nationaux de non soutien à la croissance par minage de ses finances publiques du fait d'une politique fiscale des plus complaisantes envers les plus riches et les entreprises. ■

### **Il est temps de sortir de ce cercle vicieux de la réduction des dépenses publiques et de la baisse de la fiscalité.**

(1) Voir article comptes publics : un déficit qui vient de loin dans ce numéro.

(2) BIT : Bureau international du Travail.