

**Pour sauver l'emploi
et la protection sociale.**

par

Daniel FÉDOU

Dédicace.

Aux Français qui agissent pour résorber le chômage.

Nous ne sommes pas bien nombreux, mais qu'importe?

Vouloir, c'est déjà pouvoir.

Daniel FÉDOU.
Président d'Entreprise Emplois.

le 1er décembre 1996

Sommaire.

Introduction.

Chapitre 1: le financement de la protection sociale.

Une explication historique.
Un authentique impôt.
Un impôt sur l'emploi.
Des conséquences néfastes.
L'inadaptation aux échanges internationaux.

Chapitre 2: les différentes solutions.

Des solutions qui passent à côté du problème.
La CSG et ses limites.
La CSU.
Les modalités pratiques de la CSU.
Une efficacité considérable pour l'emploi.

Chapitre 3: les critiques sur l'efficacité de la CSU.

Est-il judicieux de taxer les entreprises les plus performantes?
La taxation du travail ne le handicape pas par rapport aux machines.
Salaires et valeur ajoutée, c'est presque la même assiette.
Aucune efficacité possible sans réduction des prélèvements obligatoires.
Il est absurde de taxer les investissements.

Chapitre 4: les difficultés de mise en œuvre de la CSU.

De nombreux transferts entre entreprises.
Un mode de prélèvement injuste.
Les engagements européens de la France.
Les analogies avec une dévaluation monétaire.
Le rôle des partenaires sociaux.

Chapitre 5: vive la santé.

Un amalgame fâcheux.
Les projecteurs braqués sur un faux problème.
Une demande encore à la hausse.
Un luxe à notre portée.
Une indispensable chasse aux gaspillages.
Un oubli volontaire.

Chapitre 6: lettre ouverte à M. le Premier Ministre.

Lettre ouverte.
Liste des personnes consultées.

Introduction.

L'idée n'est pas nouvelle. En 1974, Jean Descombes, aujourd'hui octogénaire retraité, en faisait part au nouveau Président de la République dès son élection: le mode de financement de la Sécurité Sociale est absurde.

Ayant obtenu une aimable réponse, mais ne voyant venir aucune décision concrète, il édita en 1978 à ses frais une plaquette intitulée "Vers une normalisation des échanges". Il l'envoya à un millier de personnalités politiques et syndicales. Il reçut une poignée de réponses courtoises et une lettre exprimant un jugement, négatif.

Pas encore découragé, il recommença en 1983 avec un livre tiré en 10 000 exemplaires et adressé à toutes les personnes figurant au Who's who. Le seul résultat concret qu'il obtint fut la plainte d'un Procureur de la République pour vente forcée. Il fut condamné à une amende symbolique.

Laissons-le raconter lui-même la suite:

"Je pensais en rester là. Pourtant, voyant se produire tout ce que j'avais prévu, traumatisé par tout ce qui se passe, obsédé par la pensée que tout ce gâchis aurait pu être évité, et qu'on peut encore empêcher le pire, j'ai enfin décidé de lancer un dernier appel et d'écrire dans ma 80ème année cet ultime bouquin, qui sera donc mon testament. Serai-je suivi? Vae soli! et retrouverai-je ma sérénité avant de disparaître?...Mais leur indifférence m'oblige à croire que c'est probablement cela que veulent les Français. Alors je leur dis: fiat voluntas tua."

Il édita donc un nouveau livre, "J'accuse...", sous le pseudonyme de Jeannot de Rouvres. Cela faisait plus sérieux que Jean Descombes. Il en adressa en octobre 1994 une brochure de présentation aux 21 000 personnalités inscrites dans le Who's Who, aux 36 000 maires de France et aux 13 000 chefs d'établissement de l'enseignement secondaire et supérieur.

C'est là que nos chemins se croisèrent. Un des destinataires de la brochure, qui venait de lire mon livre consacré aux causes du chômage*, me la fit suivre. C'est ainsi que j'ai connu M. Descombes. Plus tourné personnellement vers l'action que vers l'écriture, je lui ai fait part de mon intention d'identifier les oppositions, de les désamorcer et de convaincre ensuite le Gouvernement.

Deux articles dans des grands quotidiens nationaux** ont permis d'étendre rapidement le cercle des gens disposés à m'aider dans cette démarche. Parmi eux, Jacques Pichelot, président de la Fédération du Bâtiment de la Manche. Il venait de se retirer des affaires et était en train d'écrire un essai sur la même idée***. Autodidacte du bâtiment, il s'est souvent opposé aux idées des technocrates et des grands industriels. Il était pour la première fois en accord avec un polytechnicien, ayant de surcroît passé la plus grande partie de sa vie dans l'industrie exportatrice. C'était de bon augure.

Nous avons pris ensemble notre bâton de pèlerin. Le présent rapport est le résultat de nos multiples démarches, qui se sont étalées sur près d'un an. Nous avons commencé par écouter les objections des responsables économiques de terrain. Car là se trouvent les seules objections qui comptent en réalité: celles qui émanent des faits. Nous avons mis le projet au point avec eux, puis nous avons remonté les hiérarchies.

Une précision. Ce rapport n'a pas pour objet de convaincre le lecteur du bien fondé de nos positions personnelles sur les objectifs ou le fonctionnement de notre système de protection sociale. Il laisse à d'autres cette démarche nécessairement politique.

Il reprend au contraire les aspirations de la majorité des Français telles qu'elles sont, ou en tout cas telles qu'elles paraissent être, en matière sociale. Il essaye de ne porter aucun jugement de valeur sur ces aspirations. Il s'efforce simplement de proposer des solutions qui permettent de les satisfaire au mieux tout en respectant les contraintes de l'économie.

Car plutôt que de s'escrimer à changer les Français, objectif respectable mais combien ambitieux, il nous paraît plus urgent et plus réaliste d'œuvrer d'abord pour adapter la France telle qu'elle est aux nouvelles données économiques.

* "Exclusion Zéro" paru aux Presses du Management à Paris en mars 1995

** "La TVA, un impôt injuste?" paru dans "le Figaro" du 22 juin 1995 et "Mieux que la CSG" paru dans "le Monde" du 24 octobre 1995.

*** "La voix d'en bas" paru chez l'auteur BP342 St Lô en novembre 1995.

Chapitre 1.

Le financement de la protection sociale.

Une explication historique.

Un authentique impôt.

Un impôt sur l'emploi.

Des conséquences néfastes.

L'inadaptation aux échanges internationaux.

Une explication historique.

Il faut remonter aux origines de notre système de sécurité sociale pour comprendre les raisons de son mode actuel de financement. Car il est davantage le fruit d'évolutions successives répondant à de multiples influences et s'étalant sur plusieurs siècles, que le résultat d'une réflexion logique pour répondre aux besoins actuels.

La mutualisation des risques sociaux existe depuis fort longtemps. En France, depuis le Moyen Age semble-t-il. Remarquons que la mutualisation et l'assurance sont deux notions proches l'une de l'autre. Historiquement, l'objectif des deux systèmes était bien différent: social d'un côté, économique de l'autre. Mais les deux s'appuient sur un partage des risques avec cotisations volontaires et individuelles, ce qui les rapproche fortement d'un point de vue pratique.

La mutualité avait atteint un développement important: on estime le nombre de membres à plus de 8 millions en 1930, répartis dans un grand nombre de caisses. Là se trouve bien entendu l'origine de la Sécurité Sociale. Il n'est pas sans intérêt de remarquer ici qu'elle est issue d'un système très diversifié.

Il n'est pas simple de définir précisément ce qu'est la Sécurité Sociale, en particulier où elle commence et où elle s'arrête. Nous retenons pour notre part une propriété qui nous paraît essentielle: l'obligation de cotiser, qui la distingue en particulier du système mutuel. On pourrait alors dire que la Sécurité Sociale est née en France avec les lois de 1928-1930, qui ont rendu obligatoire l'affiliation des salariés de l'industrie et du commerce à faibles revenus pour couvrir les risques de la maladie, la maternité, l'invalidité, la vieillesse et le décès. Mais ce serait passer sous silence des régimes particuliers préexistants - marins, mineurs...

L'obligation de cotiser est une évolution naturelle à partir du moment où la société refuse d'abandonner à leur sort ceux qui rencontrent de graves difficultés. On dit souvent que la Sécurité Sociale apporte des garanties vitales à ceux qui sont touchés par les risques sociaux. C'est bien entendu exact. Mais on dit moins qu'elle a aussi obligé tous les assujettis à s'assurer contre ces risques, ce qu'ils n'auraient pas nécessairement fait spontanément, y compris les plus démunis qui avaient des préoccupations encore plus immédiates (nourriture, logement...). Observons d'ailleurs que l'obligation de cotiser était autant de l'intérêt des syndicats, pour accroître le niveau des prestations, que de celui des chefs d'entreprises, qui étaient ainsi certains que les prestations couvriraient bien l'ensemble de leurs salariés. Signalons aussi que le phénomène n'est pas propre au secteur social. L'assurance automobile par exemple est elle aussi obligatoire.

Les lois de 1928-1930 ont maintenu le libre choix par l'assuré de l'organisme assureur. Ces organismes, dotés d'un statut de droit privé, se sont multipliés dans un système que l'on pourrait qualifier de concurrentiel. **La complexité** qui en est résultée, pour les salariés comme pour les entreprises, et **le surcoût** que cette complexité engendrait, ont amené en 1945 le législateur à annoncer une unification progressive du système. Le processus a été engagé et se déroule depuis 50 ans. Il n'est pas encore arrivé à son terme. Il reste par exemple aujourd'hui 19 régimes différents d'assurance maladie.

Une autre caractéristique de la Sécurité Sociale est **la participation des employeurs**. Elle était instaurée par les lois de 1928-1930. Le paiement des cotisations par les assurés restait le mode de financement logique. Les raisons de cette implication sont multiples. Elles tiennent pour une bonne part au fait que cette évolution de la protection sociale a été obtenue par la pression des syndicats. Pour

s'assurer le soutien le plus large possible des salariés, la revendication par les syndicats d'une participation financière de l'entreprise était un moyen tout naturel.

Cette participation des entreprises aurait cependant pu intervenir par des augmentations directes des salaires, en laissant aux salariés le soin de verser la totalité des cotisations. Mais il fallait s'assurer que toutes ces cotisations seraient versées: c'était là encore autant l'intérêt du patronat que des syndicats. Par ailleurs, certaines cotisations étaient entièrement patronales (accidents du travail, allocations familiales). Il y avait enfin des avantages pratiques, qui restent d'actualité: il était considérablement moins onéreux de passer par l'intermédiaire des entreprises qui effectuaient des versements globaux que de collecter les sommes individuellement. Et c'était beaucoup plus commode pour les salariés.

Ce sont donc les entreprises qui se sont chargées d'assurer les prélèvements sur les salaires et de les verser aux caisses. Elles en ont profité pour prendre au passage un droit de regard sur l'utilisation des fonds. Ce mode de financement est toujours en place.

La situation a beaucoup évolué. En schématisant, la Sécurité Sociale est née sous forme d'une mutuelle obligatoire pour les salariés dans l'entreprise. C'était un droit pour les salariés d'une entreprise et un devoir pour l'entreprise qui les employait. Cette acception initiale n'est plus conforme à la réalité d'aujourd'hui. Insensiblement, avec le développement continu des emplois de salariés au détriment des activités indépendantes, de la mobilité professionnelle, des accidents autres que ceux du travail, de l'efficacité de la médecine, **elle s'est transformée en un droit pour l'ensemble des citoyens et un devoir pour la collectivité nationale** à leur égard. C'est ainsi que l'on a reconnu la nécessité d'un revenu minimum à chacun, indépendant des cotisations d'assurance chômage versées, d'un minimum dit vieillesse aux personnes âgées, indépendant des cotisations de retraites versées, d'une prise en charge automatique des cas d'urgence par le système de santé, indépendamment des cotisations d'assurance maladie...

Cette évolution remet largement en cause la cohérence du système initial de financement. Mais il y a pire: ce système est devenu profondément inadapté à la situation économique actuelle. C'est ce que nous allons montrer dans ce qui suit.

Un authentique impôt.

D'un point de vue juridique, les cotisations sociales actuelles ne sont pas considérées comme un impôt. Leur montant n'est pas défini par les pouvoirs publics, mais par les partenaires sociaux, au moins en théorie. Les sommes ne sont pas versées à l'Etat ou à des collectivités locales, mais à des caisses de sécurité sociale aux statuts de droit privé, indépendantes, au moins sur le plan structurel, des pouvoirs politiques. Ces deux différences, majeures du point de vue du droit, et sans doute quelques autres font que les cotisations sociales ne sont pas classées parmi les impôts.

Mais du point de vue économique, et du simple point de vue de la pratique, la similitude est très grande. Comparons-les par exemple avec la TVA, dont personne ne conteste qu'elle constitue un impôt. C'est même en France celui qui rapporte le plus.

- Ce sont les entreprises qui collectent les fonds et qui les font parvenir tous les mois aux organismes dépensiers, Etat dans un cas, caisses diverses dans l'autre. Ce sont donc des sommes payées par les entreprises.
- Dans les deux cas, des organismes extérieurs aux entreprises fixent par eux-mêmes le mode de calcul des sommes à leur verser: TVA ou cotisations sociales. Les sommes ainsi calculées ne sont absolument pas contestables par les entreprises, ni dans leur principe, ni dans leurs montants, ni dans leurs dates d'exigibilité.
- Ces organismes, Etat dans un cas, caisses dans l'autre, ont toute latitude pour pénétrer dans les entreprises et vérifier que les sommes déclarées puis versées sont bien identiques aux sommes dues. Ces contrôles, fiscaux ou sociaux, ne sont pas plus agréables les uns que les autres.
- Les entreprises répercutent la TVA et les charges sociales dans leurs prix de vente. C'est donc le consommateur qui paye in fine, dans un cas comme dans l'autre.

Il y a bien entre les deux une différence que constate l'entreprise: la matière imposée n'est pas la même. Mais l'Etat peut imposer ce qui lui plaît, cela ne changera pas le fait qu'il s'agit d'impôts. L'imagination de nos fiscalistes a d'ailleurs été grande en la matière: sont taxés les revenus, la fortune, la valeur ajoutée, mais aussi les produits pétroliers, les récepteurs de télévision...

Quant à l'utilisation qui est faite des fonds collectés, elle peut difficilement servir de critère de signe distinctif: les cotisations sont utilisées pour effectuer des redistributions, mais les subventions publiques financées par l'impôt font exactement de même.

Ainsi, si l'on ne s'intéresse qu'aux réalités économiques, les charges sociales constituent un authentique impôt.

Un impôt sur l'emploi.

Les cotisations sociales constituent donc un authentique impôt. Et cet impôt est un impôt sur l'emploi. En effet, le montant dû mensuellement est calculé sur les rémunérations versées par l'entreprise à son personnel et uniquement sur elles. La conséquence en est claire: plus l'entreprise emploie de salariés, plus elle verse de charges sociales. C'est bien un impôt sur l'emploi.

L'impôt sur les revenus des personnes physiques, par exemple, ne mérite pas ce qualificatif. Il pèse sur les revenus, donc en grande partie sur les revenus du travail. L'assiette n'est donc pas considérablement différente de celle des cotisations sociales. Mais les conséquences sur l'emploi sont très différentes. L'IRPP en effet est payé par les ménages. Son effet direct, le plus important, est de diminuer leurs revenus. Autre exemple: la TVA est un impôt sur la consommation. Payée in fine par les ménages, son effet direct est de réduire la consommation.

Il est vrai que TVA et IRPP, qui réduisent le pouvoir d'achat des ménages, pèsent de ce fait sur l'emploi des entreprises qui produisent des biens de consommation, et par conséquent sur les autres. Mais ce n'est qu'un effet secondaire, et il faut y regarder de près pour en mesurer l'importance. Il ne faut pas oublier en particulier que l'argent collecté par ces impôts finance d'autres emplois: ceux des fonctionnaires et ceux des entreprises ayant l'Etat comme client. Le résultat global n'est pas toujours celui auquel on pense. D'autant qu'une bonne partie des produits consommés par les ménages est fabriquée à l'étranger, tandis que tous les fonctionnaires sont Français.

Un bon nombre des personnes que nous avons rencontrées sur cette affaire pensaient que le mode de financement, TVA, IRPP ou cotisations sociales, importait peu. Que seul comptait le niveau global des prélèvements obligatoires pour mesurer leur impact sur l'emploi. Nous montrerons aux chapitres suivants, en décrivant les avantages de la CSU, qu'il n'en est rien. **Le mode de financement retenu n'est absolument pas neutre à l'égard du chômage.**

Nous avons des alliés de poids pour conforter notre position sur ce point. En 1994, le Ministère du Travail a fait avec les partenaires sociaux une étude pour étudier divers types de financements des mêmes charges sociales. Pour évaluer l'incidence sur l'emploi de différentes hypothèses, il a fait appel aux modèles économiques de l'INSEE d'une part, de l'OFCE d'autre part. Les deux organismes prévoient une création de plus de 100 000 emplois en conséquence de la seule modification - et non de la suppression - du mode de financement d'environ 5% des cotisations sociales seulement. Les modèles de la Direction de la Prévision du Ministère des Finances confirmeraient ces estimations. Ces modèles font apparaître qu'à niveau de prélèvements inchangés, le niveau de l'emploi peut varier dans des proportions importantes en fonction des modes de financement mis en place.

Nul ne peut contester que les cotisations sociales constituent d'un point de vue économique **un impôt sur l'emploi. Quoi de plus absurde en période de fort chômage?** Comment peut-on prétendre lutter contre le chômage et maintenir une telle situation? D'autant plus d'ailleurs qu'il ne s'agit pas d'un impôt marginal. C'est, de très loin, le plus lourd des impôts français. En 1995, la TVA (alourdie à 20,6% en fin d'année) a rapporté 573 milliards de francs. Juste derrière, l'impôt sur les revenus des personnes physiques a permis de collecter 297 milliards de francs. Les cotisations du seul régime général de la Sécurité Sociale (allégées par diverses mesures) ont dépassé les 1 100 milliards de francs!

Des conséquences néfastes.

L'absurdité de notre colossal impôt sur les salaires se manifeste de bien des manières. Donnons-en quelques illustrations concrètes.

Aujourd'hui, l'embauche d'un salarié complémentaire se traduit par l'obligation pour l'entreprise qui veut recruter de verser non seulement un salaire supplémentaire, mais aussi des charges sociales supplémentaires, d'un montant équivalent pour les salariés les moins qualifiés. Cela dissuade souvent l'entreprise d'effectuer l'embauche. La conséquence est mauvaise pour tout le monde: le chômeur qui n'est pas embauché bien entendu, mais aussi l'entreprise qui ne l'a pas fait alors qu'elle aurait souhaité pouvoir le faire, les caisses de sécurité sociale qui ont laissé passer une opportunité d'accroître leurs recettes, les Français qui ont perdu une occasion de voir leurs charges sociales baisser, l'Etat qui aurait pu faire quelques gains de TVA et d'IRPP...

Autrement dit, on veut lutter contre le chômage mais **on taxe celui qui embauche**. L'absurdité de la situation n'a pas échappé à nos gouvernements successifs. Ils ont déployé une grande énergie pour essayer d'y porter remède. D'où des exonérations de charges sociales autorisées sous diverses conditions, pour une période plus ou moins longue, pour un montant plus ou moins élevé, pour des embauches de tel ou tel type d'individus, réservées à telle ou telle catégorie d'entreprises... Mais parce que l'on ne s'est pas attaqué à la racine du mal, le résultat est d'une efficacité très limitée.

D'autant plus d'ailleurs que la multiplicité des mesures, évoluant au fur et à mesure que se succèdent les gouvernements, conduit à un système d'exonérations tellement complexe que probablement personne en France ne le connaît vraiment. En tout cas pas ceux qui devraient les connaître pour lui donner quelque efficacité: les chefs d'entreprises des PME. Leur ignorance est une des premières causes de l'inefficacité des procédures imaginées. A quoi peut-il bien servir de continuer à prendre des mesures qu'ignorent ceux qui sont censés les utiliser? Et qui leur font oublier les mesures précédentes dont ils avaient déjà eu bien du mal, non pas à retenir le contenu, car c'est quasiment impossible, mais seulement à connaître l'existence?

Une conséquence en revanche est indiscutable: il en résulte une complexité croissante des tâches administratives et des calculs à effectuer par l'entreprise. Ceci est dénoncé à juste titre. Il est clair que cela décourage les velléités d'embauche des responsables de petites entreprises, qui n'ont pas les moyens de financer un chef du personnel pour les aider.

Symétriquement, cet impôt sur l'emploi se traduit par le fait que l'on réduit la taxation de celui qui remplace ses salariés par des machines. Autrement dit, **notre système de prélèvements obligatoires encourage directement les licenciements**.

Mais l'absurdité du système actuel de financement de la sécurité sociale ne s'arrête pas là. Quand le chômage augmente, il y a moins de personnes au travail: c'est une lapalissade. Il en résulte qu'il y a moins de salaires pour alimenter les cotisations sociales. Aussi, pour maintenir le niveau de leurs recettes, les organismes sociaux sont obligés d'accroître le montant des prélèvements sur les salaires de ceux qui continuent à travailler. L'ennui est que cela contribue à aggraver le mal, car cela dégrade la compétitivité des entreprises sur le marché international.

Notre impôt sur les salaires ne se contente pas d'être très lourd. Il est constitué de telle sorte que **les pouvoirs publics sont obligés de l'alourdir quand il faudrait l'alléger** pour combattre le chômage.

L'inadaptation au développement des échanges internationaux.

C'est dans le développement mal contrôlé des échanges internationaux que se trouve la cause essentielle du chômage en France. Plus précisément dans les excédents commerciaux importants et récurrents de certains pays, notamment asiatiques. Ce n'est pas le commerce international en lui-même qui est en cause, mais notre incapacité à modifier les règles de fonctionnement de notre pays pour s'adapter à la nouvelle donne économique. Nous avons essayé d'en apporter la démonstration dans notre livre "Exclusion Zéro".*

Certains ne partagent pas ce point de vue. Mais l'opinion publique y souscrit de plus en plus. Nous n'allons pas reprendre ici l'argumentation. Contentons-nous de souligner les anomalies les plus flagrantes de la situation actuelle dans le domaine qui nous intéresse, celui des charges sociales.

Une machine fabriquée en France apporte une certaine contribution au financement de la Sécurité Sociale, par l'intermédiaire des cotisations de ceux qui l'ont fabriquée. Mais pourquoi une machine de fabrication étrangère n'en apporte-t-elle aucune?

Nos exportations sont exonérées de TVA. C'est logique: pourquoi demanderions-nous à nos clients étrangers de participer au financement de nos dépenses publiques? Mais alors, pourquoi leur demandons-nous de participer au financement de nos charges sociales? C'est pourtant ce que nous faisons aujourd'hui: nos ventes à l'étranger supportent pleinement les charges sociales, au travers des salaires versés par les entreprises exportatrices à leurs salariés.

Symétriquement, les produits importés en France sont soumis à la TVA. C'est encore logique, puisque les produits français y sont eux-mêmes soumis. Mais alors, pourquoi les produits importés sont-ils dispensés de contribuer au financement de nos dépenses sociales, alors que les produits français les financent lourdement?

Ces anomalies étaient des cas d'école au début du siècle. Elles sont devenues monnaie courante aujourd'hui: la plupart des machines que nous utilisons sont fabriquées à l'étranger, nous importons près du quart des produits que nous consommons, nous exportons près du quart de nos fabrications. Et le phénomène ne fera que s'accroître. **L'inadaptation de notre système de financement de la sécurité sociale au développement des échanges internationaux est aussi pénalisante pour l'emploi que sa nature d'impôt sur les salaires.**

Quelques-uns de nos hommes politiques déplorent le dumping social d'un certain nombre de pays étrangers. Il est assez surprenant de les voir chercher des solutions dans des clauses du commerce international, qui sont d'une part inacceptables par les pays concernés, et qui seraient en tout état de cause inapplicables comme le savent bien tous ceux qui pratiquent le commerce international. Il est piquant de constater qu'avant d'envisager une telle aventure, ces hommes politiques n'ont pas simplement commencé par demander la suppression des handicaps que nous imposons nous-mêmes à nos propres produits par rapport aux produits étrangers, et à notre main-d'œuvre par rapport aux machines étrangères.

Car il est en notre pouvoir de le faire. Et ce n'est pas très difficile, comme nous allons le voir.

* op. cit. page 5

Chapitre 2.

Les solutions.

Des solutions qui passent à côté du problème.

La CSG et ses limites.

La CSU.

Les modalités pratiques de la CSU.

Une efficacité considérable pour l'emploi.

Des solutions qui passent à côté du problème.

1/ La privatisation totale ou partielle.

Le mot privatisation est chargé d'un grand poids affectif: panacée pour les uns, casus belli pour les autres. La privatisation des organismes d'assurance sociale n'y échappe pas. On se demande dans le cas présent si l'idée n'est pas avancée simplement pour le plaisir de relancer un combat doctrinaire. On voit mal en effet comment une telle privatisation permettrait de régler les vices fondamentaux du financement assis sur la main-d'œuvre et inadapté au développement du commerce international que nous avons décrits.

Il semble d'ailleurs que les défenseurs de cette privatisation en attendent avant tout une meilleure gestion du système. Il est à coup sûr indispensable de supprimer les abus, de réduire les gaspillages. Nous y reviendrons plus loin. Méfions-nous cependant des idées préconçues. Il ne faut pas oublier en effet que la gestion privée n'est indiscutablement plus efficace que lorsqu'il y a présence de véritable concurrence. C'est elle qui oblige chacun à faire au moins aussi bien que les autres, ce qui constitue un puissant aiguillon de bonne gestion. **Sans concurrence, l'efficacité de la gestion privée est moins évidente.** Les entreprises privées en position de monopole ou d'oligopole ne sont pas toujours des exemples de gestion rigoureuse et économe.

Or une véritable concurrence est très difficile à instaurer en matière d'assurance sociale, si l'on veut garantir une égalité de traitement pour tous, avec en particulier des cotisations identiques pour le même niveau de prestations. Ce n'est pas un hasard si la libérale Mme Thatcher a laissé à la Grande-Bretagne un système de santé d'orientation très dirigiste. C'est l'un des moins coûteux des pays développés*. Et ce sont les Américains, dont le système de santé est très libéral, qui dépensent le plus pour se soigner.

2/ La réduction des prestations sociales.

On entend fréquemment le raisonnement suivant: "le niveau trop élevé des charges sociales a des conséquences dramatiques sur l'emploi. Il faut donc pour résorber le chômage réduire les prestations sociales." Cette position est assez répandue dans les milieux patronaux. Elle part d'une affirmation que nous jugeons parfaitement exacte. Elle aboutit à une proposition à notre avis incontestable quant à son efficacité.

Le problème est que **cette conclusion va totalement à l'encontre de la volonté largement majoritaire des Français.** Or nous sommes en démocratie. C'est donc une voie sans issue. Comme me le faisait remarquer un responsable du CNPF: "Cela fait vingt ans qu'en matière de protection sociale, nous ne parvenons à nous mettre d'accord que sur un seul point: l'absolue nécessité de réduire les charges sociales. Et cela fait vingt ans que je les vois augmenter." Il avait compris, lui, qu'il était grand temps de proposer autre chose.

D'autant que la réduction des charges sociales n'est pas la seule conclusion à laquelle on peut aboutir. On peut également remettre en cause le système actuel de financement de la sécurité sociale et essayer de proposer un système qui ne pèse pas sur l'emploi. Mais lequel?

*Il est vrai que c'est aussi le moins satisfaisant pour les patients...

La CSG et ses limites.

La piste le plus souvent évoquée est la CSG. C'est celle sur laquelle se sont lancés les gouvernements de M. Juppé. Elle a été instaurée par le gouvernement de M. Rocard pour porter remède aux inconvénients du financement de la protection sociale assis sur les salaires. La CSG en effet est une cotisation sociale qui n'est pas assise seulement sur les salaires. Et si certains revenus non salariaux lui échappent aujourd'hui, il suffirait de modifier la loi pour en étendre l'assiette. Cette idée est largement reprise par le gouvernement de M. Juppé.

Son efficacité pour réduire les charges sociales pesant sur le coût du travail est aujourd'hui marginale, et elle a toutes les chances de le rester. En effet, les revenus du capital sont nettement plus faibles que ceux du travail. Par son principe même, la CSG ne peut pas réduire les prélèvements sur les revenus du travail de plus de 25%: c'est clairement très insuffisant. Les 1 100 milliards de francs de recettes du régime général financés par les cotisations sociales seraient toujours, dans les meilleures des hypothèses, composés de 825 milliards prélevés sur les salaires. On retrouvera bien entendu ces coûts dans ceux des entreprises. **La CSG continue et continuera donc de peser sur les coûts salariaux.** Pas uniquement sur eux certes, et là est son intérêt. Mais en partie tout de même, et une partie importante.

De plus, il est illusoire d'imaginer comme on vient de le faire qu'il est possible de remplacer la totalité des charges sociales par la CSG: cela conduirait à taxer d'une manière beaucoup plus lourde qu'aujourd'hui les revenus du capital. Avec les chiffres qui précèdent, 275 milliards de francs d'imposition supplémentaire pour financer le seul régime général. Personne n'ose même évoquer une telle idée tant elle est politiquement irréaliste. Et économiquement impraticable tant que les mouvements des capitaux seront libres.

Les deux effets se cumulent pour limiter les effets potentiels de la CSG dans la réduction du coût du travail: si au terme de sa mise en place, la CSG remplace 30% des cotisations sociales actuelles, la contribution des revenus non salariaux au financement de la sécurité sociale sera de 7,5% seulement! Le reste des recettes se répartirait en 70% de cotisations sociales sur les salaires et 22,5% de CSG sur les revenus du travail, donc encore sur les salaires.

Pour reprendre une image utilisée par M. Blondel, c'est la recette ancestrale du pâté d'alouette: beaucoup de cheval, un peu d'alouette. Cela a le goût de l'alouette, mais on mange du cheval. Avec la CSG, on ne peut plus dire que le système de protection sociale est financé exclusivement par les revenus du travail, puisque ce n'est plus vrai. Mais c'est tout comme.

Enfin, la CSG ne rectifie pas fondamentalement la surtaxation des produits français par rapport aux produits étrangers à faible protection sociale. Il est vrai que, parce qu'elle constitue intrinsèquement un impôt sur les revenus, son incidence est neutre à l'égard de l'origine des produits. En théorie donc, elle résout le problème. Mais en pratique, encore faudrait-il qu'elle puisse remplacer la totalité des cotisations sociales actuelles. On vient de voir que ce n'est pas le cas. Il faudrait en outre que les salariés n'obtiennent pas une augmentation de leurs revenus pour compenser la hausse de la CSG. C'est une hypothèse parfois formulée dans l'Administration, mais qui nous semble totalement irréaliste. Elle s'appuie sur les constatations faites récemment, lors de la hausse de la CSG effectuée en 1995. Mais elle oublie un fait essentiel: cette hausse n'avait pas pour objet de remplacer des cotisations sociales payées par les entreprises, elle servait à financer un nouveau déficit de la sécurité sociale. Lors d'une substitution d'un mode de financement par un autre, les salariés n'accepteront certainement pas que leur pouvoir d'achat soit amputé.

En pratique, la CSG est donc incapable de corriger réellement la surtaxation actuelle des produits français.

* $30\% \times 25\% = 7,5\%$.

La CSU.

Il y a à notre avis beaucoup mieux à faire qu'étendre la CSG: mettre en place un financement des dépenses sociales ayant la même assiette que la TVA, c'est-à-dire la consommation intérieure.

Il ne s'agit ici ni d'augmenter le taux de la TVA, ni de créer un autre impôt, ni de réduire les dépenses sociales. **Il s'agit simplement de les financer autrement**, en créant une nouvelle cotisation sociale pour remplacer les cotisations actuelles des sociétés assujetties à la TVA. Nous l'avons baptisée CSU, Cotisation Sociale Unifiée.

Elle sera versée directement par les entreprises aux caisses d'assurance sociale, tous les mois. Comme cela se fait aujourd'hui. La différence est que les entreprises, au lieu de calculer à partir des salaires les cotisations à verser, le feront en appliquant au chiffre d'affaires réalisé en France un pourcentage fixe baptisé taux de CSU. Ce pourcentage sera déterminé par les organismes sociaux **de telle sorte que chacune des caisses d'assurance sociale reçoive globalement les mêmes ressources** que dans le système actuel.

Comme pour la TVA, la CSU sera déductible. C'est-à-dire que la CSU déjà payée par une entreprise dans ses achats effectués auprès de ses fournisseurs sera déduite du montant de CSU calculé sur son chiffre d'affaires mensuel qu'elle devra verser aux caisses. Par exemple, avec un taux de CSU de 25%, une entreprise qui réalise 100000F de chiffre d'affaires en France au mois de janvier devra verser 25000F de CSU, moins la CSU incluse dans ses achats. Si elle a reçu en janvier un total de 40000F de factures de ses fournisseurs, elle déduira 10000F des 25000F précités.

Enfin, comme pour la TVA, le taux de CSU sera appliqué à tous les achats à l'étranger, et il ne sera pas appliqué aux ventes à l'étranger.

Le premier avantage de la CSU découle de sa définition même: **elle ne frappe pas du tout les salaires**, alors que la CSG continue de les frapper lourdement. Pour celui qui se demande s'il peut embaucher, pour celui qui envisage d'automatiser sa production, pour celui qui pense à délocaliser une usine, la CSU n'interviendra absolument pas dans le calcul du coût de la main-d'œuvre, contrairement aux charges sociales.

La CSU présente le deuxième avantage de pouvoir **être appliquée d'une manière massive**. Il paraît possible pour les entreprises assujetties à la TVA de remplacer par la CSU la quasi totalité des charges sociales actuelles, patronales et salariales, à l'exception sans doute d'une partie des cotisations de retraite.

Enfin, du point de vue des échanges internationaux, la CSU a le grand mérite de **faire contribuer de manière identique les produits français et les produits importés** au financement des dépenses sociales et d'exonérer de charges sociales les produits français exportés.

Les modalités pratiques de la CSU.

En pratique, la CSU fonctionne comme la TVA. Au prix de vente de base, établi à partir du prix de revient actuel mais sans charges sociales, est ajouté le pourcentage de CSU. Le prix de base et la CSU apparaissent explicitement sur les factures. La somme des deux donne le prix de vente hors taxes, tout à fait équivalent au prix de vente hors taxes actuel. On lui applique alors la TVA, comme aujourd'hui, pour aboutir au prix de vente TTC.

Le pourcentage de CSU est appliqué sur toutes les factures en provenance de l'étranger, avant application de la TVA, et il n'est pas appliqué aux factures de ventes à l'étranger, comme la TVA.

Le traitement comptable de la CSU doit selon nous être différent de celui retenu pour la TVA. Dans le compte d'exploitation, le chiffre d'affaires doit être comptabilisé CSU incluse. A la comptabilisation de chaque facture de vente est passée une écriture de CSU due aux caisses de sécurité sociale, tant aux comptes de tiers qu'en charges. Les factures fournisseurs sont comptabilisées CSU incluse. La CSU associée, récupérable, est comptabilisée comme un avoir à l'égard des caisses de sécurité sociale. Cette procédure comptable est plus naturelle que celle adoptée pour la TVA. **Son intérêt est de laisser les charges sociales dans la comptabilité des entreprises et de ne pas modifier leurs résultats.**

Tous les mois, les entreprises déclarent la CSU due aux caisses de sécurité sociale et en effectuent le règlement, comme pour la TVA. Le plus simple pour l'entreprise est un versement unique à un organisme unique de recouvrement, chargé de la répartition ultérieure entre les branches. C'est le but que l'on doit viser. Mais il est parfaitement acceptable que coexistent plusieurs organismes de recouvrement.

Les explications qui précèdent donnent au lecteur non spécialiste en comptabilité une impression de complexité qui ne doit pas le tromper. En réalité, **le traitement comptable proposé est nettement plus simple pour les entreprises** que celui actuellement en vigueur pour calculer et régler les charges sociales. La simplification introduite concerne également les contrôles effectués sur l'entreprise, puisque contrôles fiscaux et sociaux deviennent très semblables.

Notre proposition, pour que la CSU ait une efficacité maximale en termes d'emplois, est qu'**elle se substitue à la totalité des charges patronales et salariales***, à l'exception de la partie des cotisations de retraite couvrant au-delà du minimum vieillesse. L'objectif de cette exception est double. D'une part laisser aux salariés toutes possibilités de choix entre montant de la retraite et revenu d'activité. D'autre part, garder une obligation de déclaration des salaires versés par l'entreprise avec incitation de contrôle par les salariés eux-mêmes de cette déclaration, pour éviter les fraudes.

La procédure comptable décrite permet un remplacement partiel des cotisations sociales actuelles par la CSU. Cela permet de traiter l'exception qui précède. Cela permet aussi d'étaler sur plusieurs années ce remplacement. Mais **le délai de substitution doit être aussi court que possible pour résorber sans tarder le chômage.** Compte tenu des faibles transferts entre entreprises du même secteur ou de secteurs différents d'activités que semble introduire la CSU et que nous décrivons plus loin, une substitution en biseau sur un délai de 3 ans nous paraît possible.

Nous n'avons étudié ici que les entreprises soumises à TVA. Mais le domaine d'application de la CSU peut-être, et selon nous doit être, beaucoup plus large. L'idée de base de la CSU, celle qui explique son

efficacité, n'est pas en réalité le calcul des charges sociales sur l'assiette de la valeur ajoutée, mais leur calcul sur une autre assiette que les salaires. **Cette idée de base est certainement applicable à la totalité des acteurs économiques.** Par exemple, on peut envisager de retenir le produit net bancaire comme assiette de la CSU pour les établissements de crédits, le montant des dépenses pour les administrations, un système spécifique pour les professions libérales... Les taux peuvent éventuellement être différents pour chacune de ces grandes catégories, si cela apparaît nécessaire pour ne pas modifier les charges des uns et des autres d'une manière sensible par rapport à la situation actuelle.

* La remplacement de la part salariale des cotisations doit se faire sans la moindre perte de salaire net pour les salariés. Cela suppose un accord des partenaires sociaux. Mais il serait bien difficile aux syndicats comme au patronat de le refuser dans l'hypothèse improbable où ils en auraient envie.

Une efficacité considérable sur l'emploi.

Du point de vue de l'emploi, la CSU ainsi définie est considérablement plus efficace que la CSG. Le remplacement des cotisations sociales actuelles par la CSU permettra en effet:

- de supprimer les charges sociales dans les comparaisons de coût entre investissement et main d'œuvre. Près de la moitié des décisions de remplacement de nos salariés par des machines, prises ou à prendre, seront ainsi remises en cause. Voilà une manière puissante de **recréer des emplois pour notre main-d'œuvre peu qualifiée**.
- de réduire dans les mêmes proportions l'écart des coûts de main-d'œuvre entre la France et les pays du tiers monde. Voilà une manière pragmatique d'**enlever de l'intérêt aux délocalisations** de nos activités vers ces pays.
- d'encourager celui qui hésite à embaucher, en diminuant de la même manière ce que lui coûte un nouveau salarié. Voilà un excellent moyen de ne gaspiller aucune opportunité de créer des emplois.
- de faire supporter aux produits étrangers vendus en France les mêmes charges sociales que celles supportées par les produits fabriqués en France. Voilà une manière réaliste de **mettre un terme à la concurrence sociale** des pays du tiers monde.
- d'exonérer les produits français vendus à l'exportation de nos lourdes charges sociales. Voilà une manière efficace de **développer nos exportations et les emplois qui vont avec**.
- de ramener automatiquement le coût horaire du temps partiel au même niveau que celui du temps plein. Voilà une manière simple de favoriser la réduction du temps de travail, sans une quelconque aide publique.
- de simplifier fortement les tâches comptables de gestion du personnel, ce qui est un handicap sérieux à l'embauche pour les petites entreprises.

Le seul énoncé de ces conséquences suffit au chef d'entreprise pour apprécier l'efficacité de la CSU. Peut-on aller plus loin et en mesurer plus précisément les conséquences en nombre d'emplois qui pourront être ainsi créés? Les modèles macro-économiques existant permettent sans aucun doute de faire cela rapidement et sans grand frais. Cela en vaut bien évidemment la peine. Rappelons que l'étude du Ministère du Travail de 1994 arrivait à des chiffres de l'ordre de 100 000 emplois pour une modification des circuits de 50 milliards de francs de financements. Nous proposons ici une modification de même nature portant sur plus de 1 000 milliards de francs.

Il est vrai que remplacer les cotisations sociales actuelles par la CSU n'est pas une petite réforme: elle modifie fortement un circuit de financement considérable, du même ordre de grandeur que le budget de l'Etat. D'où d'ailleurs une des raisons de son efficacité. Mais chacun désormais est bien conscient que ce ne sont pas des mesures mineures qui sortiront notre pays de la profonde ornière dans laquelle il se trouve. **L'ampleur de cette réforme-là est à la hauteur de la gravité de la situation actuelle en matière d'emplois.**

Il y a bien entendu des difficultés d'application. Nous allons maintenant les examiner. Mais on ne peut guère se tromper dans les dispositions à prendre pour les prévenir. Car c'est une mesure simple, dont on peut aisément prévoir les conséquences, y compris dans les détails pratiques, grâce à ses profondes analogies avec la TVA.

Chapitre 3.

Les critiques sur l'efficacité de la CSU.

La taxation du travail ne le handicape pas par rapport aux machines.
Salaires et valeur ajoutée, c'est presque la même assiette.
Aucune efficacité possible sans réduction des prélèvements.
Il est absurde de taxer les investissements.

Nous ne présentons ci-après que les objections importantes qui ont été formulées lors de nos consultations: toutes celles qui nécessitent une réponse argumentée et qui n'ont pas été retirées rapidement par leurs auteurs.

Nous réservons cependant un traitement particulier à une critique qui est remarquable non par sa pertinence, mais parce qu'elle est la première critique qui vient à l'esprit d'un grand nombre de personnes au départ de leur réflexion sur la CSU. On peut la formuler ainsi: "est-il sensé de taxer en priorité les entreprises à forte valeur ajoutée, donc les plus performantes, pour améliorer la compétitivité de notre économie?"

Comme on le verra plus loin, la CSU ne taxe pas davantage les entreprises performantes que les autres. La confusion vient de l'assimilation abusive des entreprises à haute valeur ajoutée - comprenez technologique, notion par ailleurs mal définie employée à tort et à travers dans des théories diverses -, avec les entreprises à forte valeur ajoutée - il s'agit bien entendu de la valeur ajoutée comptable, qui seule à une signification claire.

On a longtemps expliqué aux Français qu'il fallait placer les espoirs de notre développement dans les "entreprises à haute valeur ajoutée technologique". Puis l'opinion publique s'est rendu compte que les entreprises de haute technologie n'étaient pas souvent créatrices de nombreux emplois, même quand elles réussissaient à se développer. Qu'importe: pour maintenir la théorie, il a suffi de faire disparaître le mot technologique. Puis l'adjectif "haute" placé devant "valeur ajoutée" s'est transformé naturellement en "forte". C'est ainsi qu'il conviendrait désormais de placer les espoirs de la France dans les "entreprises à forte valeur ajoutée".

Mais il se trouve que dans les entreprises à forte valeur ajoutée comptable figurent au premier rang les entreprises de main-d'œuvre. Et que les entreprises dites de haute technologie ont souvent une faible valeur ajoutée car elles sous-traitent souvent l'essentiel de leurs fabrications...

Beaucoup continuent à se faire les chantres de la théorie initiale. Du moins le croient-ils. Mais ils disent désormais le contraire de ce qu'ils disaient initialement. La thèse ainsi transformée n'a plus aucune crédibilité. Apparemment, ils l'ignorent encore.

La taxation du travail ne le handicape pas par rapport aux machines.

"La CSU participe de l'énorme erreur collective suivant laquelle taxer le travail le handicape par rapport aux machines." Cette critique fondamentale a été émise par M Maurice Lauré, Inspecteur Général des Finances, ancien Président de la Société Générale, fondateur de la TVA. Nous nous contenterons de donner ici la réponse écrite que nous lui avons faite, et à laquelle nous attendons ses réactions.

"Il me semble avoir trouvé aux pages 21 et 22 de votre "Rapport sur le Chômage" de juillet 1994 l'argumentation que vous développez pour expliquer cette position. Tel est bien le cas, n'est-ce pas? Permettez-moi de vous faire part de mes interrogations sur cette argumentation:

*1/ Vous indiquez qu'"une méthode simple pour évaluer l'impact général, sur les entreprises, d'un prélèvement obligatoire assis sur le coût du travail ... est de supposer que l'on procède à une consolidation de l'ensemble..." . Je suis entièrement d'accord sur cette méthode. Vous écrivez ensuite: "l'ensemble ainsi obtenu a comme seuls clients les consommateurs et comme seuls fournisseurs, le travail et le capital." Je formulerai ici une réserve: puisque nous étudions le problème de l'emploi en France, la consolidation ne doit-elle pas se limiter aux seuls acteurs économiques exerçant en France? Dans ce cas, **ne reste-t-il pas un troisième type de fournisseurs, les entreprises étrangères, qui jouent un rôle essentiel dans cette affaire?***

2/ Vous en déduisez que "si l'on applique au coût du travail un prélèvement (proportionnel), ...les machines étant un produit fabriqué comme un autre, leur coût augmente... dans la même proportion que le coût de la main d'œuvre." Vous sous-entendez ici qu'il s'agit d'un prélèvement identique et simultané dans tous les pays du monde, n'est-ce pas? En revanche, si l'on augmente les prélèvements sur les seuls salaires français, le prix des machines asiatiques, allemandes ou américaines seront quasiment inchangés, en l'absence de modification des parités monétaires. Cela ne pousse-t-il pas à la substitution de machines à la main d'œuvre française?

3/ Par ailleurs, même dans le cas très théorique d'une machine entièrement française, n'entre-t-il pas dans son coût une part souvent appréciable d'amortissements qui sont insensibles à une hausse des salaires si ce n'est au bout de plusieurs années, alors qu'il n'y a évidemment rien de tel dans le coût du seul travail? Ce second phénomène ne pousse-t-il pas lui aussi, quoiqu'à un degré bien moindre, à la substitution de machines à la main-d'œuvre?

.....

Il est clair qu'il faut intégrer les mécanismes économiques internationaux pour éclairer correctement la réalité. C'est ce que vous faites, me semble-t-il, à la page 23 de votre rapport, pour montrer que "le handicap infligé à l'entreprise (par les prélèvements obligatoires sur la rémunération du travail) à l'égard des entreprises étrangères concurrentes est inexistant."

Vous écrivez que, dans l'hypothèse d'une augmentation uniformément proportionnelle des charges sur salaires, "l'ensemble des prix nationaux augmente sans que les prix des produits étrangers soient modifiés." Je partage cette analyse, un peu théorique comme nous le savons, puisqu'il n'existe plus guère de produits entièrement nationaux. Vous ajoutez "le déséquilibre de la balance commerciale créé par cette situation entraîne, toutes choses égales, une dépréciation de la monnaie nationale" qui a pour effet de rétablir les conditions concurrentielles antérieures. C'est bien ainsi en effet que les choses devraient se passer, avec comme résultat celui que vous décrivez.

Mais vous savez bien que nous ne pouvons pas nous en tenir à ce schéma théorique. Car la réalité est bien différente. Nous constatons depuis de nombreuses années que, sous des prétextes divers, les autorités françaises empêchent la dépréciation monétaire qui permet ce réajustement. C'est ainsi par exemple qu'elles ont maintenu des taux d'intérêt élevés, malgré une inflation maîtrisée et une économie déprimée.

Ce n'est pas la monnaie qui a servi de variable d'ajustement, ce sont les chômeurs. Parce qu'ils consomment moins que les autres, ils rétablissent de fait l'équilibre extérieur. Les autorités françaises ont ainsi créé, jour après jour, un chômage devenu dramatique par son ampleur. Telle est la démonstration que je crois apporter dans mon livre "Exclusion Zéro".

*C'est dans ce contexte, dans lequel on bloque les mécanismes naturels de fixation des parités monétaires, que **les charges pesant sur les salaires, d'une part pénalisent l'emploi au bénéfice de l'investissement et d'autre part profitent aux entreprises étrangères.** Êtes-vous d'accord avec moi sur cette conclusion?"*

Salaires et valeur ajoutée, c'est presque la même assiette.

M Patrice CAHART, Président de la Commission Fiscale du CNPF, écrivait dans les Echos du 17 avril 1996: "Si on transférait (les cotisations patronales) progressivement sur la valeur ajoutée, elles demeureraient des charges de personnel à raison des trois quarts environ de leur poids, le reste étant supporté, entre autres, par les amortissements..."

Dans la réalité économique, l'allègement dont bénéficierait le facteur travail serait donc très inférieur à 25% des cotisations sociales."

Cette remarque procède d'une erreur que nous avons tous commise: **contrairement aux apparences, les coûts salariaux ne constituent pas une partie de la valeur ajoutée.** Cela ressort de la définition même des termes. La valeur ajoutée est la différence entre le chiffre d'affaires de l'entreprise et ses achats. Elle mesure l'accroissement de la valeur marchande des produits qui ont pénétré dans l'entreprise au moment où ils en sortent. Il n'y a pas de salaires dans cette définition.

L'erreur générale vient du fait que la valeur ajoutée a une propriété bien connue: elle apparaît dans les comptes d'exploitation comme la somme d'un certain nombre de postes, dont les salaires, les charges sociales et les amortissements. Mais cette propriété comptable ne doit pas faire illusion. Elle ne signifie pas que les salaires constituent une partie de la valeur ajoutée. Ceux qui en doutent - ils sont nécessairement nombreux - doivent méditer sur le fait suivant: une entreprise en perte peut avoir des coûts salariaux supérieurs à sa valeur ajoutée. C'est une situation qui se rencontre de temps à autre. Comment serait-ce possible si l'une contenait les autres?

Mieux qu'une argumentation théorique, des exemples très simples de la vie du chef d'entreprise permettent de conforter notre propos:

L'artisan qui passe ses soirées à des tâches administratives ou comptables pense bien entendu à embaucher pour se faire aider. Mais il regarde combien cela lui coûterait: aujourd'hui, le salaire plus les charges. Avec la CSU, ce sera seulement le salaire.

Le producteur qui réfléchit à l'automatisation de sa fabrication regarde le coût de l'investissement nécessaire. Il le compare ensuite aux économies à réaliser sur les salaires et les charges avant de prendre sa décision. Avec la CSU, le processus sera le même, sauf qu'il comparera le coût de la machine aux seuls salaires.

Le distributeur qui envisage de renforcer son réseau commercial en embauchant un vendeur de plus ne devra payer que son salaire. Il supportera des charges sociales supplémentaires seulement lorsque ce vendeur commencera à apporter du chiffre d'affaires.

L'industriel qui doit faire évoluer ses produits pour rester compétitif ne paiera pour embaucher un ingénieur d'études complémentaire que son salaire. Les charges sociales ne seront alourdies que si les études engagées débouchent.

On peut multiplier les exemples. Ils montrent que, dans la réalité économique, la CSU n'a pas pour effet véritable d'étendre aux amortissements l'assiette actuelle des cotisations sociales. Elle enlève complètement les salaires de cette assiette. **La CSU supprime le gigantesque impôt sur l'emploi** que constitue le mode actuel de financement de la sécurité sociale. Là réside, après son action sur le dumping social de certains pays, un de ses avantages principaux.

Aucune efficacité possible sans réduction des prélèvements.

"Il serait illusoire d'espérer qu'un simple déplacement de l'assiette des prélèvements sans en réduire l'ampleur nous fera sortir du chômage massif dont nous souffrons....Combien d'années nous faudra-t-il pour comprendre que l'excès de la dépense publique, générant un système fiscal destructeur, nous enfonce dans le déclin?" écrit Michel Brulé dans le Figaro du 25 avril 1996.

Nous pensons avoir largement montré plus haut que la CSU est efficace en termes d'emplois indépendamment du niveau global des prélèvements publics. Inutile de recommencer ici. Les exemples donnés au paragraphe précédent montrent bien que le mode de financement n'est pas neutre, mais au contraire très important à l'égard de l'emploi.

Mais l'objection va en réalité plus loin. Reprenons les propos de M Brulé: "La France a une prédilection pour les impôts dits "indolores", ceux qui ne demandent pas au contribuable d'envoyer un chèque au percepteur...(Les commentateurs) ont été moins nombreux à souligner à quel point ils facilitaient la montée de l'addition fiscale totale..." Autrement dit, la CSU apparemment efficace ne serait-elle pas en réalité nocive parce qu'elle permettrait une augmentation plus rapide des prélèvements? Examinons donc si l'augmentation du taux de CSU serait plus indolore que celui des cotisations sociales.

L'augmentation de la part patronale des cotisations sociales est politiquement sans grand risque: elle ne pénalise que les entreprises, qui ne votent pas, et indirectement leurs dirigeants, qui ne constituent qu'une infime minorité électorale, sans grande capacité à entraîner l'opinion publique. Il a fallu que les principaux responsables politiques et syndicaux comprennent combien leur augmentation était nocive en termes d'emplois pour que leur hausse soit contenue.

Contrairement aux apparences, les cotisations sociales salariales sont dans une situation qui n'est pas fondamentalement différente. D'abord elles ne concernent qu'une catégorie de la population. Les autres y sont insensibles (retraités, inactifs, jeunes...). Ensuite parce que les entreprises sont amenées dans un grand nombre de cas à compenser les hausses de cotisations salariales par des hausses de salaires. Comment en effet demander à un salarié de travailler avec la même motivation si le salaire net que lui verse l'entreprise diminue? On retombe alors dans le cas précédent.

Des différences existent, bien entendu. Mais en pratique, elles se manifestent essentiellement sur les quelques salariés dont l'employeur souhaite le départ et, catégorie malheureusement bien plus vaste, sur les salariés des entreprises en difficulté.

En revanche, aucun citoyen ne pourrait échapper aux conséquences d'une hausse du taux de CSU. Une telle hausse serait aussi douloureuse pour le pouvoir d'achat de tous, hommes politiques et hauts fonctionnaires compris, qu'une hausse du taux de TVA. Il n'y a aucun risque qu'elle passe inaperçue. Il est vrai que la CSU n'appartient pas à la catégorie des prélèvements douloureux pour lesquels le citoyen doit établir un chèque. Mais les cotisations sociales pas davantage. Il est donc clair qu'une hausse du taux de CSU sera politiquement plus difficile à effectuer qu'une hausse des cotisations sociales.

Il est absurde de taxer les investissements.

N'est-il pas absurde de taxer les investissements, en particulier dans l'industrie? Le débat n'est pas simple. Car si certains considèrent qu'ils constituent un facteur essentiel de création d'emplois, d'autres jugent au contraire qu'ils jouent un rôle très négatif en la matière.

Par chance, nous n'avons aucune raison de l'aborder ici. Pour des raisons diverses, **nombreux sont ceux qui imaginent que la CSU a pour objet d'alléger les prélèvements sur les salaires et d'augmenter ceux sur les machines. Or ce n'est pas le cas.** Nous avons montré au premier paragraphe du chapitre 4 que la CSU ne frappe pas les salaires. Une démonstration identique peut être faite pour montrer qu'elle ne frappe pas les amortissements. Comme les salaires, ils ne constituent pas en réalité une partie de la valeur ajoutée.

Illustrons ce fait en examinant de plus près l'incidence de la CSU sur les investissements matériels des entreprises industrielles, en distinguant différentes catégories. Cette distinction est un peu théorique, car les investissements réels n'appartiennent pas toujours à une seule de ces catégories. Mais elle a l'avantage de simplifier l'analyse.

Une première catégorie est constituée par les investissements imposés par la technique ou les exigences de qualité. Dans le secteur de l'électronique par exemple, un oscilloscope est indispensable pour mettre au point ou dépanner un circuit. Une machine à souder à la vague évite des reprises onéreuses en plate-forme, ou pire en clientèle. Ces investissements-là sont en pratique totalement indépendants du coût de la main-d'œuvre. La décision du chef d'entreprise n'est pas affectée par une modification du mode de financement des charges sociales.

Les investissements de pure capacité constituent une deuxième catégorie: il faut développer les investissements existants pour faire face à un accroissement des commandes. L'extension des locaux et l'achat d'une machine identique à une machine déjà en place en sont des exemples simples. Ici encore, la décision du chef d'entreprise ne dépend pas directement du coût de la main-d'œuvre.

Une troisième catégorie est formée par les études de recherche et de développement. Ce ne sont pas les sujets qui manquent, mais les moyens financiers. C'est pourquoi moins la main-d'œuvre concernée (ingénieurs, techniciens...) est chère, plus on peut en faire. L'incidence de la CSU est grande dans ce cas, mais elle incite à l'investissement.

Il y a enfin la catégorie des investissements de productivité, ceux qui remplacent des hommes par des machines pour diminuer les coûts. Eux en effet seront affectés à la baisse par l'adoption de la CSU. Ce sont les seuls. On peut d'ailleurs se demander en quoi cela pourrait gêner les entreprises qu'une décision publique abaisse leurs coûts de main-d'œuvre et leur évite l'obligation d'investir pour parvenir au même résultat?

Le chef d'entreprise sait qu'il est obligé d'investir pour tenir tête à ses concurrents. La difficulté essentielle n'est pas en général de le convaincre de cette nécessité. Il faut d'abord lui permettre d'investir. Or de nombreux obstacles se dressent devant lui.

Il y a d'abord la contrainte financière, qui limite les sommes que l'on peut consacrer annuellement à l'investissement. De ce point de vue, rendre moins nécessaires les investissements de la quatrième catégorie présente l'avantage de rendre plus aisément réalisables les investissements des trois premières. Par exemple, si la concurrence avait permis à l'industrie automobile française d'investir moins en

automatisation de la production pour investir plus en performances et qualité des véhicules, elle ne s'en porterait sans doute que mieux.

Il y a ensuite la contrainte de la taille critique. Nombre d'investissements de la première catégorie ne sont rentables que si l'entreprise a une taille suffisante. Celle qui n'a pas cette taille est condamnée à se reconverter ou à disparaître, s'il lui est impossible d'utiliser l'équipement nécessaire chez un sous-traitant. De ce point de vue, la CSU est une mesure efficace puisqu'elle permet d'accroître le volume d'activité des entreprises, tant à l'exportation par la baisse des coûts salariaux que sur le marché national par la diminution du chômage.

Il y a enfin la charge minimale nécessaire. Un investissement n'est rentable qu'à partir d'un certain seuil d'activité. Et il ne suffit d'avoir atteint ce seuil, il faut être assuré de rester au-dessus. Or, il n'est pas nécessairement plus difficile de licencier du personnel devenu excédentaire que de revendre convenablement une machine devenue sous utilisée. L'investissement de productivité n'est une décision raisonnable que si l'avenir se présente favorablement. Mais il ne pourra guère s'éclaircir tant que le chômage n'aura pas commencé à régresser d'une manière significative.

Si la CSU doit avoir sur l'emploi l'incidence très positive que nous lui prêtons, il apparaît à l'issue de cet examen que ses effets sur l'investissement industriel devraient être de deux sortes:

- un remplacement partiel des investissements de productivité par les autres types d'investissements, dû à la baisse du coût du travail.
- un accroissement global de l'investissement industriel grâce à la diminution du chômage et l'accroissement de l'activité économique générale.

Il nous paraît difficile de voir là des conséquences négatives pour l'emploi, bien au contraire.

Chapitre 4.

Les difficultés de mise en œuvre.

De nombreux transferts entre entreprises.

Un mode de prélèvement injuste.

Les engagements européens de la France.

Les analogies avec une dévaluation monétaire.

Le rôle des partenaires sociaux.

De nombreux transferts entre entreprises.

"Cela justifie-t-il une réforme lourde, génératrice de nombreux transferts de charges, entre branches et à l'intérieur de chaque branche?" s'interroge M Cahart*. Il est clair que toute réforme utile entraîne des changements. Si la CSU ne changeait rien nulle part, nous aurions nous aussi de sérieux doutes sur son efficacité. On ne fait pas d'omelette sans casser des œufs. L'opinion publique elle-même est désormais largement convaincue: **ce n'est pas avec des petites mesures que l'on peut s'attaquer sérieusement au chômage** que nous connaissons en France.

Le poids des inconvénients ne peut être apprécié qu'en fonction des avantages que l'on attend. C'est bien en termes comparatifs que M Cahart s'interroge. Nul doute que les lignes qui précèdent l'amèneront à reconsidérer sa position. Car tous ceux qui ont dirigé des entreprises savent combien les exemples que nous avons donnés plus haut sont importants en pratique pour développer l'emploi.

Ce qui n'empêche pas d'analyser les inconvénients de la CSU, et en particulier de mesurer l'ampleur des transferts de charges. Nous avons commencé à le faire, avec les chiffres de la Centrale des Bilans pour les entreprises soumises à l'IS. Les évaluations auxquelles nous sommes arrivés à ce jour sont surprenantes par leur modicité. Dans les transferts entre branches, en cas de remplacement total des charges patronales par la CSU, deux secteurs seulement connaîtraient des modifications significatives: celui intitulé "pétrole brut et raffiné, gaz naturel", qui serait obligé d'augmenter ses prix sur le marché intérieur de 8,52% et celui des "combustibles minéraux, solides et cokes" qui verrait ses prix diminuer de 11,76%. Les autres connaîtraient des variations de prix soit positives soit négatives inférieures à 1%, à deux exceptions près qui atteignent 3% en plus et en moins. Pour une réforme d'une telle ampleur, ces modifications sont selon nous très faibles. Elles sont à coup sûr inférieures aux perturbations produites par les fluctuations monétaires, une grève un peu longue...ou simplement l'arrivée d'un concurrent agressif.

Ces chiffres laissent en outre prévoir que l'incidence de la CSU sur des entreprises du même secteur sera homogène. Il apparaît en effet que, contrairement aux prévisions intuitives, les entreprises très capitalistiques ne sont pas vraiment défavorisées. L'explication tient au fait que le rapport des charges sociales à la valeur ajoutée varie peu entre deux secteurs différents, donc a fortiori entre entreprises du même secteur. Et lorsque ce ratio s'écarte significativement de la moyenne, c'est très souvent dans le cas où les dépenses de personnel sont faibles par rapport au chiffre d'affaires, si bien qu'une variation même sensible des charges sociales a peu d'incidence sur les prix de revient globaux. Ajoutons que la CSU est totalement neutre à l'égard du degré d'intégration de la production. Comme dans le cas de la TVA et pour les mêmes raisons, son incidence est identique sur deux entreprises du même secteur dont l'une sous-traite beaucoup et dont l'autre a conservé un grand nombre de compétences en interne.

Nous avons pu mesurer l'homogénéité de l'incidence de la CSU entre entreprises du même secteur dans le cas du commerce et de l'artisanat, à partir des données fournies par la Fédération des Centres de Gestion Agréés. Une seule difficulté ressort de cette analyse: le cas des entreprises individuelles qui sont pénalisées, quoique faiblement. (Cela montre d'ailleurs que ce n'est pas le niveau d'investissement qui est le facteur discriminant, puisque ces entreprises en sont le plus souvent dépourvues.) L'explication du phénomène réside certainement dans le plafonnement des cotisations sociales actuelles. Cet écueil n'est pas nécessairement mauvais pour l'emploi, puisqu'il signifie que la CSU incite les entrepreneurs individuels à embaucher alors que le système actuel les en dissuade. En revanche, cela peut constituer

une difficulté politique. Mais il y a là une excellente occasion de satisfaire la demande réitérée et légitime de ces entrepreneurs d'obtenir "des prestations identiques pour des cotisations identiques".

Sauf à ne rien faire, que peut-on espérer de moins perturbant que des transferts essentiellement inter-sectoriels et très limités, et des incidences intra-sectorielles homogènes? **On peut difficilement rêver faire une omelette en cassant aussi peu d'œufs. D'autant que, si la CSU confirme son efficacité en matière d'emplois, elle ne créera pas de perdants, mais seulement des gagnants.** Car les faibles transferts négatifs dont nous venons de parler seront tous effacés par la hausse générale d'activité due à la baisse du chômage.

* les Echos du 17 avril 1996.

Un mode de prélèvement injuste.

Les impôts indirects comme la TVA ont très mauvaise presse chez un grand nombre de Français, car ils procèdent selon eux d'un mode de prélèvement injuste. Cette objection nous a été formulée à de nombreuses reprises, bien entendu par ceux qui la considèrent comme valide, mais aussi par ceux qui ne partagent pas cet avis, mais qui pensent que l'objection est suffisamment mobilisatrice pour faire échouer la CSU.

Qu'est-ce qu'un impôt juste? Celui qui frappe davantage ceux qui peuvent payer. C'est ce qui est généralement admis. Cette idée simple paraît aller de soi. Et pourtant, elle se complique singulièrement à l'analyse. Par exemple:

-Quel est celui qui peut payer le plus facilement? Celui qui a les plus grands revenus ou celui qui a la plus grande fortune?

-Est-il juste que deux personnes recevant le même salaire payent le même impôt sur le revenu si l'une travaille à mi-temps, l'autre plus de 12 heures par jour?

-Un impôt qui autorise trop aisément la fraude fiscale, avantageant de ce fait les moins honnêtes, peut-il être un impôt juste autrement qu'en théorie?

-Est-il juste que deux revenus identiques, provenant l'un du travail, l'autre de placements, soient taxés de la même manière?

Ainsi, derrière une idée toute simple se cachent en réalité des questions complexes. Laissons pour l'instant ces difficultés de côté. Mais entourons de guillemets le mot "juste" pour rappeler leur existence.

Avec cette définition simple, la TVA est un impôt moins "juste" que l'impôt sur le revenu. Ce n'est pas qu'elle frappe tous les ménages de la même manière, comme on l'entend trop souvent: celui qui consomme deux fois plus payera deux fois plus de TVA. C'est un prélèvement proportionnel. Mais l'impôt sur le revenu va plus loin: un revenu double est ponctionné nettement au-delà de deux fois plus. Il est plus que proportionnel. Il est donc plus "juste".

Il en va de même si l'on compare la TVA avec l'impôt sur les revenus des placements ou l'impôt sur les grandes fortunes.

Mais qu'en est-il entre la CSU et les charges sociales? Lequel des deux prélèvements est le plus "juste"? La CSU, sans aucun doute. Car les charges sociales, par le système des plafonds, frappent davantage en pourcentage les bas salaires que les autres. Elles constituent un prélèvement moins que proportionnel. C'est pourquoi **la création de la CSU pour remplacer les charges sociales conduit à un système de prélèvements plus "juste"**.

On objecte également que la CSU opérerait un transfert de charges des entreprises, qui payent aujourd'hui l'essentiel des cotisations sociales, vers les ménages, qui paieraient seuls la CSU. Il n'en est rien. L'explication tient au fait que les cotisations sociales, qui sont en pratique payées par les entreprises, sont in fine supportées par les ménages car elles sont répercutées par les entreprises dans leurs prix de vente. Il en ira exactement de même avec la CSU: payée en pratique par les entreprises, mais répercutée dans les prix de vente.

Comment d'ailleurs la CSU pourrait-elle introduire la moindre injustice par rapport au système actuel alors qu'elle laissera les salaires nets strictement inchangés, qu'elle ne touchera pas au montant des recettes sociales, donc des prestations versées, et que son incidence sur les prix à la consommation sera très faible, comme on vient de le voir, avec des écarts de quelques pour cent, mais en plus et en moins, et sans que ces écarts paraissent toucher les produits de grande consommation plus que les produits de luxe?

Les engagements européens de la France.

La CSU serait-elle incompatible avec les accords européens? A notre connaissance, les seuls engagements pris par la France à l'égard des autres pays de l'Union Européenne qui pourraient s'opposer à la mise en œuvre de la CSU sont ceux qui concernent la fiscalité indirecte. Il est vrai que la CSU s'apparente de très près à la TVA si l'on se place du point de vue des mécanismes économiques. Mais la CSU est une cotisation sociale, perçue par les caisses de sécurité sociale, et non un impôt perçu par l'Etat ou les collectivités territoriales. Cela suffit à notre avis pour que la CSU échappe aux engagements précités.

Il est clair que nos partenaires européens seraient préoccupés si la France seule mettait en œuvre la CSU chez elle. Son efficacité à l'égard des échanges internationaux de la France se traduit a contrario par une pénalisation des échanges internationaux des pays européens à l'égard de la France. Mais si la France est ferme dans sa volonté, il leur sera difficile de s'y opposer. Car la mesure est déjà en application, sous une forme voisine, dans un des pays de l'Union: le Danemark. La protection sociale danoise, qui offre un haut niveau de prestations globalement comparable à celui de la France, est en effet financée quasi exclusivement par la fiscalité directe et indirecte*.

Le fait que le Danemark ne compte que 5 millions d'habitants n'enlève rien au fait que ce qui est accepté pour un pays de l'Union peut difficilement être interdit à un autre, fut-il dix fois plus important. En tout cas au niveau des principes. Sur le plan pratique en revanche, il est très vraisemblable que la décision de la France d'imiter le Danemark entraînerait une décision identique chez les autres pays. A commencer par l'Allemagne, premier partenaire commercial de la France, qui serait obligée de suivre.

Nous ne pourrions que nous réjouir d'une telle issue. Car la CSU généralisée à l'ensemble des pays de l'Union garderait toute son efficacité à l'égard de l'emploi. Cela n'enlèverait rien à ses vertus qui découlent du fait qu'elle supprime ce que nous avons appelé précédemment l'impôt sur les salaires. Cela n'enlèverait rien à ses vertus pour rééquilibrer les règles du commerce international entre la France et les pays en dehors de l'Union. Si la CSU en France est bonne pour l'emploi en France, la CSU en Europe est bonne pour l'emploi en Europe. Donc bonne pour la France.

L'évidence pouvant difficilement être dissimulée trop longtemps, il est désormais largement reconnu que la "crise" que nous connaissons est d'abord une crise européenne, et que le problème du chômage est d'abord un problème européen, y compris par M Delors. Les initiatives de relance de l'activité européenne par des grands travaux paraît bien enlisée. Il faut reconnaître que les déficits budgétaires des Etats membres ont atteint un tel niveau qu'il paraît bien hasardeux de les accroître encore, même tous ensemble. **L'instauration de la CSU est une autre manière de relancer l'emploi en Europe. La France devrait prendre l'initiative en la matière.**

*A cet égard, les chiffres dont on dispose sur le Danemark montrent que ce pays, malgré la fiscalité directe la plus dissuasive et le niveau de prélèvements obligatoires le plus élevé de l'Europe des 12, se comporte nettement mieux que la France, tant au niveau de l'emploi que dans celui de la croissance et du niveau de richesse par habitant. Leur système de financement des charges sociales par l'impôt indirect n'est peut-être pas étranger à ce résultat remarquable.

Ces chiffres placent dans l'embarras ceux qui pensent simultanément que seul l'abaissement des prélèvements collectifs permet de résorber le chômage et que les mesures du type de la CSU sont au mieux inefficaces. Ils les obligent à abandonner au moins une des deux thèses.

Les analogies avec une dévaluation monétaire.

Non, la CSU n'est pas une dévaluation monétaire déguisée. C'est un nouveau mode de financement de la sécurité sociale et ce n'est rien d'autre. Il faut d'autant moins se tromper de mots qu'ils ont une grande importance d'un point de vue politique, tant en interne à l'égard des Français qu'en externe à l'égard des autres pays du monde.

Même les conséquences du seul volet international de la CSU - sa déductibilité à l'exportation et son applicabilité aux produits importés - ne s'analysent pas du strict point de vue économique comme une dévaluation.

C'est d'abord le cas du point de vue des opérations financières, puisque la parité du Franc français par rapport aux autres devises reste inchangée. Les conséquences de la CSU sur les taux d'intérêt sont au contraire plus proches de celles d'une réévaluation, puisque les parités sont inchangées et que la balance commerciale est mécaniquement orientée à la hausse, ainsi que la croissance et l'emploi. La CSU échappe ici à l'un des inconvénients économiques majeurs de la dévaluation.

C'est aussi le cas du point de vue du tourisme, puisque le pouvoir d'achat des Français lors de leurs séjours à l'étranger n'est pas modifié par la CSU, alors qu'il est réduit par une dévaluation. La CSU n'a pas un des inconvénients politiques majeurs d'une dévaluation.

En revanche, pour les échanges de marchandises et de services avec les pays étrangers, la CSU se comporte comme une dévaluation. Les risques inflationnistes qui leur sont liés s'analysent de la même manière, assez simple à faire au niveau macro-économique. Théoriquement, les prix des produits importés sont majorés d'un pourcentage uniforme. Une CSU au taux de 26% et des importations représentant 22,5% du PIB donne une hausse moyenne des prix de 5,85%.

Cette hausse théorique est certainement très surévaluée. Elle suppose en particulier que les exportateurs étrangers ne baisseront pas leurs prix pour conserver leurs parts de marché. Cette hypothèse est évidemment pessimiste, comme l'a montré l'expérience récente de la hausse de la TVA à 20,6%. Elle suppose aussi que les exportateurs français ne profiteront pas de la nette amélioration de leur position concurrentielle à l'étranger pour accroître leur pénétration sur le marché national en y baissant leurs prix. C'est également pessimiste.

Ajoutons que les pressions inflationnistes liées à la CSU sur les produits nationaux sont très faibles, comme on l'a vu plus haut. Une hausse des prix est donc en effet prévisible, mais à un niveau bien plus faible que ce que l'on entend parfois dire. Dans l'hypothèse que nous avons déjà suggérée d'une substitution de la CSU aux charges sociales étalée sur 3 ans, la poussée inflationniste devrait être limitée à 1% par an. Les risques de relancer une spirale inflationniste en France sont donc à peu près inexistantes. Il semble d'ailleurs à bon nombre d'observateurs qu'un peu d'inflation ferait actuellement le plus grand bien à l'économie française...

Le rôle des partenaires sociaux.

D'un point de vue économique, les cotisations sociales actuelles ne se distinguent pas vraiment d'un impôt. Nous l'avons montré au début du chapitre 1. Ce n'est pas pour cela que l'Etat a géré la sécurité sociale. Ce sont les partenaires sociaux qui l'ont fait, et depuis près de 30 ans. Cela ne répond à aucune décision logique d'organisation, mais à une analyse pragmatique de la situation faite à l'époque. Il n'aurait pas été convenable d'écarter les salariés qui étaient à l'origine du système et le géraient déjà. Le patronat n'avait pas réellement confiance dans les élus du peuple pour contrôler la gestion de l'ensemble. L'Etat de son côté préférait laisser au patronat le soin de défendre des économies impopulaires.

Ces données n'ont pas véritablement changé: Les syndicats restent à l'évidence attachés à la gestion de la sécurité sociale et le patronat continue à avoir plus confiance en lui qu'en l'Etat pour contenir les dépenses. La solution pragmatique retenue en 1967 n'a donc aucune raison d'être remise en cause à l'occasion de la mise en place de la CSU.

La question pourrait se poser si on remplaçait les cotisations sociales par un impôt. Mais la CSU est une cotisation sociale qui en remplace d'autres, pas un impôt. **Elle n'impose donc aucun changement dans le rôle des partenaires sociaux pour gérer la sécurité sociale.**

La question se pose d'autant moins que la différence principale entre impôt et cotisation sociale repose sur l'identité du gestionnaire des fonds recueillis. Si les fonds recueillis par la CSU étaient gérés par l'Etat, même dans des comptes séparés du budget général, nos partenaires européens auraient quelques difficultés à admettre que la CSU n'est pas un impôt indirect identique à la TVA.

En outre, les espoirs placés dans l'organisation décidée en 1967 n'ont pas été véritablement déçus par les événements. Les salariés ont conservé la gestion. Le patronat a pu limiter les surenchères. Et l'Etat ne s'est pas exposé. Cette organisation plus pragmatique que très logique est parvenue à gérer notre protection sociale pendant 30 ans avec des déficits bien inférieurs à ceux de l'Etat, malgré un système de financement de plus en plus inadapté à l'évolution économique générale.

On connaît les avantages de cette cogestion. Le principal a été de retirer les prestations sociales des aléas de la politique. Elles ont été soustraites des surenchères électorales, et surtout des risques de l'alternance, ce qui bien utile dans un domaine où fonctionne à plein un cliquet qui empêche le retour en arrière: l'intangibilité des avantages acquis.

Au lieu de soumettre les prestations sociales aux flux et aux reflux des résultats électoraux, elles ont été décidées par une confrontation permanente du patronat et des syndicats défendant deux points de vue opposés: le patronat pour contenir les demandes et les syndicats pour traduire les aspirations des Français. Le débat entre eux a été constant, et les décisions prises d'autant plus durables qu'elles étaient le fruit de compromis mûrement réfléchis et acceptés librement de part et d'autre.

Le principal échec de ces 30 années de gestion est la lutte contre les gaspillages et les abus. Mais en faire porter la responsabilité aux seuls partenaires sociaux serait largement abusif. Car un grand nombre des mesures à prendre pour arriver à des résultats probants nécessitent l'intervention du législateur. Le "Plan Juppé" sur la sécurité sociale en donne une illustration frappante: l'essentiel du plan réside dans des ordonnances, c'est-à-dire des décisions d'Etat, que par définition les partenaires sociaux ne pouvaient pas prendre par eux-mêmes. Ils pouvaient seulement les proposer aux gouvernements successifs, ce que le patronat ne s'était pas privé de faire.

Or c'est l'Etat qui constitue l'alternative logique aux partenaires sociaux pour la gestion d'une sécurité sociale avec CSU. Est-il plus capable qu'eux de lutter contre les gaspillages? La réponse est loin d'être évidente. Ni les uns ni les autres n'ont su contenir leurs dépenses, mais cela s'est accompagné d'une amélioration indiscutable de la protection sociale dans un cas, alors que les progrès de l'Etat dans l'efficacité de ses actions sont nettement moins visibles. Quant aux déficits, ceux de l'Etat sont beaucoup plus élevés que ceux de la sécurité sociale.

La seule justification à une substitution de l'Etat aux partenaires sociaux à l'occasion de la mise en place de la CSU est sa plus grande légitimité à représenter les bénéficiaires des prestations sociales. Mais cette justification est bien théorique. Le scrutin majoritaire à deux tours utilisé pour élire les députés a l'avantage de donner aux Gouvernements une majorité confortable et stable. Mais il a l'inconvénient de donner à l'Assemblée Nationale une faible capacité à représenter la France. Faiblesse aggravée par le fait que les grands partis ont pris l'habitude de recruter leurs candidats dans un milieu professionnel très étroit.

Souhaitons que nos hauts fonctionnaires veillent bien en la circonstance laisser de côté l'esprit cartésien pour en rester à une gestion par les partenaires sociaux, qui certes a ses défauts, mais qui est sans doute la moins mauvaise. Et soyons conscients que l'Etat aurait les plus grandes difficultés à mettre en œuvre une réforme de l'ampleur de la CSU si le patronat et les syndicats s'y opposaient.

Chapitre 5.

Vive la santé.

Un amalgame fâcheux.
Les projecteurs braqués sur un faux problème.
Une demande encore à la hausse.
Un luxe à notre portée.
Une indispensable chasse aux gaspillages.
Un oubli volontaire.

Un amalgame fâcheux.

Lorsqu'il s'agit des finances de notre protection sociale, rares sont les commentaires qui distinguent les différents domaines. On ne parle le plus souvent que des "déficits de la sécurité sociale", du "poids des prélèvements sociaux", de "la hausse insupportable des dépenses sociales"...Et si l'on entre parfois dans le détail des branches de la Sécurité Sociale, c'est pour mieux montrer que toutes se comportent de la même manière. Et que le mal est profond.

L'amalgame ainsi réalisé n'est pas seulement réducteur. Il est franchement trompeur. Car **la santé et les autres prestations sociales obéissent à des logiques économiques différentes.**

Les indemnités de chômage, les allocations familiales, les retraites, les pensions d'invalidité, ... constituent d'un point de vue économique une redistribution de la richesse produite. C'est un coût pour ceux qui donnent, un avantage pour ceux qui reçoivent, et ce ne sont pas les mêmes. Il s'agit de partager.

La principale limite au partage n'est pas économique, mais politique: c'est celle qui sépare la solidarité entre les favorisés de ceux qui ne le sont pas, entre ceux qui produisent et ceux qui ne le font pas. Il en résulte cependant des problèmes économiques dérivés, dont il ne faut pas sous-estimer l'importance: moindre motivation des acteurs économiques, évasion de capitaux et de cerveaux, fraude fiscale et sociale...

Il existe en outre une contrainte économique incontournable dans ce domaine: **on ne peut pas partager plus que le gâteau lui-même.** C'est une évidence, reconnue immédiatement comme telle quand elle est exprimée aussi simplement. Mais elle est bien souvent oubliée dans la pratique. Par exemple, quand on propose de réduire le temps de travail sans réduire les salaires, il est indispensable de préciser comment on finance. Où on prend les parts de gâteau qui manquent. C'est seulement à partir de là que l'on peut savoir si cela permettra de créer des emplois ou au contraire si cela va en supprimer.

Un autre exemple flagrant est donné par la question de l'âge de départ en retraite. L'allongement de la durée moyenne de vie des Français est considéré comme un progrès social. C'est un progrès qui ne s'obtient pas tout seul. Nous dépensons des sommes considérables pour y parvenir. L'allongement de la durée de vie a une conséquence automatique: un allongement de même durée du nombre d'années passées en position de retraité si l'âge de départ à la retraite est inchangé. C'est à l'évidence un deuxième progrès social. Mais il est largement méconnu. Ce qui ne l'empêche pas de coûter lui aussi très cher. Il faut bien admettre que le statu quo social n'est pas le maintien de l'âge légal de départ à la retraite, mais le maintien du temps moyen passé en position de retraité par rapport au temps moyen passé dans la vie active.

Les prestations de santé sont d'une autre nature économique. Elles constituent avant tout une production de services, et elles contribuent tout naturellement à la production nationale de richesses, comme la réparation automobile ou la conception de logiciels. Consommer plus de santé, c'est aussi produire plus de santé. C'est le mode de financement des dépenses, par prélèvements obligatoires, qui occulte cette donnée fondamentale.

N'y a-t-il pas cependant des différences fondamentales entre les prestations de santé et les autres services? On fait remarquer par exemple qu'elles ne sont pas vraiment recherchées par les citoyens, mais plutôt subies, car personne ne souhaite devoir se soigner. Mais ce n'est pas une propriété qui permet de

les distinguer nettement d'autres dépenses. Il est vrai que l'on n'irait pas consulter son médecin si l'on n'était pas malade. Mais on n'irait pas voir son garagiste si les automobiles ne tombaient pas en panne, son avocat si on n'était pas traduit en justice, son coiffeur si les cheveux ne poussaient pas, son épicier s'il ne fallait pas se nourrir...

Le fait que les dépenses de santé sont des dépenses imposées ne constitue pas davantage une caractéristique originale. L'assurance automobile est imposée par la puissance publique, l'assurance vie par les banquiers... Ces dépenses sont d'autant moins imposées aux Français qu'ils placent leur santé au tout premier rang de leurs priorités. C'est ce que montrent tous les sondages. Le paiement des cotisations leur est certes imposé, mais le service rendu est clairement demandé par eux. Ils n'ont probablement la même opinion sur les autres dépenses obligatoires.

Il est ainsi très pernicieux de toujours présenter la santé sous l'angle des dépenses globales et jamais sous celui du profit pour les individus. L'automobile, les loisirs, le logement... constituent aussi des dépenses pour les ménages. Mais ces dépenses sont d'abord considérées positivement, sous l'angle de la satisfaction des besoins. Pourquoi n'en irait-il pas de même avec la santé? Pourquoi l'achat d'une deuxième ou d'une troisième voiture par ménage serait-elle un bien, et le désir de profiter des progrès de la médecine un mal? Se soigner ne satisferait-il pas un besoin au moins aussi important que se déplacer?

Les dépenses de santé sont-elles limitées d'un point de vue économique? Pas plus que la plupart des autres services: leur limite tient au fait qu'elles sont consommatrices de devises et qu'elles n'en procurent pratiquement pas. C'est la limite que crée la contrainte de la balance des paiements, qui a été longuement analysée dans le livre *Exclusion Zéro**. Il serait trop long d'y revenir ici. Signalons simplement que cette contrainte ne joue pas aujourd'hui: grâce à nos millions de chômeurs et exclus de toutes sortes, notre balance commerciale est excédentaire. A ce propos, comment ne pas regretter que nos gouvernements successifs, focalisés sur le problème des dépenses de santé, aient complètement ignoré celui des recettes croissantes en devises et des emplois que peut procurer ce secteur, par l'exportation des produits médicaux français et par les soins apportés aux étrangers solvables?

Les différences économiques entre ces deux catégories de prestations sociales ont des conséquences pratiques importantes. Nous allons en donner maintenant quelques exemples.

* op. cit. page 5

Les projecteurs braqués sur un faux problème.

Quand on parle de protection sociale, on pense immédiatement au déséquilibre récurrent de son financement. Et on ne s'intéresse pratiquement qu'à lui. Or, en matière de santé, c'est un faux problème.

Face à l'augmentation du poids relatif des dépenses sociales, dont on montrera plus loin qu'elle est naturelle, les responsables politiques sont contraints de laisser augmenter les prélèvements. Mais ils se sentent tenus de préparer les Français à la mauvaise nouvelle. D'où une formidable agitation autour du pseudo-événement. Agitation d'autant plus vaine d'ailleurs que, le phénomène se reproduisant très régulièrement depuis de nombreuses années, l'opinion publique y est parfaitement préparée. Observons à ce sujet que les organismes privés se gardent bien de laisser se développer un tel battage dans leurs domaines d'activités. Les hausses du prix de l'eau par exemple sont réalisées aussi discrètement que possible. Les compagnies d'assurance françaises font encore mieux: jusqu'à maintenant, elles sont parvenues à éviter que l'évolution de leurs primes ne soit prise en compte dans l'indice des prix!

La dramatisation médiatique des déficits sociaux, renouvelée tous les ans, conduit nombre de Français à penser que notre système de protection sociale est mal géré. Or, de la manière dont ce système est conçu, **déficit d'exploitation et qualité de la gestion sont dans le domaine de la santé deux notions différentes**, pour ne pas dire indépendantes. Expliquons pourquoi. Le niveau des prestations est très largement défini par le législateur, qui se charge de traduire concrètement la volonté des Français en la matière. Les recettes sont ensuite ajustées pour couvrir les dépenses ainsi définies. Telle est la logique du système. Certainement pas d'adapter les dépenses aux recettes.

Cette situation peut paraître à première vue choquante pour un gestionnaire privé. Mais elle traduit d'une manière plutôt convenable les aspirations des Français. Certainement mieux qu'un système qui, suivant la logique de l'adaptation des dépenses aux recettes, obligerait à déclarer en décembre à une mère de famille "votre fille ayant eu cet été la varicelle et la rougeole, nous ne pouvons pas vous rembourser le traitement de votre angine".

Il faut souligner ici que cette logique de l'assurance maladie n'est pas particulièrement originale. Les particuliers, auxquels nul ne reproche de gérer avec insouciance leurs revenus, adoptent un comportement tout à fait similaire dans leurs propres décisions. Ainsi, un ménage réglera d'abord son loyer avant d'envisager une dépense moins essentielle à ses yeux. C'est ce que l'on appelle communément "gérer les priorités". Or **la santé est, répétons-le, la priorité pour une majorité de Français.**

Tel est le contexte. Les déficits en découlent tout naturellement. La principale responsabilité donnée aux gestionnaires du système d'assurance maladie est la définition du volume global des recettes. Mais les prévisions parfaites n'existent pas, pas plus d'ailleurs que le strict équilibre budgétaire. Le choix qui leur est laissé est de prendre ou non une marge de sécurité suffisante dans les recettes pour faire face aux aléas. Or, il se trouve qu'alourdir les cotisations avant que cela ne soit absolument indispensable pénaliserait inutilement l'activité économique. L'intérêt de la nation est donc que les responsables de l'assurance maladie se montrent plutôt optimistes que prudents dans leurs prévisions de recettes: d'où un déficit récurrent.

Paradoxalement, des excédents réguliers ne seraient pas le signe d'une bonne gestion de l'assurance maladie du point de vue de la nation.

Une demande encore à la hausse.

Que veulent les Français en matière de santé? Plus précisément, comment la priorité qu'ils lui accordent doit se traduire dans les prestations? Il n'y a guère de doute sur la réponse: **chacun souhaite être soigné au mieux**. Il y a là une donnée fondamentale, qui est dans l'opinion publique plus que majoritaire. Presque unanime. On peut d'autant moins négliger ce fait que nous vivons en démocratie. On est loin d'obtenir un même consensus sur l'âge de départ à la retraite ou les prestations d'assurance chômage.

On entend souvent une opinion apparemment bien différente, qui réclame une réduction de nos dépenses de santé. Il ne faut cependant pas se tromper dans l'interprétation de tels propos. Observons en particulier que personne ne demande une réduction de ses propres dépenses de santé. Cela n'aurait d'ailleurs aucun sens, puisque chacun a toute liberté pour les contenir ou les réduire. En réalité, ceux qui s'expriment ainsi estiment qu'ils pourraient obtenir un niveau de prestations équivalent, voire meilleur, tout en dépensant moins.

Il faut bien voir que ces propos apparemment discordants renvoient en réalité à **la nécessité de supprimer les abus et les gaspillages**. Car il ne faut pas s'y tromper: notre système de santé réalise d'abord des transferts entre générations. Si l'on ne remet pas en cause la solidarité que ces transferts traduisent, ce que peu de Français font, il n'y a guère de solutions en dehors de la lutte contre les gaspillages pour baisser le coût de l'assurance maladie pour chacun. Il faut en effet se rappeler que les autres types de transferts, entre catégories socio-professionnelles par exemple, sont beaucoup plus faibles que certains ne l'imaginent. Sait-on par exemple que les plus gros consommateurs de soins sont les retraités les plus aisés? Sans doute ont-ils bénéficié de moins d'arrêts de travail que d'autres pendant leur vie active. Mais ils rattrapent leurs cotisations perdues quand arrive l'âge de la retraite...

Cependant, en s'interrogeant sur certains remboursements, par exemple pour des soins dont l'efficacité est contestable, ou qui s'apparentent plus à des dépenses de confort qu'à des dépenses de santé, ils posent une question essentielle: où doit passer la frontière entre les risques à assurer collectivement et ceux que chacun doit garder à sa charge? Quand il n'y avait ni RMI, ni minimum vieillesse, la réponse était inévitablement qu'il fallait tout assurer, sauf à accepter de ne pas soigner les plus démunis. La situation est aujourd'hui différente, et la question n'a plus une seule réponse. **Le choix est désormais ouvert entre le niveau des revenus minimaux garantis et les prestations de santé couvertes par la sécurité sociale.**

Cela ne fait malheureusement pas l'objet de véritables débats. Pas plus d'ailleurs que les limites que souhaite se fixer la collectivité nationale en matière de traitements médicaux lourds. C'est pourtant dans les questions de ce type que se situent les choix essentiels à effectuer pour réduire les gaspillages. Soyons conscients cependant qu'un tel débat en ouvrira inévitablement un autre, sur les faibles remboursements actuels des soins dentaires et de lunetterie, ou l'ignorance complète de nouveaux traitements, dont la nécessité médicale n'est pourtant contestée par personne.

On considère souvent que la croissance des dépenses de santé plus rapide que les autres est une preuve incontestable de mauvaise gestion du système. Quoi de plus évident, en effet? Une augmentation trop rapide des dépenses n'est-elle pas nécessairement la conséquence d'un laxisme dans la gestion, de gaspillages dans les dépenses? Voilà pourtant encore une idée fautive, en tout cas largement.

Nous ne dirons rien de l'aspect proprement médical du problème. Ce n'est pas de notre compétence. Les médecins mettent en avant des explications à l'augmentation des dépenses qui doivent bien entendu être prises en considération, notamment l'apparition de pathologies nouvelles, de maladies qui se soignent moins facilement qu'auparavant, de campagnes de prévention dont il n'est pas toujours évident qu'elles soient économiquement rentables... Nous leur laissons le soin de les développer. Ils font aussi valoir que la médecine n'est pas une science exacte, qu'un diagnostic comporte une part d'incertitude, et que la société dans son ensemble aspire à une suppression de ces risques. Si la puissance publique souhaite mettre un frein à cette évolution, ce qui est parfaitement légitime car elle est coûteuse, elle doit mettre en place des barrières médicales précises qui protègent le médecin, tant moralement à l'égard du patient que légalement à l'égard de la justice. Les Références Médicales Opposables ouvrent des possibilités dans cette direction, contrairement à la limitation budgétaire des dépenses.

Les progrès de la médecine se traduisent en outre par un vieillissement de la population. C'est mécanique: les personnes qui échappent à une mort prématurée se retrouvent plus tard parmi les personnes âgées et contribuent au vieillissement global. Le coût pour la santé est double. D'abord par les traitements qui ont évité la mort - examens préventifs, évacuations et traitements d'urgence, thérapies lourdes... Ensuite parce que les personnes âgées coûtent beaucoup plus cher que les autres en matière de santé. L'allongement de l'espérance de vie est un progrès social unanimement reconnu. Mais il ne s'obtient pas tout seul. Il a un coût, en réalité très lourd. Il faut y renoncer ou en payer le prix, nécessairement croissant.

Enfin, d'un point de vue purement économique, et à prestations constantes, **l'augmentation des dépenses de santé plus rapide que la production nationale est tout à fait normale.** C'est un fait méconnu mais incontestable. Il faut bien comprendre que la hausse de notre pouvoir d'achat provient avant tout de la baisse relative des prix des produits manufacturés, agricoles et industriels par rapport à celui de la main d'œuvre, donc des services. Il y a deux raisons principales à cette baisse relative. D'une part, des gains importants de productivité ont été réalisés en France dans les secteurs de la production grâce à l'automatisation des tâches. D'autre part, nous achetons de plus en plus de produits fabriqués dans des pays à bas coûts de main-d'œuvre. Les prix de ces produits ont augmenté moins vite que l'inflation. En revanche, les prix des services, privés ou publics d'ailleurs, ont augmenté plus vite que l'inflation. Les services coûtent plus cher, mais les produits manufacturés beaucoup moins cher. C'est ainsi par exemple qu'aujourd'hui certains appareils photographiques ne coûtent pas plus cher qu'une coupe de cheveux; ils coûtaient au moins dix fois plus cher il y a vingt ans. Là réside l'essentiel de l'explication de la hausse de notre pouvoir d'achat.

Les coûts de la santé sont composés presque exclusivement de dépenses de personnels français: il est naturel, et inévitable, qu'ils progressent plus vite que l'inflation. Les tentatives pour contenir durablement les dépenses de santé sont vouées à l'échec. La réduction des gaspillages, tout à fait nécessaire, ne peut aboutir qu'à des économies ponctuelles dans le temps. Ce travail fait, les dépenses de santé continueront de croître plus vite que la richesse nationale, sauf à réduire les prestations contre la volonté des Français. Il n'y a aucun doute en la matière. Inutile d'attendre des miracles.

Un luxe à notre portée.

Avons-nous collectivement les moyens de satisfaire ces aspirations individuelles en matière de santé? Sans aucun doute. Il serait d'ailleurs paradoxal que la mondialisation des échanges, dont on dit qu'elle est source d'enrichissement pour tous, nous empêche pour la première fois depuis de nombreux siècles de profiter des progrès de la médecine.

La limite que semblent apporter les contraintes financières est largement artificielle. Son caractère apparemment infranchissable n'est que le résultat de la dramatisation médiatique des déficits sociaux réalisée tous les ans. Et d'un mode de financement devenu complètement inadapté, qui crée par ailleurs du chômage alors que se développe une activité. Ce n'est certainement pas la traduction d'une contrainte économique fondamentale. Comment pourrions-nous ne pas avoir les capacités de nous soigner, alors que cela ne demande que très peu d'investissements nouveaux, et que cela nécessite avant tout une main d'œuvre compétente dont nous disposons largement?

On s'inquiète ici ou là de constater que les dépenses de santé croissent plus vite que la production nationale. Et l'on jette des cris d'alarme pour annoncer que cela ne peut évidemment pas durer. Il paraît tellement clair que nous allons ainsi droit dans un mur! Mais c'est pourtant faux. On oublie en effet que ces dépenses font partie de la production nationale. De ce fait, quand les dépenses de santé augmentent, elles entraînent avec elles la production nationale et l'augmentent d'autant. Il leur est donc impossible de la dépasser.

L'erreur commise ici est comparable à celle des futurologues du début du siècle qui auraient prédit que nous allions mourir de faim après avoir constaté que la consommation des produits non alimentaires était plus rapide que la richesse nationale. La part de l'alimentation dans les dépenses des ménages est devenue de plus en plus faible, en effet, mais cela ne les empêche pas de se nourrir aujourd'hui plutôt mieux qu'avant. De même, **si nos dépenses de santé continuent de croître plus vite que le reste, il ne se produira aucune catastrophe économique particulière.**

A contrario, réduire ces dépenses a pour première conséquence de freiner automatiquement la croissance économique. Penser que cela pourrait néanmoins contribuer à résorber le chômage apparaît donc comme une idée pour le moins paradoxale. On a dit beaucoup de choses sur le chômage, tout et son contraire, mais jamais à ma connaissance que l'on pourrait créer des emplois en ralentissant volontairement la croissance. Seule l'absurdité du mode de financement de tout notre système de protection sociale, que nous avons longuement décrite dans les chapitres précédents, explique ce paradoxe. Car **mieux se soigner se traduit aujourd'hui par davantage de chômeurs.**

Le dilemme auquel on aboutit est insensé. Il l'est d'autant plus que dans le même temps où on essaye de limiter la satisfaction du besoin prioritaire pour les Français qu'est la santé, on cherche à susciter des besoins nouveaux, d'un intérêt évidemment discutable puisqu'ils ne parviennent pas à émerger par eux-mêmes sans aides publiques. Comment ne pas relever l'incongruité d'une telle contradiction?

Avec la mise en place de la CSU, la santé peut retrouver la place qui est la sienne: un besoin réel dont la satisfaction est de l'intérêt de tous. La santé est un luxe que nous avons et que nous aurons les moyens de nous offrir. Il n'y a pas de véritable limite économique à son développement chez nous.

Il serait évidemment néfaste de laisser croître les dépenses de santé pour satisfaire des prestations qui iraient au-delà de ce que souhaitent les Français: ce serait au détriment de la satisfaction d'autres besoins. On retrouve une nouvelle fois ici la nécessité de réduire les gaspillages. Mais il serait tout aussi absurde de les limiter en deçà de ce qu'ils souhaitent, simplement parce que nous serions incapables de mettre en place une manière cohérente de les financer.

Une indispensable chasse aux gaspillages.

Que les Français placent leur santé au premier rang de leurs priorités n'autorise en rien les gaspillages, bien au contraire. Voilà un sujet sur lequel on peut mettre les dépenses sociales de toutes natures sur le même plan. L'amalgame est ici justifié. Surtout dans les circonstances actuelles. Les Français constatent que les pouvoirs publics leur demandent beaucoup d'efforts de solidarité. Il est parfaitement compréhensible qu'ils attendent des organismes publics qu'ils se soumettent aux mêmes efforts. Une bouteille de vin vieux consommée aux frais de la collectivité est considérée aujourd'hui comme une faute sérieuse, et c'est normal. De même les profiteurs, malades imaginaires, médecins marrons, faux chômeurs..., plus ou moins tolérés en périodes fastes, sont insupportables à tous dans les circonstances actuelles.

D'un point de vue économique par ailleurs, les dépenses sociales sont de loin le plus gros poste de dépenses de la nation. Corrélativement, les économies que l'on peut obtenir par une gestion rigoureuse se chiffrent en milliards de francs. Et **ces milliards de francs à économiser sont autant de ressources qui pourraient être laissées aux Français pour accroître leur pouvoir d'achat.** Qui d'ailleurs ne s'émeut pas devant des prestations sociales gaspillées, sous forme d'exams et de traitements inutiles, d'indemnités de chômage injustifiées...? A part sans doute ceux qui en profitent. Mais leur avis en l'occurrence est sans importance.

Il y a à coup sûr fort à faire pour réduire les gaspillages. Chacun garde en mémoire des exemples d'abus flagrants, parfois vécus, souvent rapportés. Le plan gouvernemental pour contrôler les dépenses de santé a fait de réelles avancées dans la voie de la réduction des dépenses inutiles: conditionnement plus rationnel des médicaments, création d'un carnet de santé devant accompagner progressivement tous les patients et permettre de freiner les abus, mise en place de moyens pour sanctionner les praticiens irresponsables ou fautifs...

Encore faut-il observer que ce qui est considéré comme un abus chez autrui reçoit souvent un jugement différent de celui qui est concerné personnellement. C'est flagrant dans le domaine de la santé. Par exemple, chacun considère que consulter pour un même syndrome plusieurs médecins d'une même spécialité est un gaspillage à dénoncer. Mais rares sont les Français prêts à accepter qu'une telle pratique leur soit personnellement interdite, voire seulement non remboursée. Car ils estiment que ce comportement est souvent abusif chez les autres, alors qu'il y a toujours une raison sérieuse lorsqu'ils l'adoptent pour eux-mêmes.

Il en va de même pour ce qui concerne les thérapies lourdes. Chacun s'accorde à dire qu'il faudrait en limiter l'usage. Mais les plus prompts à dénoncer notre système de soins ne sont pas les derniers à intervenir pour obtenir les meilleurs traitements pour eux ou pour leurs proches.

Il faut ici rappeler une évidence: il n'est pas possible de faire des textes qui s'appliquent à tout le monde en général et à personne en particulier. **Les seuls abus que le législateur peut pourchasser sont ceux que les Français sont prêts à condamner quand ils sont eux-mêmes concernés.**

Il reste certainement bien des mesures à prendre pour éviter les gaspillages. Le sujet est loin d'être épuisé. Le chef d'entreprise sait bien que ce travail n'est jamais fini, que le moindre relâchement de la vigilance se traduit par de nouveaux dérapages. Attention cependant. Il sait aussi qu'il ne peut pas conduire efficacement une action sans la participation active des principaux intervenants. En matière de santé, un bon nombre des mesures d'économies qui restent à prendre demandent la coopération des caisses et des médecins. Les uns prescrivent les dépenses, les autres les remboursent. Ils détiennent à eux seuls les moyens d'action essentiels pour contrôler les dépenses. Sans eux, les pouvoirs politiques sont impuissants. C'est pourquoi il est indispensable de s'en faire des alliés, et non des adversaires. C'est

peut-être moins difficile qu'on ne le pense. Car ni les uns ni les autres n'ont collectivement intérêt au discrédit progressif de notre système d'assurance maladie.

Un oubli volontaire.

Parvenus à la fin de ce livre, certains lecteurs s'étonneront peut-être qu'après avoir analysé les questions concernant le mode de financement de la Sécurité Sociale dans son ensemble, nous nous soyons limités aux questions plus spécifiques de la santé, sans aborder celles des autres dépenses sociales autrement que sous l'angle des gaspillages.

Nous l'avons écrit au début de ce chapitre, ces dépenses posent pourtant des problèmes économiques importants. Nous en sommes bien convaincus. Mais elles posent aussi un problème politique majeur. C'est normal. La redistribution de la richesse nationale entre les citoyens est la question politique par excellence. S'il reste quelques lignes réelles de partage entre la droite et la gauche, celle-là en est une.

Ajoutons que le problème, d'ordinaire très conflictuel, nous paraît aujourd'hui insoluble, tant les positions antagonistes se sont durcies aux deux extrêmes. Entre d'un côté ceux qui travaillent et qui sont exaspérés de voir leur pouvoir d'achat stagner, voire baisser, parce qu'ils doivent payer de plus en plus pour ceux qui ne travaillent pas. On les comprend. Et de l'autre côté, les exclus qui n'ont pas d'autres issues que de tendre la main et qui ne se sentent nullement coupables de la situation dans laquelle ils sont. Ils n'ont nullement envie de voir leur situation se dégrader encore plus. On les comprend tout autant.

Ces extrêmes sont malheureusement plus proches en pratique les uns des autres qu'ils ne l'imaginent. Car on ne compte plus aujourd'hui le nombre de chefs d'entreprises qui ont tout perdu après le dépôt de bilan de leur entreprise. Sans doute peuvent-ils se dire qu'ils ont eu la chance de connaître autre chose. Mais la chute n'en est que plus amère.

On ne l'apprend pas dans les écoles: il y a des problèmes sans solution. En tout cas sans solution immédiate. Celui-là en est un. Dans les conditions actuelles, il n'est guère possible politiquement de réduire significativement les prestations sociales, et il est impossible économiquement de les augmenter sans accroître le chômage.

C'est le développement de l'emploi qui constitue la seule bonne réponse à cet antagonisme. En effet, si l'emploi se développe, les prélèvements obligatoires baissent sans que les prestations sociales n'aient à être réduites. Cela pour deux raisons qui se renforcent l'une l'autre. D'abord parce que la diminution du nombre de chômeurs diminue les dépenses sociales (indemnités de chômage, RMI...). Ensuite parce que l'augmentation du nombre de cotisants permet de réduire les charges supportées par chacun.

D'où la nécessité d'instaurer au plus vite la CSU. Faisons observer que ce faisant, et en attendant ses résultats sur le chômage, les deux camps ne cèdent rien sur leurs positions respectives. Car la mise en place de la CSU n'augmente ni ne réduit les prestations sociales. Mieux: elle permet aux uns et aux autres de progresser simultanément dans la direction qui est la leur. Ceux qui estiment qu'il ne faut pas accroître les prélèvements obligatoires verront qu'il sera politiquement plus difficile d'augmenter la CSU que les cotisations. Ceux qui estiment au contraire qu'il faut aider davantage les défavorisés verront que la CSU donne le moyen de le faire sans accroître le chômage. Ainsi, les deux camps auront de quoi s'estimer plus satisfaits que dans la situation actuelle.

Les passions qui entourent le débat devraient donc pouvoir baisser d'un cran. Qui peut nier que, pour pouvoir travailler efficacement, c'est mieux que de devoir concilier en permanence des positions farouchement opposées dans un affrontement stérile de doctrines?

Chapitre 6.

Lette ouverte à M. le Premier Ministre.

Lette ouverte à M. le Premier Ministre.
Liste des personnes consultées.

Lettre ouverte.

Monsieur le Premier Ministre,

Notre Sécurité Sociale souffre d'un vice rédhibitoire: son mode de financement. Les charges sociales sont désormais totalement inadaptées à la nouvelle donne économique. Deux exemples. Elles constituent un colossal impôt sur les salaires alors que nous sommes rongés par le chômage. Elles favorisent les fabrications étrangères alors que nos entreprises de production déposent le bilan les unes après les autres. Quoi de plus absurde aujourd'hui?

Nous vous invitons à remplacer la quasi totalité des cotisations sociales actuelles par ce que nous avons appelé la CSU, cotisation sociale unifiée.

M Jacques Pichelot, président de la Fédération du Bâtiment de la Manche, et moi avons pris notre bâton de pèlerin pour soumettre cette proposition à une large critique. Un bon nombre de personnes compétentes ont bien voulu consacrer du temps à y réfléchir et à nous faire part de leurs réflexions. Vous en trouverez la liste en annexe. Les principales objections qu'ils ont exprimées sont reprises dans "Un vice rédhibitoire", avec les réponses que nous leur avons apportées. Vous pourrez ainsi apprécier plus rapidement les avantages et les inconvénients de la CSU.

Comme nous l'avons fait avec chacun d'entre eux pour les convaincre du grand intérêt de cette réforme, permettez-nous de développer ici une argumentation qui vous est plus spécifiquement destinée.

◦
◦ ◦

"La feuille de paie n'est pas l'ennemie de l'emploi." Nous souscrivons entièrement à cette phrase désormais célèbre. A condition bien entendu de ne pas vouloir simultanément maintenir la parité du franc avec celle du mark. Mais les accords de Maastricht ont malheureusement été signés. Le fait est qu'ils nous interdisent d'augmenter les salaires plus vite que nos voisins, même ceux qui ont moins besoin que nous de dynamiser leur activité économique. Une relance par les salaires est désormais impossible en France. Mais les Français ont retenu la phrase. Ils attendent les actes.

La baisse des taux, en faveur de laquelle nous nous sommes beaucoup battus il y a quelques années, n'a plus guère d'intérêt. L'inflation est désormais tellement faible que les banques sont incapables de répercuter sur leurs clients les nouvelles baisses des taux de la Banque de France. La relance par la baisse des taux est à son maximum. Seule l'inflation permettrait de faire baisser les taux réels. Mais là encore, les accords de Maastricht nous interdisent de la laisser repartir.

La CSU vous ouvre une porte de sortie dans cette double impasse. Elle n'est pas bien grande, mais elle est réelle. En attendant que les accords de Maastricht ne disparaissent d'eux-mêmes, en connaissez-vous une autre? Et pouvez-vous attendre?

Vous êtes aujourd'hui poussé à réduire la panoplie des aides à l'embauche pour trouver des économies budgétaires. Voilà un nouvel exercice délicat. En particulier pour convaincre l'opinion publique que cette réduction est compatible avec la priorité à la lutte contre le chômage affichée par M. Chirac pendant la campagne présidentielle.

La CSU est capable de remplacer avantageusement la quasi totalité de ces aides. Vous observerez en effet qu'elle supprime les charges sociales pour tout poste nouvellement créé, dans toutes les entreprises, pour toutes les catégories de salariés, sans qu'aucun contrôle particulier ne soit nécessaire et en réduisant considérablement les tâches administratives, tant que ce poste ne crée pas de recettes nouvelles.

De plus, la CSU vous apportera une économie budgétaire maximale, puisqu'elle peut remplacer avantageusement toutes ces aides onéreuses sans coûter un centime. Selon les chiffres donnés par la presse, 130 milliards de francs d'économies nettes, pour une efficacité bien supérieure. L'exercice devient plus facile, n'est-ce pas?

Vous le savez bien: la maîtrise comptable des dépenses de santé ne correspond pas à la volonté individuelle des Français. Car la santé est pour eux le besoin prioritaire. Quand ils sont malades, remboursés ou pas, ils se soignent d'abord, quitte à reporter d'autres dépenses à une date ultérieure. Le Président de la République en est convaincu: c'est ce que l'on a compris pendant la campagne présidentielle.

Comment dès lors leur faire admettre une restriction des diagnostics et des soins? C'est d'autant plus difficile que dans le même temps on cherche à faire émerger de nouveaux besoins pour créer de nouveaux emplois. Aujourd'hui, les médecins ne comprennent pas. Demain, les patients ne comprendront pas.

Le système des charges sociales nous place dans un absurde dilemme: renoncer à bénéficier des progrès de la médecine ou créer de nouveaux chômeurs. La CSU permet de remettre la santé à sa place parmi les autres productions nationales: la satisfaction de besoins véritables, un facteur de croissance authentique, une source d'emplois productifs.

Aujourd'hui, chacun a une conscience plus nette de la nécessité d'éviter les abus dans ce domaine. Ne pensez-vous pas qu'il est temps de vous réconcilier avec les prescripteurs de soins, et obtenir ainsi leur collaboration, dont vous ne pouvez pas vous passer dans la nécessaire réduction des gaspillages?

Nous sommes bien conscients de l'ampleur de cette réforme, qui modifiera en profondeur les circuits par lesquels transitent des sommes considérables. Nous sommes convaincus que ce n'est pas cela qui vous fera hésiter. Car vous savez bien, comme la plupart des Français, que l'on ne pourra pas obtenir des résultats significatifs contre le chômage avec des traitements homéopathiques.

o
o o

Il y a très longtemps, un Français, Jean Descombes, a eu une intuition géniale. Il a englouti une bonne partie de ses ressources pour la faire connaître. Mais il a dû constater que, dans notre société dite de communication, les idées de qualité sont broyées dans le tintamarre des idées convenues.

Nous avons repris le flambeau, en essayant de transformer cette intuition géniale en une proposition crédible. Nous avons pour cela utilisé la méthode laborieuse de la présentation de l'idée aux seules compétences réelles: celles obtenues par l'expérience sur le terrain.

A notre tour, nous vous transmettons aujourd'hui le flambeau pour que la proposition devienne réalisation.

Nous avons écrit "Un vice rédhibitoire" pour que vous puissiez en communiquer le texte aux principales organisations concernées par la CSU. Nous croyons déjà connaître leur opinion. Mais il vous appartient de leur demander officiellement leur position, pour que la mesure puisse avancer. Nous sommes sereins. Malgré les dissimulations de pensées que les négociations rendent nécessaires, les positions officielles ne pourront pas diverger beaucoup des opinions réelles si vous prenez les précautions nécessaires.

Vous constaterez alors que le remplacement des cotisations sociales actuelles par la CSU est une réforme qui est désormais mûre. Grâce à ses analogies avec la TVA, on en connaît suffisamment bien les incidences économiques et financières. Les principales organisations concernées ont eu suffisamment de temps pour y réfléchir. Elles pourront vous faire part des diverses précautions à prendre pour la mettre en application au mieux.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier Ministre, en l'expression de mes sentiments respectueux.

Daniel FÉDOU.

Président d'Entreprise Emplois.

PJ Liste de personnes qui ont bien voulu réfléchir à la CSU sur notre invitation et nous faire part de leurs commentaires.

Liste de personnes qui ont réfléchi à la CSU sur notre invitation.

M Daniel ANDRAUD	CFDT Aquitaine	Bordeaux
M. Laurent ARTHAUD	Conseiller Technique du Premier Ministre	Paris
M ASSERAF	Ministère du Travail et des Affaires Sociales	Paris
M Daniel AUCLERC	PDG Sallandrouze	Aubusson
M Pierre AUNAC	Pt Commission Economie Union des Indépendants	Romagnat
M Christian BAFFY	Pt Commission Sociale Fédération Nale Bâtiment	Paris
M Marc BAY	Directeur Général Fédération Industries Mécaniques	Courbevoie
M Bernard BEAUFILS	Président CID-UNATI	Saint Lô
Mme Monique BEAUSSIER	responsable santé/ protection sociale CGT	Montreuil
M Claude BOYER	Pt Fédération Départementale BTP Seine et Marne	Melun
M Benoît BRETEL	Direction de la Prévision Ministère des Finances Paris	
M Bernard CARAMANIAN	Président de l'Ass Française des Retraités Gironde	Floirac
M Bernard CARON	Directeur de la Protection Sociale au CNPF	Paris
M Jean Louis CARPENTIER	Pt Union Régionale de la Coiffure Aquitaine	Bordeaux
M Bernard CELESTIN	Pt Peintres de l'Ile de France	Port le Marly
M Claude CHASSAGNE	Président CPAM Gironde	Bordeaux
Mme CHOLLET SNITER	Ass Française des Chambres de Commerce et Industrie Paris	
Mme Martine CLEMENT	PDG SGI, Vice Présidente du CNPF	Gatines
M Henri COUVREUR		Thiais
M Alain CREPIEUX	Pt Union Dale des Professions Libérales de Santé	Saint Lô
M Pierre CREYSSEL	Secrétaire Commission économique CNPF	Paris
M Henri de CERVAL	Pt Union Coopératives Forestières d'Aquitaine	Bazas

M Alain de GEYER	Pt du Syndicat Départemental des Médecins CSMF	Valognes
M de ROQUETTE BUISSON	Directeur Général SAPSA	le Perthuis
M Pierre de SEZE	Président du SYNARH Aquitaine	Bordeaux
M Michel DELEHAYE	Pt de l'Union Professionnelle Artisanale	Coutances
M Joël DESSAINT	Chef du Bureau Fiscal / DP / Ministère des Finances	Paris
M Michel DOUENCE	Président SAE Distilleries Douence	Créon
M DUBOE	responsable affaires sociales FO Gironde	Bordeaux
M Jean François ECALLE	Sous-Directeur de la Prévision Ministère des Finances	Paris
M Roger ECOURTEMER	Pt Fédération du Bâiment du Calvados	Caen
M Camille FLEURY	Président Départemental de la CAPEB	Coutances
M François FOULON	Président de l'Union Nationale des Peintres	Paris
M Loïc GEFFREOY	Directeur du cabinet du Président de la CNAMTS	Paris
M Henri GIBELIN	Président Groupe Editeurs Scolaires	Paris
M Alphonse GONZALEZ	Directeur Général RICHIER SA	Elné
M Alain GRANDJEAN	Directeur Général Adjoint Sté Soulé	Bagnères
M Patrick GRATCHOFF	responsable affaires sociales CGT Gironde	Bordeaux
M Raymond GUITARD Toulouse		
M Didier HOTTE	responsable confédéral protection sociale FO	Paris
M Nicolas JAQUET	Secrétaire National Coordination Rurale	Onesse
M Denis KESSLER	Président de la Commission Economique du CNPF	Paris
M J Claude LAGARRIGUE	Délégué Gal Comité Liaison Industries Main Œuvre	Clichy
M Maurice LAURÉ	ex Pt de la Société Générale	Neuilly
M JC LE DUIGOU	Dr Etudes Economiques et Sociales CGT	Montreuil
M Marc LECOQ	Directeur Général LABSO Chimie Fine	Blanquefort
M Michel LEMIERE	Pt Caisse retraite AVA Basse Normandie	Coutances
M Jacques LESOURNE	Economiste	Paris

M Pierre LEOUFFRE	Directeur de la CAPEB Gironde	Bordeaux
M LIOT	Pt de la Fédération Départementale du Bâtiment Oise	Beauvais
M René LIOUD	Auteur de "la Taxe Sociale Ajoutée"	Paris
M Jacques LOUSTALOT	Président UP Poitou Charentes	Larochefoucauld
M Claude MAFFIOLI	Président de la CSMF	Paris
M B MARTIN WALLACE	Conseil en Organisation d'Entreprises	Montpellier
M Jean Claude MAUREL	Pt du Syndicat du Bâtiment Dordogne	Périgueux
M Joël MESLIN	Pt Départemental de l'Industrie Hôtelière	Agneaux
M Marc MEUNIER	Vice Président OPPBTP	Boulogne
M Alain PALISSE	Directeur des Caves Byrrh	Thuir
M Jacques PERE	ex Président Ass Fr de Banques Gironde	Bordeaux
M Jean Bernard PERREIN	Saire Gal CSMF Gironde	Bordeaux
M Bernard PLEDRA	Président Départemental du syndicat MG France	Bordeaux
Mme Christiane POHU	Saire Gale Ass Femmes Chefs d'Entreprises	Bordeaux
M Serge RAMPA	Pt Conseil surveillance Rampa Entreprises	le Pouzin
M Christian REYMUND	Président de la CGC Gironde	Bordeaux
M Pierre ROUSSEAU	Président de l'Ass Dév Electronique Sud Ouest	Le Haillan
M Augustin SABATE	Président du G16	Céret
M Alain SABLE	Trésorier Ass Démocratie du Quotidien	Lyon
M Philippe SALLIEGES	Directeur URSAFF Gironde	Bordeaux
M Dominique SENTAGNES	PDG Electrolyse SA	Latresne
M Thierry SERVANT	Pt des Peintres Section Parisienne	Paris
M Jean Luc STANECK	Chirurgien dentiste	Bordeaux
M André THOMAS	Dr Aff Economiques Fédération Nationale du Bâtiment	Paris
M Gérard TREMEGE	Président Ass Fr Chambres de Commerce et Industrie	Tarbes
M André VASSENEIX	PDG CELIA	Orléans

M Paul VILLETTE	Président de la Chambre des Métiers	Coutances
M Jean VINCENT	CGPME	Montamisé
M Patrick VINDEVOGEL	PDG Papeteries La Couronne	Angoulême
M Michel WEISZ	Ingénieur conseil	Gometz le Châtel

Lettre à nos lecteurs.

Certains points vous paraissent obscurs? Des craintes ne sont pas dissipées? Des objections nouvelles vous viennent à l'esprit? Dîtes-le nous. Chacune de vos réactions nous aidera à mettre au point la CSU.

Si notre action vous intéresse, faites-le nous savoir. Voir grandir la liste de ceux qui sont convaincus est pour nous le meilleur des encouragements à poursuivre notre fastidieuse entreprise de persuasion de ceux qui nous dirigent.

Votre compétence, vos expériences, vos relations, peuvent nous être utiles dans nos démarches. Faites-les nous connaître par la même occasion.

Si ce livre vous a convaincu, il en convaincra d'autres. Utilisez-le dans ce but, en invitant votre entourage à en prendre connaissance.

En toute hypothèse, merci d'avoir pris la peine de nous lire jusqu'au bout.

Entreprise Emplois
6 rue G Brassens
33700 MERIGNAC
tél 56 47 89 95
fax 56 47 79 20