



**La lettre du Rapse vous souhaite de passer de bonnes fêtes de fin d'année.
En 2013 imposons le changement.**

Sommaire

- ✓ 1) Financement sécu : cotisations ou CSG?..... pages 2/5
- ✓ 2) France/Allemagne : comparaison n'est pas raison..... page 6
- ✓ 3) Exonération des cotisations sociales 30 milliards..... pages 7/8
- ✓ 4) Emploi des jeunes : quelques repères..... Pages 10/11

Evolution de la structure du financement de la sécurité sociale et enjeux de la bataille fiscalisation versus cotisation sociale

Les données tirées du rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale 2012 et du PLFSS pour 2013 montrent que la structure des recettes de la sécurité sociale a connu de profondes modifications depuis le début des années 1990, avec :

- la politique d'exonération des cotisations sociales patronales,
- la création de prélèvements exclusivement dédiés au financement des prestations sociales (CSG, prélèvements sur le capital, forfait social, ...)
- et des réaffectations au bénéfice de la sécurité sociale d'impôts et taxes existants.

Cette diversification des recettes s'est traduite par une diminution de la part des cotisations sociales dans le financement de la sécurité sociale.

De 93% des ressources du régime général de la sécurité sociale en 1983, la cotisation sociale a reculé à 59% en 2012 et 2013.

Parallèlement, la part fiscale du financement est passée de **3% en 1983 à 33% en 2013** (PLFSS), dont **20% imputables à la CSG**. Imposition basée sur une assiette très large et affectée exclusivement au financement de la protection sociale et au remboursement de la dette, la CSG créée en 1991 occupe une place singulière dans les ressources des régimes de sécurité sociale, qui a été constamment croissante. De fait, ses taux ont été progressivement relevés et son assiette élargie.

Les impôts et taxes affectés représentent quant à eux près de 13 % des ressources

du régime général en 2011 contre à peine plus de 2 % au début des années 1990. Depuis 2008, de nouveaux prélèvements sociaux ont été instaurés en plus du prélèvement social sur les revenus du capital. En 2011, ils représentent à peine plus de 1 % des recettes du régime général. Leur part est amenée à progresser suite aux mesures de la LFR pour 2012.

Au final, le poids de l'ensemble de ces recettes dans les comptes de la sécurité sociale (ensemble des régimes de base obligatoires + structures associés), y compris la CSG, est passé de 2 % au début des années 1980 à près de 37 % en 2011.

Or les conclusions de la partie concernant la structure du financement des comptes de la sécurité sociale du rapport de la CCSS de 2012 s'achèvent sur une phrase lourde de conséquences dans l'approche de cette évolution pour la bataille politique et pour la façon dont il faut que nous l'abordions :

"[...] , malgré la profonde modification de la structure juridique des recettes qui en résulte, les recettes de la sécurité sociale restent principalement assises sur les revenus d'activité, l'assiette de la CSG étant composée à près de 70 % par des revenus d'activité" (p. 80).

Cette conclusion postule que les ressources de la sécurité sociale, selon qu'elles soient assises sur la fiscalité sur les revenus du travail et des transferts, ou selon qu'elles soient assises sur des cotisations sociales, relèveraient de la même logique car de la même assiette : les revenus d'activité.

Le choix de l'un ou de l'autre ne répondrait qu'à l'opportunité économique et politique du moment, et donc du pragmatisme.

Dans la droite ligne de cette démarche, le gouvernement a annoncé une Conférence sociale en juillet dernier visant à faire valider un "**nouveau compromis social historique**" entre "**partenaires sociaux**", à partir duquel, dans un contexte économique de crise où la recherche de la compétitivité des entreprises et des territoires seraient le cœur de la politique publique, s'opérerait notamment un glissement massif du financement de la sécurité sociale de l'entreprise vers les revenus des ménages.

Fort heureusement, cette première tentative a échoué, bien qu'elle ne soit pas du tout abandonnée (cf. les propositions du rapport Gallois), dans la mesure où elle aurait modifié radicalement le visage original de notre système de protection sociale français.

En effet, la question de la nature du financement de la sécurité sociale est une question politique majeure, et pas une question pragmatique de réponse au financement de la sécurité sociale. Elle qualifie le choix de civilisation porté par la protection sociale dans son ensemble.

Pour bien le comprendre, il faut revenir sur les notions habituellement discutées de la sécurité sociale et les comparer avec l'esprit des fondateurs de la sécurité sociale.

Lorsqu'on parle des prestations de la sécurité sociale, il est habituel d'entendre parler de « **salaires différés** » pour ses critiques ou de « **salaires socialisés** » pour une partie de ses défenseurs. Ces deux expressions reposent sur l'argument commun qui fait de la cotisation sociale salariale et patronale un complément du salaire inscrit sur nos fiches de paie.

En effet, la particularité d'un salaire est d'être la contrepartie contractuelle d'une location de notre force de travail pour une tâche donnée.

Pourtant cette conception pose un problème, lié à la définition du salaire et à sa nature.

Il pose un principe marchand fondamental, à savoir une équivalence marchande entre la valeur estimée par le travailleur de sa force de travail et celle requise par l'employeur pour exécuter les tâches. **C'est le salaire qui incarne ce rapport d'équivalence marchand.**

Or ce salaire est, à la fois, contractuellement défini par les cocontractants et conventionnellement défini par des grilles salariales.

Il n'intègre pas de part supplémentaire constituée pour la rémunération des prestations de sécurité sociale.

L'employé comme le salarié ne négocient pas le niveau des cotisations sociales dans le contrat qui les lie. Ces dernières ne sont donc pas définies comme des parties du salaire dans le contrat de travail.

Par ailleurs, l'idée de « **salaires différés** » ou « **salaires socialisés** » renvoie aussi, du fait que l'on parle de salaire, à l'idée d'**équivalence marchande** entre la valeur des prestations sociales que peut acheter la part supposée différée ou socialisée du salaire et la valeur de ces prestations.

A niveau de pouvoir d'achat constant, si 1 euro de mon salaire me permet d'acheter une baguette à 1 euro, 1 euro de salaire différé ou socialisé devrait me donner 1 euro de prestation sociale. Or ce n'est pas le cas. Quelque soit le niveau de ma contribution en cotisation sociale, lorsque je suis malade, je suis pris en charge par la sécurité sociale, et ce, quel que soit le coût de ma maladie. Ma contribution détermine le niveau de ma retraite mensuelle, mais elle ne détermine pas ce

qui m'est en définitive versé. Cela peut être 0 euro si je meurs avant la retraite mais très largement supérieur à ce que j'ai versé si je deviens centenaire. Mais si les cotisations sociales, salariales et patronale, ne sont pas du salaire (ni différé ni socialisé), que sont-elles ?

La réponse a été donnée par les fondateurs de la sécurité sociale :

*« la cotisation sociale est **un prélèvement sur la richesse créée par le travail** dans l'entreprise, qui n'est affecté **ni aux salaires ni aux profits**, mais mutualisé pour répondre aux besoins sociaux des travailleurs résultant des aléas de la vie, indépendamment de l'État et de la négociation collective. Et dont le montant est calculé à partir des salaires versés. »*

Déconnecté de tout rapport marchand salarial (contrairement au salaire), ce prélèvement et son affectation ne répondent donc à aucune équivalence marchande. Il n'y a pas d'équivalence entre ce qui est versé et ce qui est reçu. En revanche, la partie prélevée de la valeur ajoutée produite par les salariés et soustraite du profit : la cotisation sociale fait du financement de la sécurité sociale un enjeu essentiel de la bataille de classe pour **l'appropriation des richesses produites**, qui accompagne la bataille pour les salaires sans se confondre avec elle. Assise sur les salaires versés dans l'entreprise qui lui servent de base de calcul, **elle postule que ce financement s'inscrit dans une dynamique économique qui lui assure une croissance régulière à partir de l'emploi et des salaires qui en sont les leviers.**

Ce qui justifie de fait le droit d'intervention des salariés sur les choix et critères patronaux de gestion de l'entreprise pour la défense et la promotion de l'emploi et des salaires, au nom de l'intérêt collectif.

Dans ces conditions, il n'est pas surprenant que le patronat ait fait de la remise

en cause du financement mutualisé de la sécurité sociale un cheval de bataille et de la suppression de la cotisation sociale sa cible. Ni d'ailleurs qu'il ait appuyé les gouvernements qui ont cherché à fiscaliser ce financement en transformant un prélèvement sur le profit en prélèvement sur les revenus du travail (TVA-sociale de l'UMP, CSG du PS ou CRDS du RPR) et qu'il appuie aujourd'hui (Accords compétitivité-emploi) de tout son poids pour transférer sur la fiscalité, notamment des ménages, la source du financement de la protection sociale.

Or, dans cette bataille fondamentale entre le capital et le travail pour l'appropriation de la richesse produite et son utilisation, la CSG joue le rôle du cheval de Troie.

Là où les propositions en matière de hausse de TVA ou de taxation écologique apparaissent dans leur finalité sans détour (faire payer plus les ménages), la CSG est l'instrument masqué de cette fiscalisation du financement de la sécurité sociale ne reposant principalement que sur les ménages.

Dans cette bataille, les partisans de la CSG avancent plusieurs arguments pour justifier son développement dans le financement de la sécurité sociale :

1. La CSG est plus juste car elle fait participer tous les revenus et elle est plus efficace car son rendement est plus puissant
2. Les prestations de sécurité sociale sont universelles depuis la CMU, leur financement relève donc de la solidarité nationale, et donc de l'impôt. La CSG faisant office à cet effet.
3. Assises sur les salaires, les cotisations sociales pèsent sur le coût du travail et la compétitivité des entreprises, ce qui contribuerait à maintenir un taux de chômage élevé. Le basculement de la cotisation vers l'impôt

(CSG) du financement de la Sécurité sociale permettrait alors d'améliorer la compétitivité des entreprises et de lutter contre le chômage

Ces trois arguments récurrents dans les discours sont synthétisés dans la note de Terra Nova (Think Tank du PS) du 14 décembre 2011 intitulée : "*Sécurité sociale : pour un financement plus solidaire*" de Olivier Ferrand, qui les reprend à son compte.

En réalité aucun des arguments avancés ne tient :

1. Si la CSG a effectivement un rendement élevé, elle n'en est pas pour autant un mode de financement plus efficient que la cotisation sociale pour notre système de sécurité sociale.

Foncièrement injuste, elle est essentiellement prélevée sur les revenus du travail : 70% sur les salaires et 18% sur les revenus de transfert (retraites, pensions, APL...). Seule 11% est issue des revenus du capital des ménages (revenus de patrimoines, de placements financiers...). Focalisé sur les revenus des ménages, elle en devient potentiellement inefficace. Tributaire des politiques salariales des entreprises et non de la richesse créée dans l'entreprise, elle reste d'un rendement faiblement dynamique.

2. Les prestations de sécurité sociale ne sont pas des allocations, elles résultent de droits ouverts suite à la cotisation sociale. Bien que certains puissent par dérogation en bénéficier sans avoir cotisé (CMU), il n'en reste pas moins que c'est la capacité contributive de chacun qui ouvre ces droits sans restrictions.

La fiscalisation remet en cause le principe de solidarité des travailleurs entre eux qui s'appuie sur une **mutualisation de la richesse produite**, au profit d'une solidarité nationale, et donc d'un État qui s'appuie sur une

mutualisation des revenus d'activité.

Cette dernière reste tributaire des arbitrages budgétaires des pouvoirs publics.

Cotisation sociale et CSG sont donc bien deux modes de financement différents en nature et en pratique. Passer de l'un à l'autre n'est pas sans effets de fond.

3. **Quant à l'argument de la compétitivité des entreprises et du coût du travail**, il suffit de se référer aux statistiques de l'OCDE ou de reprendre le rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale de juin 2010 qui traite de la comparaison France/Allemagne (voir article suivant) **pour comprendre que les difficultés de compétitivité de la France n'ont rien à voir avec le niveau des charges sociales en France..**

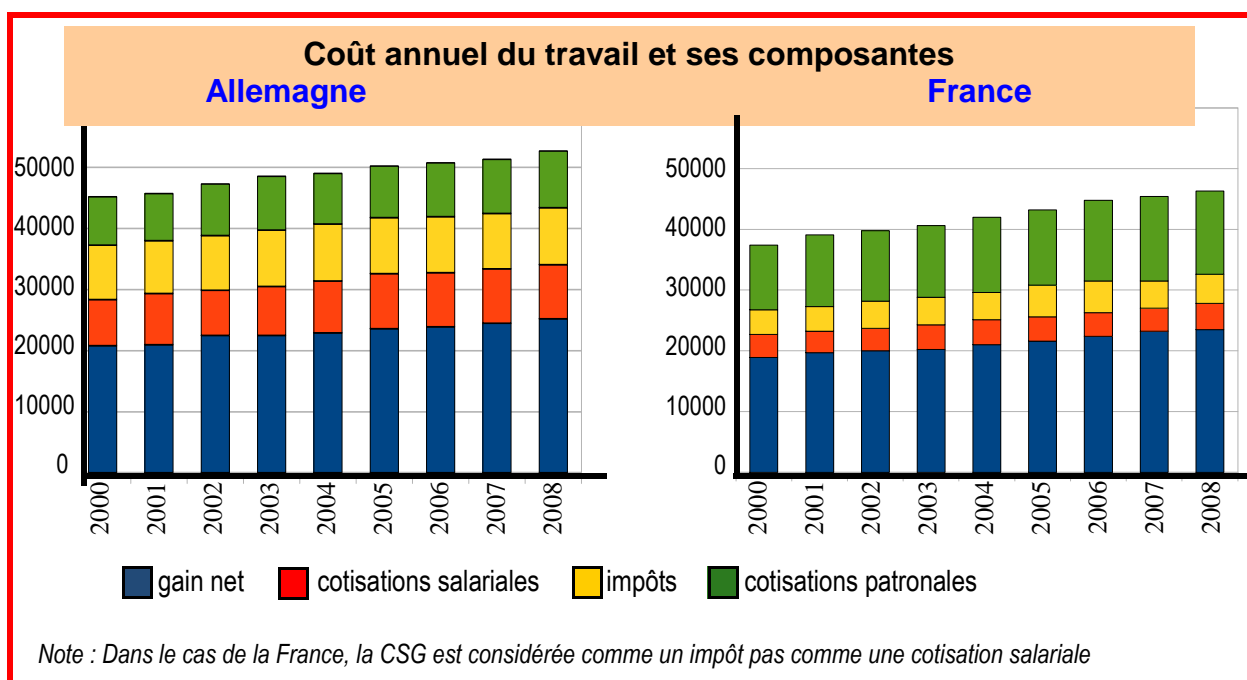
Il y a donc un enjeu politique essentiel derrière la nature du financement de la sécurité sociale.

- La cotisation sociale renvoie à une conception de la société mettant en valeur la maîtrise de la régulation sociale par les travailleurs eux-mêmes, et donc une civilisation où les travailleurs sont eux-mêmes auteurs et acteurs de leur devenir.

- Tandis que la fiscalisation, qu'incarne la CSG, renvoie à une régulation sociale maîtrisée par l'État, et aux rapports de forces et de classes dont il est le lieu, c'est-à-dire à la civilisation occidentale libérale telle qu'elle est aujourd'hui.

Cette essence même de la CSG disqualifie à l'avance toute tentative d'en faire un instrument positif de financement de la sécurité sociale. Même rendue progressive et donc potentiellement plus juste, **elle ne sera jamais progressiste parce que construite au service de l'État et soumise à ses objectifs politiques, sociaux et économiques.**

Comparaison n'est pas raison



L'Allemagne étant donnée comme modèle de la compétitivité que nous n'aurions pas su développer, la comparaison France/Allemagne sert de justificatif à un certain nombre de mesures qui tendent toutes à transférer sur le dos des ménages toujours plus de fiscalité. C'est le cas du « pacte de compétitivité » avec des mesures qui augmentent la fiscalité des ménages (TVA) de 10 milliards tandis que 20 milliards de crédits d'impôts sont mis à disposition des entreprises sans aucune contreparties.

Au-delà des limites mêmes de la comparaison internationale de données qui ne se recoupent pas, il est intéressant de constater que « le salaire brut annuel moyen des salariés de l'industrie et des services est largement plus élevé en Allemagne qu'en France (en 2008, 43 942 euros contre 32 826 euros, soit un différentiel de 34%).

L'écart se réduit mais reste substantiel au niveau du coût du travail annuel par salarié (52 458 euros contre 46 711 euros, soit 12% de différence).

Il est sensiblement plus faible, mais toujours positif, pour le revenu net après impôt (25 167 euros contre 23 694 euros, soit 6%).

Au final, le coin socio-fiscal (c'est à dire la part des prélèvements sociaux et de l'impôt sur le

revenu dans le coût du travail) est supérieur en Allemagne qu'en France.

En rapportant le coût annuel du travail pour les seuls travailleurs à temps plein au nombre d'heures effectivement travaillées, le coût horaire du travail au niveau du salaire moyen demeure supérieur en Allemagne (24,6 euros contre 23,6 euros), même si cette différence se réduit sur la période 2000-2008 : le coût horaire français représentait 87% du coût allemand en 2000, il est désormais de 96% ».

Ainsi, si l'écart tend à se réduire, le coût du travail allemand restait supérieur au coût du travail français en 2008.

Or cela n'a pas empêché les entreprises françaises de perdre des marchés entre 2000 et 2008 et le solde de la balance commerciale de se dégrader progressivement, prouvant clairement que la question du coût du travail, et donc des cotisations sociales patronales, n'est pas le cœur de la différence de compétitivité entre l'Allemagne et la France. Et qu'il faut aller en chercher la raison ailleurs, notamment dans les caractéristiques de l'économie productive allemande (compétitivité hors-prix et R/D, structuration industrielle, coûts du capital, ...).

Les exonérations de cotisations sociales : une piste pour 30 milliards d'économies

Dans son rapport annuel sur la sécurité sociale rendu public le 8 septembre 2010, la Cour des comptes avait procédé à un inventaire complet des exonérations, réductions ou abattements d'assiette,...

Elle avait constaté qu'alors que le déficit du régime général avait plus que doublé en un an, pour atteindre **20,3 milliards d'€ en 2010** (contre 11,9 milliards en 2008).. Elle avait recensé **178 «niches fiscales»** pour un coût estimé à **66,9 d'€ en 2009** (contre 40 milliards dans les rapports officiels) soit **22,5 % des recettes** avec une " *progression de leur coût, 2005 à 2009, de 9,5 % par an, en euros 2005*",

Les cotisations sociales sont régies par trois principes : l'universalité de l'assiette, le calcul à partir de la rémunération effective et l'uniformité des taux applicables. Mais ces principes ont connu au fil des années des dérogations ...

Or, dans ce rapport, la Cour note que si, depuis 2007, des « efforts ont été réalisés », ils ont eu des « résultats modestes » car des mesures nouvelles sont intervenues, dont le coût est supérieur à celui des révisions opérées (+ 1 milliard d'€ entre 2007 et 2010).

La Cour a procédé à l'évaluation de l'incidence sur les recettes du régime général des divers dispositifs. Ainsi, pour 2010, la perte de recettes est évaluée à **31,8 d'€** pour les mesures pour l'emploi en principe compensées par le budget de l'État (le poste d'exonération des cotisations

sociales pour les salaires inférieurs à 1,6 fois le SMIC s'appelle « mesures pour l'emploi! »).

La Cour des comptes faisait le commentaire suivant :

« S'agissant des allègements généraux sur les bas salaires, leur efficacité sur l'emploi était trop incertaine pour ne pas amener à reconsidérer leur ampleur, voire leur pérennité.... »

Pour limiter le coût des allègements généraux, la Cour avait suggéré d'abaisser le seuil d'exonération de 1,6 à 1,3 SMIC. Les exonérations se concentrant sur les petites entreprises, elle avait aussi proposé d'en limiter le bénéfice aux entreprises de moins de 20 salariés.

Elle remarquait également que **les allègements bénéficiaient pour l'essentiel à des activités tertiaires, notamment la grande distribution, non soumises directement à la concurrence internationale pour lesquelles ils constituaient un véritable effet d'aubaine.**

On peut donc s'étonner des conclusions (traitées avec prudence) d'une étude de février 2012 menée sous l'égide du Darès (n'engageant en fait que ses auteurs).

S'appuyant essentiellement sur des études datant de 1993-1997 (donc bien antérieure au rapport de la Cour des comptes), extrapolées sur la période suivante sur la base d'une hypothèse de « rendements constants », les auteurs concluent que ces exonérations ont permis la création (ou le maintien) de 400 000 à 800 000 emplois

avec quand même un coût de 20.000 à 40.000 euro par emploi (créé ou maintenu) donc bien au dessus du salaire de ces emplois.

Appliqués dans la grande distribution, il est évident que ces cadeaux alimentent non pas l'emploi mais les profits.

S'agissant des PME et TPE pour lesquelles la création ou le maintien d'un emploi peut peser sur l'équilibre des comptes, **la solution n'est-elle pas plutôt à chercher**

dans les coûts financiers qu'elles subissent?

Par exemple, s'agissant des TPE, la pratique bancaire est de favoriser les découverts autorisés plutôt que les crédits bancaires (41% de refus, lesquels sont en augmentation). Cela conduit à des taux très différents : 4% pour une ligne de crédit, 10% pour les facilités de caisse et 22% pour les découverts (multiplication des lignes de frais et agios)

Les exonérations tirent les salaires vers le minimum !

Les exonérations sont dégressives, c'est à dire qu'elles sont maximales pour les salaires au Smic et atteignent 0% pour les salaires égaux ou supérieurs à 1,6 fois le Smic (voir courbe).

La conséquence est que pour l'employeur, augmenter le salaire net de 1€ pour un salarié au Smic coûte 2,4€.

Augmenter de 1€ un salaire égal ou supérieur à 1,6 Smic coûte 1,8€.

Ce système est une véritable « trappe à bas salaires » qui conduit à enfermer les salariés au niveau du Smic.

