

Voulez-vous vraiment gagner plus ?

La cause fondamentale du décrochage de la croissance en Europe, et son remède.

Jean-Jacques Rosa

9 décembre 2008

Révisé janvier 2009

La crise actuelle n'abolit pas les problèmes de croissance de la France et de l'Europe continentale. Ils étaient importants et allaient en s'aggravant bien avant la crise, ils demeurent pendant son cours, et ils seront encore là après la fin de la récession.

Mais pour gagner plus il faut produire davantage alors que depuis plus de trois décennies les principaux pays du continent – Allemagne, France et Italie, entre autres – voient périr leur rythme de développement, jadis brillant. L'opposition entre la période 1950-75 et celle de 1975-2005 est frappante, à la fois en raison de la chute de performance par rapport à la tendance antérieure de l'expansion, - une véritable cassure - mais aussi par rapport à la performance du leader mondial, les Etats-Unis. Et le décalage - ou sous-développement relatif - menace de s'aggraver encore.

L'Europe se targue volontiers de la générosité de ses systèmes de protection sociale, qu'elle oppose à la dureté supposée de l'individualisme américain. Mais l'Etat providence à la Bismarck ou façon Beveridge, cet Etat cumulant et confondant les rôles d'assureur et d'agent de redistribution des salaires, nous coûte cher en termes de croissance perdue. La condition première d'un retour au dynamisme de l'expansion réside dans une claire séparation des deux fonctions, sans qu'il soit nécessaire pour autant de sacrifier ou l'une, ou l'autre.

I. Le grand décrochage.

Ainsi, pour la France, « depuis les années 70, le rattrapage du revenu par tête américain est enrayé. Depuis les années 90, le décrochage est patent ».¹ Mais ces évolutions apparaissent clairement aussi chez nos voisins comme le montre le tableau suivant.

Tableau 1.

PIB par habitant,

en % du niveau des Etats-Unis

	1950	1975	1990	2005
Allemagne	48,8	87,2	78,5	71,4
France	57,4	84,7	81,2	76,2
Italie	39,9	71,9	76,6	68,6
Euro 12		76,3	74,5	71,5
UE 15		77,2	75,1	72,8

Source : données du Groningen Growth and Development Centre (www.ggdc.net) rapportées par Gibert Cette, Productivité et croissance en Europe et aux Etats-Unis, (La Découverte, 2007, p. 59)

Le niveau de vie des européens est ainsi tombé d'un bon quart ou même de près d'un tiers en dessous de celui des Etats-Unis, restaurant l'écart tel qu'il existait à la fin des années 60.²

Il n'est pas anormal, bien entendu, que le rattrapage d'un leader plus avancé ait une fin, par définition, dès lors que les niveaux de vie ont convergé. Mais la croissance des pays européens aurait pu, à partir de ce moment, continuer de progresser au même rythme que celui des Etats-Unis. Cela n'a pas été le cas. Depuis le tournant de 1974 le retard sur les Etats-Unis est allé croissant.

Comme l'écrit Jean Peyrelevade, le rythme d'augmentation du PIB par habitant et en volume a « beaucoup diminué au cours des dernières périodes. De 4,6 % par an dans les années

¹ Philippe Aghion, Elie Cohen, et Jean Pisani-Ferry, Politique économique et croissance en Europe, rapport du Conseil d'Analyse Economique, La documentation française, 2006.

² La présentation qui est parfois faite pour les deux dates de 1970 et 2000, et qui montre que le revenu moyen en Europe est resté à 70% du revenu américain pour l'une comme pour l'autre, est donc trompeuse. Elle donne l'impression d'une stabilité relativement aux Etats-Unis, alors qu'en réalité nous les rattrapons jusqu'en 1975, en atteignant 85% de leur niveau de vie, ce qui était tout-à-fait normal et aurait dû nous mener jusqu'à 100%, mais pour ensuite décrocher continûment. La situation européenne se dégrade donc en dynamique, au lieu de rester stable.

1960, il est tombé à 3,1 pendant la décennie suivante, 1,8 durant les années 1980 et 1,6 dans les années 1990. Depuis le début des années 2000 l'augmentation annuelle moyenne ... n'est plus que de 1%. Le rythme d'augmentation du pouvoir d'achat moyen a été ainsi divisé par quatre en un peu plus d'une génération ».³

Si le phénomène est aujourd'hui bien cerné, il est pourtant mal analysé. Les tentatives d'explication ne manquent pas. C'est plutôt le trop plein. Mais elles sont pour la plupart superficielles et surtout incompatibles soit avec les faits, soit avec la théorie économique la mieux établie, soit avec les deux.

Comme l'ont noté Alesina et Giavazzi, les européens qui s'attellent à cette tâche ont très souvent recours à de longues listes des politiques détaillées qu'il conviendrait, selon eux, d'entreprendre pour renverser la tendance⁴, proposant d'accroître les dépenses publiques dans les infrastructures, l'éducation, les politiques industrielles, ou les aides régionales.⁵

Mais si tout est important, rien n'est important. Et d'ailleurs, si tout est à refaire en France, comment expliquer qu'avec ces mêmes institutions et politiques défectueuses nous ayons pu bénéficier de la remarquable expansion des années 50 et 60 ? Ces handicaps inchangés, qui ont été surmontés dans le passé, ne le sont plus aujourd'hui alors que nous nous retrouvons dans la même situation de rattrapage possible que dans les années 60, mais sans pourtant en tirer profit.

D'autres essais de diagnostic, mieux ciblés, restent insuffisants, comme celui de la gestion monétaire trop restrictive de la BCE (bien réelle cependant), ou comme celui, dominant selon Aghion, Cohen et Pisani-Ferry, des imperfections de la concurrence et de la fragmentation persistante des marchés financiers et de services en général, ainsi que de l'insuffisante libéralisation des marchés du travail. Cette dernière thèse, constamment mise en avant par la BCE, lui servant aussi d'alibi pour nier sa responsabilité monétaire et de change.

Pour le premier, il est clair bien entendu⁶ qu'un euro trop fort bride effectivement l'expansion, surtout dans la période récente où l'appréciation vis-à-vis du dollar a été particulièrement marquée.⁷ Cette gestion incontestablement restrictive en termes de

³ Jean Peyrelevade, *Sarkozy: l'erreur historique*, Plon, 2008.

⁴ Alberto Alesina et Francesco Giavazzi, *The Future of Europe. Reform or Decline*, MIT Press, 2006, p. 14.

⁵ Le rapport Attali par exemple qui a recensé « 316 réformes majeures », toutes indispensables, selon le rapporteur, pour stimuler la croissance.

⁶ Malgré une longue pratique de la dénégation officielle des évidences : rappelons-nous la thèse du Franc fort et de l'Euro fort qui étaient tous deux présentés comme les conditions indispensables d'une croissance soutenue. Voir mon article « Les promesses de l'euro : Tout était faux », Juin 2002, accessible sur mon site web.

⁷ Plus encore, ce sont les taux de change réels implicites entre pays membres de la zone dont les divergences croissantes, dues aux disparités d'inflation entre nations, pénalisent certains (l'Italie par exemple) au profit d'autres (l'Allemagne). La monnaie unique a ainsi en quelque sorte renversé le bénéfice des dévaluations compétitives, qui naguère profitait à l'Italie ou à la France, pour le reporter de manière silencieuse et cachée à l'actif de l'Allemagne. Ce qui explique, au passage, que l'Allemagne ne semble pas souffrir, à l'exportation, de

change, même si les taux d'intérêt apparaissent faibles, fait d'ailleurs suite à la politique de désinflation des années 80, puis à celle d'austérité monétaire et de franc fort destinée – après Maastricht – à préparer la mise en place de la monnaie unique.⁸ Mais il est tout à fait illusoire (ou délibérément trompeur) de prétendre qu'une gestion plus expansionniste de l'euro suffirait à résoudre la difficulté. En effet, d'une part il est impossible d'obtenir un accord unanime sur une même politique monétaire de la part de pays qui connaissent des situations structurelles et conjoncturelles très diverses, et qui ne convergent pas ; et d'autre part le problème majeur reste celui de la divergence considérable des taux de change intra-européens, ceux qui affectent la majeure partie des échanges internationaux des pays de la zone.

Quand au diagnostic d'imperfection des marchés, certes partiellement exact, il ne peut expliquer l'atrophie progressive de la croissance puisque, depuis l'Acte unique dans les années 80, il y a eu plutôt progrès de l'unification et de la libéralisation, même si l'une comme l'autre sont restées très incomplètes. Le lien causal entre marchés un peu moins imparfaits et dégradation continue de la croissance apparaît très peu plausible.

S'agissant d'un ralentissement durable de la croissance, une explication fondée devrait reposer essentiellement sur la théorie adéquate, celle de la croissance. Elle devrait isoler ceux des facteurs de croissance dont l'évolution dans le temps correspond à ce ralentissement de la performance, c'est-à-dire ceux qui ont décroché à partir de la moitié des années 70.

II. La cause fondamentale.

Le niveau de la production nationale s'explique par les quantités employées des facteurs, -- capital, travail et technologie. Cette production totale, divisée par le nombre des habitants, donne la mesure habituelle du niveau de vie, le produit par tête.

Dans un article célèbre, le lauréat du Nobel Edward Prescott compare les niveaux de production par tête dans divers pays de l'OCDE, et conclut que la France est en dépression relative de l'ordre de 30 % par rapport au potentiel de croissance que représente l'économie américaine parce que le facteur travail effectivement utilisé chez nous est d'un volume

l'euro fort. Elle bénéficie en réalité d'une compétitivité de change accrue dans les échanges intra-européens qui constituent l'essentiel du commerce extérieur des pays de l'Union. Ce n'est donc pas seulement la gestion courante de la BCE qui est en cause, et il ne suffira pas de l'assouplir pour retrouver la croissance.

⁸ Le bref, et heureux, interlude qu'a constitué la gestion du premier gouverneur, Wim Duisenberg (Juillet 1998 - Novembre 2003), fait d'un euro plus faible et d'une reprise de la croissance, illustre cependant ce qui peut être gagné dans le court terme.

inférieur de plus de 30 % à ce qu'il serait si les Français travaillaient autant en moyenne que les Américains.⁹

Tableau 2

Produit par tête, productivité, capital, et travail

En % des niveaux américains (année 1998).

	PIB par habitant	Productivité	Capital	Travail
France	- 31%	+ 6%	+ 1%	-37%
Japon	-31%	-33%	+ 3%	-1%
UK	-41%	-29%	+ 2%	-13%

Source : Extrait de E. Prescott, "Prosperity and Depression: 2002 Richard T. Ely Lecture", Table 2, p. 12. (Pour les autres pays européens voir ci-dessous le complément d'analyse d'Alesina et al.)

Contrairement au Japon ou à la Grande-Bretagne, ce n'est pas la productivité qui est en cause en France. L'appareil de production est efficace, ce que constatent souvent les observateurs et les professionnels. Ce n'est pas non plus le capital qui fait défaut. Le ratio du capital à la production était par exemple en 1990, toujours d'après Prescott, de 2,2 en France (probablement sous-estimé selon lui), de 2,3 aux Etats-Unis, de 2,6 en Italie et de 2,7 en Allemagne.

Le problème vient fondamentalement de ce que les Français travaillent moins. S'ils travaillaient autant que les Américains aujourd'hui, et autant qu'ils le faisaient eux-mêmes au début des années 70, ils auraient le même niveau de vie que les Américains d'aujourd'hui, soit 30 % au-dessus de ce qu'il est actuellement. C'est donc sur le facteur travail qu'il faut concentrer l'analyse.

Alesina, Glaeser et Sacerdote¹⁰ reprennent le constat ci-dessus de Prescott et l'élargissent aux autres pays européens en notant qu'au début des années 70 le nombre d'heures de travail par personne était à peu près le même des deux cotés de l'Atlantique, mais qu'aujourd'hui il est inférieur de près de 50 pour cent en Europe par rapport à ce qu'il est aux Etats-Unis. Les Américains travaillent 25,1 heures par semaine en moyenne par personne en âge de travailler (toutes les personnes de 15 à 64 ans, employées ou non) alors que les Italiens s'en tiennent à 16,7 heures, les Français à 18 heures et les Allemands à 18,7 heures.

⁹ Edward Prescott, "Prosperity and Depression: 2002 Richard T. Ely Lecture", Federal Reserve Bank of Minneapolis, Working paper, January 2002, article publié dans l'*American Economic Review* de Mai 2002.

¹⁰ Alberto Alesina, Edward Glaeser, and Bruce Sacerdote, "Work and Leisure in the U.S. and Europe: Why so Different?" NBER Working paper 11278, April 2005.

De plus, l'Américain moyen travaille 46,2 semaines par an, le Français 40,5, et le Suédois 35,4. Au total, alors que les Américains travaillent aujourd'hui exactement autant en moyenne qu'en 1970, les Européens, eux, travaillent beaucoup moins qu'à cette époque.

Au-delà du constat désormais largement partagé, le débat sur les causes de ce moindre travail européen reste ouvert.

Prescott l'attribue au niveau plus élevé des prélèvements obligatoires, fortement croissants en Europe au cours des trois dernières décennies, et divergeant sensiblement de l'évolution plus modérée des Etats-Unis.¹¹ Calculant de manière exhaustive et détaillée la charge fiscale pesant sur les salariés, il introduit ensuite ces paramètres dans un modèle d'équilibre général de l'économie dont les ordres de grandeur sont calqués sur les réalités observées. Il montre ainsi pour deux sous-périodes, 1970-74 d'une part, et 1993-96 de l'autre, que la charge fiscale de chacune détermine précisément dans son modèle une offre de travail en forte baisse dans la période la plus récente.

Alesina, Glaeser et Sacerdote corroborent en fait ces calculs en fournissant les chiffres suivants :

Tableau 3.

	Taux marginaux d'imposition	Heures moyennes de travail hebdomadaires (ensemble des personnes de 15 à 64 ans)
US	34.5 %	25.13
Europe average	52.7 %	18.68
(US – Europe)	- 18.2 %	5.92
(US- Europe) /US =	52 %	23 %

Les Européens paient ainsi à la marge 52 % d'impôts sur le travail de plus que les Américains, et ils travaillent 23 % de moins que ces derniers. Là où les taux d'imposition sont plus élevés la quantité de travail est plus faible. Cela confirme en tout point le bon sens économique et la théorie de la fiscalité : une charge fiscale plus lourde réduit toujours l'assiette sur laquelle

¹¹ Edward Prescott, "Why Do Americans Work So Much More Than Europeans?", Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review, Vol. 28, No.1, July 2004, pp. 2-13.

elle repose. Lorsque le travail est plus imposé il est moins offert et moins demandé, et son volume se contracte.¹²

¹² Pourtant, certains économistes répugnent à accepter cette analyse assez évidente. Ils ont par suite recours à des explications possibles, mais non plausibles, du travail perdu.

Ainsi Olivier Blanchard émet-il l'hypothèse selon laquelle la préférence des Français et des européens pour les loisirs aurait augmenté (in L'Europe déclassée ?, Flammarion, 2005). Mais il ne l'explique pas. Ajoutons que ce recours à la psychologie et au changement des préférences est contraire à la démarche économique. Les économistes ont fait progresser leur science essentiellement en reconnaissant qu'ils n'ont pas de mesures directes ou précises de la psychologie individuelle et qu'ils supposent en conséquence que ces préférences non connaissables sont stables, pour examiner ensuite comment les changements de prix et de coûts affectent les décisions individuelles. C'est ce qui est fait habituellement en économie de la fiscalité : on observe comment les variations de la charge fiscale affectent l'offre et la demande de l'activité taxée. Si les ordres de grandeur correspondent, il n'est alors pas besoin de faire l'hypothèse invérifiable d'une modification des préférences.

On peut même, à l'inverse, expliquer la demande de plus de loisirs par le fait, bien connu, qu'une fiscalité accrue du travail diminuant la rémunération effective de ce dernier, le décourage par rapport au choix de la possibilité alternative, le non travail, ce dernier n'étant pas imposé. L'augmentation des impôts rend le travail de moins en moins avantageux par rapport au non travail, qu'il s'agisse de loisir pur, de travail domestique ou de travail au noir.

Le changement apparent des préférences n'est alors que la réduction de l'offre de travail officiel, dont la rémunération réelle est en baisse. De leur côté, Alesina, Glaeser et Sacerdote voudraient expliquer la réduction des heures travaillées par les demandes des syndicats soucieux de restreindre l'offre de travail pour maintenir les salaires.¹² Mais la suggestion apparaît peu vraisemblable quand on sait que, contrairement à leurs affirmations, les syndicats ont connu un déclin marqué depuis la fin des années 60, et dans à peu près tous les pays. Il faudrait donc expliquer comment des syndicats affaiblis ont mieux atteint leur objectif que lorsqu'ils étaient, auparavant, plus puissants.

Là également, une explication inverse apparaît plus vraisemblable : lorsque le travail est davantage imposé, les salariés sont, comme expliqué ci-dessus, moins disposés à en offrir les mêmes quantités. Ils préfèrent alors choisir le loisir ou la possibilité du travail domestique ou non officiel. Leurs syndicats qui traduisent leurs aspirations, demandent alors la réduction du temps de travail. Cela explique les 35 heures. Réduire le temps officiel de travail doit amputer en premier les heures supplémentaires. Mais ce sont les mieux rémunérées. Pour conserver cet avantage il faut réduire l'horaire officiel de façon à la fois à réduire le temps total de travail et pourtant conserver un contingent plus ou moins inchangé d'heures supplémentaires bien rémunérées.

Enfin, dernière objection, Alesina et al. Soulèvent un point technique selon lequel les hypothèses de Prescott concernant les réactions des salariés, en termes de nombre d'heures offertes, à une augmentation des impôts, sont excessives et ne correspondent pas aux résultats des travaux sur l'élasticité de l'offre de travail au salaire. Nous n'entrerons pas ici dans ce débat pour spécialistes, mais signalerons simplement que la réponse a été apportée par des travaux récents comme ceux de Rogerson.

En conclusion, la cause fondamentale du retard croissant des pays européens sur les Etats-Unis tient à l'imposition élevée et croissante des revenus du travail. C'est la réduction progressive du volume du travail en Europe qui réduit la croissance. Les autres considérations, multiples et complexes, sont accessoires. L'essentiel c'est le travail perdu.

Cotisations et coin fiscal.

Or l'impôt sur le travail c'est certes l'impôt sur le revenu, mais ce sont surtout les cotisations sociales. Ce sont elles, pour l'essentiel, qui ont alourdi les prélèvements obligatoires dans les dernières décennies. Alors qu'en 1980 elles représentaient 45 % des dépenses publiques (20,8 % du PIB sur 46,1 % du PIB pour le total des dépenses publiques), elles en représentent aujourd'hui 52 % (29,2/56), les dépenses totales étant passées de 46,1 % à 56 % du PIB dans le même temps. C'est le seul poste de la fiscalité qui ait constamment et fortement augmenté.

Il est bien connu des économistes, mais pas du public, que ces cotisations ne sont rien d'autre qu'un impôt sur les salaires, et que, patronales ou salariales, elles ont exactement le même effet : les deux additionnées augmentent le coût du travail pour l'entreprise, et simultanément réduisent le salaire effectivement disponible du salarié. Ces deux effets jouent dans le même sens : le coût majoré du travail dissuade l'entreprise de développer l'emploi, et la rémunération nette minorée du salarié décourage les offreurs de travail. Il faut donc considérer l'ensemble de ces cotisations pour juger de l'imposition du facteur travail car ce « coin fiscal », la divergence qu'introduit la cotisation entre le coût du travail pour l'entreprise et sa rémunération pour le salarié, incite les deux partenaires potentiels à réduire à la fois la demande et l'offre de travail, et donc la production. Que l'impôt soit administrativement prélevé sur l'entreprise ou sur le salarié ne change rien à cet effet négatif.

Or on constate que les dépenses sociales effectuées par les gouvernements ont augmenté de 4,6 points de pourcentage du PIB entre 1980 et 2005 dans l'ensemble de l'OCDE ainsi qu'en Allemagne, mais de 7 points en Italie, et de près de 9 points en France. Notre pays prend la seconde place derrière la Suède avec 29,2 % du Pib consacrés à ces dépenses contre 29,2 % pour la Suède.

De plus, la France est le leader pour ce qui est de leur accroissement, devançant l'Italie, et bien loin devant l'Allemagne, la Grande-Bretagne, et bien entendu les Etats-Unis. L'impôt sur le travail servant à financer les dépenses publiques d'ordre social est chez nous particulièrement élevé, et beaucoup plus rapidement croissant qu'ailleurs.

Tableau 4
Les dépenses sociales des gouvernements en % du PIB

	1980	1990	2000	2005	2005-1980
Allemagne	22,7	22,3	26,3	26,8	4,1
France	20,8	25,1	27,9	29,2	8,4
Italie	18,0	19,9	23,3	25,0	7,0
Suède	27,1	30,2	28,9	29,7	2,6
UK	16,7	17,0	19,0	21,1	4,4
USA	13,1	13,4	14,5	15,9	2,8
OCDE	16,0	18,1	19,4	20,6	4,6

Source : OCDE, StatExtracts, Social Expenditure-Aggregated data, 2008.

Au travail perdu, dissipé par l'impôt, correspond une production perdue, et par suite une détérioration du niveau de vie et de bien-être par rapport à ce qui est possible dans les conditions actuelles de la technologie. Mais la valeur de la production perdue augmente beaucoup plus vite que les taux de cotisation. Et le partage de la perte entre entreprises et salariés, pour une augmentation donnée des taux de cotisation, se modifie avec l'ouverture de l'économie.¹³ Ce qui fait que dans un contexte de globalisation, l'impôt sur le travail entraîne des ravages rapidement croissants sur les niveaux de vie et ces diminutions pèsent plus lourdement sur les salariés que sur les entreprises, plus mobiles.¹⁴

Le constat donne donc raison à la fois aux patrons qui estiment le travail trop coûteux, et aux salariés qui le jugent très mal rémunéré. En effet il y a trois partenaires et non pas deux sur le marché du travail : les salariés, les entreprises, et la sécurité sociale. Ce ne sont pas les profits qui appauvrissent les salariés, et ce ne sont pas les salaires nets qui compromettent la rentabilité des entreprises : dans les deux cas ce sont les impôts croissants sur le travail qui sont responsables.¹⁵

Mais comme nous avons toutes raisons de penser que les dépenses de la sécurité sociale, et notamment les dépenses de santé qui en représentent plus d'un bon tiers, doivent continuer d'augmenter, comme leur rationnement administratif n'est ni efficace ni souhaitable dans une

¹³ L'ouverture accroît l'élasticité-prix de la demande de produits, et donc indirectement, selon Marshall, celle de la demande dérivée des facteurs de production. Des élasticités plus fortes augmentent la perte de production déterminée par un impôt donné pesant sur le marché où il est prélevé, en l'occurrence le marché du travail.

¹⁴ La mesure de la perte sociale de l'impôt correspond au produit du taux d'imposition par la perte de production liée aux élasticités de la demande et de l'offre de travail.

¹⁵ Ce constat fait litière de la thèse patronale et des autorités monétaires conservatrices qui estiment que tout le mal vient d'une trop grande « rigidité » des salaires, ce qui veut dire en clair que les salaires ne s'adaptent pas assez dans le sens de la baisse. Il y a plus de huit ans que les salaires nets n'ont guère augmenté en France. Ce sont les cotisations sociales en croissance rapide qui ont enchéri le coût du travail et compromis la rentabilité des entreprises.

société riche, et comme enfin la dette ne peut offrir de solution permanente, les perspectives sont alarmantes en matière de niveau de vie.

Il faut donc trouver autre chose, un dispositif qui permette l'accroissement naturel des dépenses sociales tout en réduisant leur financement par l'impôt sur le travail, car c'est l'impôt sur le travail qui décourage le travail et bride le niveau de vie.

Dans ce qui suit nous prendrons l'exemple des dépenses de santé qui constituent à elles seules un prélèvement majeur de 11 % du PIB, pour illustrer ce qui peut être fait.

III. Dépenses de santé : Comment réduire l'impôt, et non les transferts, ni les prestations.

Les dépenses de santé vont continuer de croître. Elles doivent augmenter, en réalité, au double sens du verbe devoir, positif ou prévisionnel d'une part, et normatif de l'autre.¹⁶ Il a été observé en effet que l'élasticité de ces dépenses par rapport aux revenus est de l'ordre de 1,6, c'est-à-dire qu'une augmentation du revenu par tête de 10 pour cent détermine en moyenne une augmentation de 16 pour cent des dépenses de santé.¹⁷ C'est ce qui conduit les économistes à prévoir que la part de ces dernières dans le revenu national américain atteindra, partant de 15 % aujourd'hui, environ 29 % en 2040 et plus de 33 % en 2050 si la croissance se poursuit.

Tous les autres pays développés suivent la même tendance d'augmentation des dépenses plus rapide que celle des revenus, avec quelques différences nationales relativement à leur niveau de revenu, et suivent ainsi la trajectoire américaine.

Dans notre système actuel cela implique pour la France une augmentation massive des futures cotisations sociales. Ce qui veut dire aussi que la croissance va s'arrêter durablement si rien n'est changé. Le rationnement administratif, préconisé et tenté par tous les gouvernements, n'a pas réussi à enrayer la dynamique de la dépense, et pour cause puisque les Français, tout comme les autres Européens, plus âgés et plus riches, accordent une plus grande importance à une meilleure santé (capital indispensable à pratiquement toutes les autres consommations) plutôt qu'à l'accumulation d'autres biens et à la consommation d'autres services. Ils sont, au surplus, bien couverts par l'assurance publique, même si les franchises sont périodiquement augmentées par les gouvernants pour essayer d'endiguer l'alourdissement des cotisations.

¹⁶ Voir mon article du Figaro « Les dépenses de santé doivent augmenter » du vendredi 2 mars 2001, accessible sur mon site : www.jjrosa.com.

¹⁷ Robert W. Fogel, « Forecasting the Cost of U.S. Health Care in 2040 », NBER working paper, september 2008. Robert E. Hall et Charles I. Jones, "The Value of Life and the Rise in Health Spending", November 2004, Berkeley and NBER.

Cette façon de ne pas régler le problème est non seulement inefficace mais aussi critiquable sur le plan social car elle fait peser la charge des dépenses, qui ne sont plus remboursées, également sur les hauts et sur les bas salaires, ce qui défavorise évidemment les seconds qui n'ont pas les mêmes ressources que les plus aisés.

Le problème – ou le cahier des charges d'une réforme nécessaire - est alors d'alléger significativement l'impôt sur le travail tout en permettant aux dépenses de santé d'augmenter de façon importante, et en continuant à aider financièrement les salariés les moins aisés à bénéficier d'une couverture d'assurance-maladie aussi importante que celle des salariés les plus riches. Est-ce possible ? Et comment faire ? Oui, sans « miracle » aucun, et voici comment.

1. Les deux solidarités.

La clé se trouve dans le constat analytique suivant, toujours passé sous silence : l'assurance maladie de la sécurité sociale, obligatoire et financée par l'impôt, remplit en réalité deux fonctions différentes et bien distinctes, et met en oeuvre deux sortes de solidarité.

Une solidarité « verticale » entre salaires élevés et salaires plus faibles d'une part, et d'autre part la solidarité classique de toute assurance entre bien portants et malades, quels que soit leurs revenus respectifs.

La solidarité, dans les deux cas, signifie que les uns paient pour les autres. Dans l'assurance commerciale classique ceux qui subissent le sinistre (ici la maladie) sont financés par les primes qu'ont versées les assurés qui n'ont pas subi de sinistre (les bien-portants). C'est l'habitude mutualisation des risques. Mais tous les assurés paient la même prime pour un risque équivalent, et sans lien avec leur niveau de revenu.

L'autre solidarité voulue par le dispositif de sécurité sociale vient de ce que les salariés paient une prime proportionnelle au niveau de leur salaire. Les plus riches paient une cotisation maladie plus coûteuse que celle des moins aisés, pour une protection équivalente contre un risque maladie en moyenne équivalent (ou même plus faible pour les premiers).¹⁸

La cotisation payée par les hauts salaires comporte ainsi deux éléments bien distincts, même s'ils ne sont pas séparés sur la feuille de paie : d'une part une prime d'assurance normale. Elle est égale à l'ensemble des dépenses remboursées par la sécurité sociale divisée par le nombre des assurés. Et d'autre part, la différence entre cette prime dite « actuarielle », telle que l'établissent les assureurs commerciaux, et la cotisation effectivement payée. Cette différence est la contribution du salarié en question à la solidarité « verticale », c'est-à-dire au rabais dont bénéficient les salariés moins aisés qui ne paient qu'une cotisation inférieure à la prime d'assurance actuarielle.

¹⁸ Diverses études montrent que la santé des personnes plus qualifiées est meilleure que celles des personnes moins qualifiées. Et d'autre part les salaires sont en moyenne plus élevés pour les personnes qui ont bénéficié d'un niveau de formation plus poussé.

Pour les salaires plus modestes, la cotisation ne correspond qu'à une fraction du vrai prix de l'assurance. Le complément est apporté - de façon invisible pour le salarié – par la surprime que paient les hauts salaires.

Le mélange des deux sortes de solidarité dans une même cotisation vient de ce que le système de l'Etat-providence a été mis en place à une époque où l'assurance maladie n'était pas répandue (le niveau de vie était beaucoup plus faible qu'aujourd'hui et rappelons-nous que l'élasticité-revenu de la demande de santé est de l'ordre de 1,6). Et fort justement, le législateur a voulu permettre aux moins aisés de bénéficier de la même couverture que les plus riches, ce qui impliquait de faire moins payer les premiers et donc payer davantage les seconds.

Si la redistribution verticale ne peut être gérée que par l'autorité politique, la part «assurance classique» peut être le fait d'assureurs commerciaux, privés ou publics.

C'est cette possible séparation des fonctions qui permet de réduire l'impôt sans altérer en quoi que ce soit le caractère social de la redistribution verticale des revenus.

2. La solution, principe général.

La redistribution provient, dans le système actuel, des surprimes que paient les plus hauts salaires, au-delà de la valeur du sinistre moyen. Ces mêmes montants servent à compléter les sous-primes que versent les plus bas salaires. Le montant total de la redistribution est donc égal à la somme des surprimes payées dans le système. Ce montant est d'autant plus élevé que l'éventail des salaires est ouvert. Nous montrons ci-dessous, sur un exemple chiffré, qu'il correspond à 1/3 environ de l'ensemble des cotisations payées¹⁹. C'est dire que la solidarité verticale actuellement pratiquée ne nécessite, par elle-même et gérée séparément, qu'un tiers des cotisations maladie actuelles.

Le montant individuel de cet impôt de solidarité est très facile à calculer : il suffit de faire la différence entre la prime maladie « actuarielle » (le total des dépenses remboursées divisé par le nombre des assurés) et la cotisation totale qui figure aujourd'hui sur la feuille de paie (cotisation patronale plus cotisation salariale). Cette différence, positive ou négative, représente la position nette du salarié individuel, contributeur net ou bénéficiaire net. On sait donc exactement quel est le sens et le montant du transfert qu'il faut prélever ou apporter à chaque individu pour maintenir le système de solidarité existant.

Il est donc tout aussi facile pour la sécurité sociale de gérer ces transferts séparément, en prélevant une cotisation sociale du montant adéquat sur chaque contributeur net actuel, et en versant à chaque bénéficiaire net une aide égale à la subvention implicite actuelle, sous forme par exemple d'un crédit d'achat pour l'assurance maladie.

Cette redistribution ayant été faite, il faut rendre d'achat d'assurance maladie obligatoire, pour une couverture qui serait par exemple identique à celle que fournit actuellement la sécurité sociale.²⁰ Mais chaque salarié devra le faire à titre individuel, auprès de l'assureur de son choix y compris bien

¹⁹ Ce ratio est établi en rapportant l'ensemble des surpris payés par les hauts salaires, ensemble qui est égal par définition à l'ensemble des subventions reçues par les bas salaires, au total des cotisations maladie.

²⁰ Ce sera évidemment au législateur de déterminer ce que doit être la couverture de l'assurance obligatoire.

entendu l'actuel organisme de sécurité sociale qui conserve son double rôle de redistribution sociale des revenus et d'assureur maladie.²¹

Chacun sera en mesure de consentir cette dépense puisque l'allègement de l'impôt cotisations sociales va permettre une augmentation des salaires d'un montant équivalent à la charge fiscale que chaque salarié supportait précédemment.²² Pour les salaires les plus modestes la cotisation sociale maladie disparaîtrait alors purement et simplement. Leur titulaire disposera également d'un crédit d'achat d'assurance maladie versé sur son compte à la sécurité sociale.

Mais où est alors le progrès ? Il réside dans la disparition des 2/3 de l'impôt maladie sur le travail et donc du coin fiscal correspondant. Auront disparu de ce fait les 2/3 de la pénalisation de la production qui bridait l'emploi et le niveau de vie.

Cette amélioration joue aussi pour les entreprises puisque la réduction des cotisations maladie allège la charge fiscale qu'elles supportaient, au prorata de l'incidence des cotisations sur le coût du travail.

On objectera certes que rien de fondamental n'a été changé : les transferts verticaux restent les mêmes, et l'obligation d'assurance fait que tous les salariés doivent acheter la même couverture que celle dont ils disposent actuellement. Mais cette vision purement comptable du mécanisme néglige la réalité économique des comportements.

L'impôt sur le travail a bien été réduit des 2/3 ce qui réduit également le coin fiscal. Par suite la quantité de travail augmente ainsi que la production. Pour une population donnée, le niveau de vie s'élève.

Le coin fiscal a bien disparu car l'obligation d'assurance, avec achat individuel, qui remplace le financement précédent par l'impôt ne comporte pas, elle, de coin fiscal. En effet, lors du prélèvement d'un impôt le contribuable ignore légitimement ce qui sera fait de sa contribution, ou en tout cas il ne peut établir de lien précis entre le revenu qu'il perd et ce dont il espère bénéficier en termes de services publics. L'argent versé est fondu en effet dans la masse de l'universalité budgétaire, ou dans celle du système de sécurité sociale. Il est donc raisonnable pour lui de le considérer comme une réduction de son revenu qui va bénéficier à d'autres personnes. Or l'altruisme de la plupart d'entre nous est des plus limité²³. Par conséquent le prélèvement est considéré par le contribuable comme une perte sèche qui réduit à ses yeux son propre revenu, et s'agissant d'un impôt sur le travail, la rémunération réelle de son travail.

Par contre, un achat obligatoire n'est pas perdu. Il sert à obtenir un bien ou un service dont nous connaissons individuellement l'utilité. Ainsi l'assurance automobile obligatoire nous est directement utile et nous le savons. Elle contribue directement à notre niveau de vie, comme l'assurance

²¹ Mais probablement dans deux organisations distinctes.

²² C'est une analyse classique de l'incidence économique de l'impôt, qui dépend des pentes respectives des fonctions de demande et d'offre de travail.

²³ Sur le plan théorique, cet effet est mentionné par David N. Weil, « Population aging », NBER Working Paper, March 2006. Sur le plan empirique, les contributions charitables ne représentent guère qu'un ou deux pour cent du revenu national dans les pays riches comme le notre.

incendie, vol ou protection du foyer. Nous ne considérons pas – à juste titre - que l'achat d'une assurance individuelle constitue une diminution de la rémunération de notre travail.

L'obligation d'achat de l'assurance ne comporte donc pas de coin fiscal. Elle ne décourage pas le travail.²⁴

La disparition des 2/3 des cotisations maladie va rapprocher le coût du travail pour l'employeur de la rémunération nette du salarié, déterminant des deux cotés des réactions qui aboutissent à augmenter le travail effectif. Cependant nous avons aussi maintien de la couverture maladie actuelle pour tous, et maintien des transferts actuels en faveur des salariés moins aisés.²⁵

Le nouveau dispositif pousse fortement à l'embauche des personnes actuellement inactives (particulièrement les jeunes non qualifiés qui sont exclus du marché du travail officiel par un salaire insuffisant pour eux et un coût du travail trop élevé pour l'employeur), tant du fait de l'offre de travail accrue parce que mieux rémunérée, que d'une demande de travail supplémentaire émanant des entreprises parce que le coût effectif du travail aura baissé. Il accroît également le volume de travail désiré par les personnes actuellement employées.

Dans ces conditions les dépenses de santé pourront alors se développer sans compromettre le potentiel de croissance par un coin fiscal toujours croissant.

3. Les ordres de grandeur.

Il convient de montrer sur un exemple chiffré ce que peut être ce changement pour en expliciter les ressorts. Prenons pour cela une maquette extrêmement simplifiée du système actuel et du système proposé, mais qui tienne compte de la dispersion réelle des niveaux de salaires dans la population, phénomène qui fonde l'ampleur de la redistribution.²⁶

3. a. Le système actuel.

²⁴ Il peut certes y avoir des pertes de bien-être venant de ce que la quantité obligatoire à l'achat ne correspond pas nécessairement à celle que souhaitait l'acheteur. Mais c'est déjà le cas dans le système de financement par l'impôt.

²⁵ Et bien entendu cette politique de transfert peut être modifiée dans un sens plus social si on le désire.

²⁶ Nous retenons ici un éventail des salaires allant de 1 à 5. Mais des résultats analogues s'obtiennent avec des éventails différents. Pour des valeurs réalistes, la part des transferts verticaux dans le total des cotisations reste très minoritaire.

La population ne comporte que deux salariés, **A** et **B**.

A touche un salaire de 100 et **B** un salaire de 500.

Le revenu national est de : $100 + 500 = 600$.

Les dépenses de santé remboursées par l'assurance maladie représentent environ 10% du revenu national, soit 60.²⁷

A et **B** ayant en moyenne le même état de santé, chacun dépense en soins 30 chaque année (les complications provenant des différences individuelles de niveau de risque santé peuvent aisément être résolues par les assureurs, y compris en tenant compte des compensations nécessaires pour les moins aisés lorsqu'ils sont aussi les plus malades).

Pour financer ces 60 une cotisation proportionnelle de 10% des salaires est prélevée (système actuel): **A** cotise pour 10 et **B** pour 50. L'assurance maladie est en équilibre.

3. b. Valeur de la redistribution « sociale » (ou « verticale »)
entre revenus élevés et revenus plus modestes.

A bénéficie d'une subvention nette de la collectivité car il ne paie que 10 pour un remboursement moyen de 30.

B est un contributeur net à la solidarité verticale en payant 50 pour une dépense nette de 30.

Le montant total de la redistribution verticale (entre salarié aisé et salarié moins aisé) est donc de 20 : les 20 versés par l'un servent à subventionner l'autre à hauteur de 20.

D'où :

20 de redistribution / total de 60 des cotisations maladie = 1/3

Sur le total des cotisations maladie payées actuellement (60) un tiers seulement suffit à assurer la redistribution verticale de solidarité.

La conclusion est alors simple : il est possible de réduire les cotisations sociales maladie des 2/3 pour que les Français travaillent plus et plus nombreux, ce qui permettrait de baisser le coût du travail pour l'entreprises et augmenter la rémunération nette pour les salariés.

²⁷ Le chiffre réel actuel est de l'ordre de 11%.

3. c. Quels effets ?

Rappelons qu'un système remodelé tient en deux points :

I. Les cotisations maladie sont réduites au montant nécessaire pour maintenir le transfert vertical entre hauts et bas salaires, soit au 1/3 de leur niveau actuel.

II. Tous les salariés sont astreints à acheter une assurance maladie pour la même couverture que celle de la sécurité sociale actuelle, soit 30 par tête en valeur actuarielle.

Pour des dépenses de santé représentant aujourd'hui 11% du PIB environ²⁸, sachant que le taux de remboursement moyen par la Sécurité sociale est de 75% environ, les dépenses de la Sécurité sociale représentent donc 8,25 % du PIB.

Réduire les cotisations maladie des 2/3 les ramène alors à 2,7 % environ du PIB. L'allègement de l'impôt sur le travail est ainsi de 5,55 % du PIB.

Comme le total des impôts est d'environ 45% du PIB, et sachant que salaires représentent quelques 70 % du même PIB, ils doivent supporter en première approximation à peu près leur quotepart de ces impôts, soit 70 % des 45 %. Admettons que l'impôt sur les salaires soit ainsi d'environ 31,5 % du PIB. Une réduction de 5,55 % de ces 31,5 % correspond à une baisse de plus de 17 % de l'impôt sur le travail ($5,55 / 31,5$), ce qui est considérable.

Cet allègement va être partagé entre une baisse du coût complet du travail pour l'entreprise, et une augmentation du salaire net pour le salarié. Le partage dépend des élasticités respectives de la demande et de l'offre de travail. Si l'élasticité de l'offre de travail est de l'ordre de 2 comme le soutient Prescott, alors que celle de la demande est de l'ordre de $-0,4$, l'allègement de l'impôt va se traduire principalement par une augmentation des salaires disponibles.

A titre de simple illustration, supposons arbitrairement que les salaires nets augmentent de 12 % sur les 17% de réduction de l'impôt. Avec une élasticité d'offre de 2, la quantité de travail augmenterait de 24 %, ce qui nous amènerait à proximité des chiffres américains (nous avons vu plus haut que les Français travaillent actuellement en moyenne 30 % de moins que les Américains, ou 37% selon Prescott). Or un gain d'un quart du PIB actuel, même étalé sur cinq ans, par hypothèse, nous donne une croissance annuelle d'environ 5%.

Le gain de production ainsi obtenu serait acquis une fois pour toutes les périodes suivantes, et la croissance elle-même pourrait alors reprendre une fois que l'on aurait ainsi interrompu l'alourdissement, continuels ces dernières années, de la charge fiscale des cotisations sur le travail.

En dépit du caractère rudimentaire de ces calculs que des travaux ultérieurs pourraient affiner, nous sommes donc dans des zones de résultats extrêmement significatifs...

²⁸ Chiffre arrondi à 10 % dans notre exemple précédent pour simplifier la présentation des calculs.

Conclusion : Politiquement possible.

Toute réforme importante se heurte naturellement à l'objection du «politiquement impossible ». Mais cette impossibilité n'a pas été prouvée tant que la tentative n'a pas été faite, ou au moins discutée.²⁹

Un premier pas dans ce sens doit consister à établir la vérité du bulletin de paye : il doit mentionner le salaire total réel (toutes charges maladie comprises, patronales et salariales), préciser ensuite le niveau courant de la prime d'assurance actuarielle, et donc établir, par différence avec la cotisation sociale totale (patronale plus salariale), le montant de la cotisation de « solidarité sociale », positive ou négative, que le salarié verse implicitement ou au contraire reçoit de la part de la sécurité sociale.

Il convient ensuite de bien préciser que tous les salariés qui voudront rester intégralement dans le système actuel en conservant comme assureur maladie l'organisme de sécurité sociale le pourront évidemment. Mais au lieu de subir un prélèvement opaque ils devront lui verser explicitement une prime annuelle d'assurance maladie, tout comme le feront auprès d'autres assureurs ceux qui auront décidé de choisir un autre fournisseur. Les salariés les plus aisés devront acquitter au surplus la prime de solidarité, et les moins aisés bénéficieront d'un « crédit d'assurance maladie ».

Les salariés qui préféreront choisir un autre assureur – public ou privé – paieront la prime d'assurance correspondant à la couverture obligatoire déterminée par le législateur. Certains paieront séparément comme expliqué ci-dessus une prime de solidarité à la sécurité sociale, et les autres feront verser à l'assureur de leur choix le « crédit d'assurance maladie » que la sécurité sociale tient à leur disposition.

Pour convaincre les salariés et assurés, il conviendra probablement de commencer à appliquer ce mécanisme « à la marge », progressivement, de façon en quelque sorte expérimentale, en réduisant d'une fraction seulement les cotisations sociales dans leur part « non redistributrice », au lieu d'aller directement jusqu'aux 2/3 des cotisations actuelles, et en augmentant corrélativement l'obligation d'achat d'une assurance complémentaire (privée ou publique). Mais l'on peut aussi envisager, si la réforme est bien expliquée, aller directement à la transformation complète du système car il ne faut pas perdre de vue qu'elle déterminera une amélioration substantielle du niveau des Français salariés tout en réconciliant le social et l'efficacité.

Enfin, et ce n'est pas son moindre avantage, elle permettra le développement des dépenses de santé qui sera de plus en plus désiré, en nous débarrassant des handicaps, lenteurs et gaspillages d'un rationnement administratif injustifié.

Il ne s'agit pas, en conséquence, d'une réforme inspirée par une préférence a priori pour un système abstrait, ni d'une politique sacrifiant le social à l'efficacité. Il s'agit au contraire de maintenir la

²⁹ Cette proposition de réforme a été développée initialement dans L'erreur européenne (Grasset 1998, ch.4), puis reprise dans divers articles, mais sans aucun succès auprès des décideurs publics qui ont tous soulevé l'objection du politiquement impossible. Cette affirmation devient de plus en plus difficile à soutenir à mesure que la croissance se ralentit et que le niveau de vie des salariés stagne ou même régresse. Cette évolution malheureuse favorise évidemment les velléités de réforme.

solidarité du modèle mixte bismarckien qui est le nôtre, tout en réduisant au minimum sa nuisance fiscale, le prélèvement sur les salariés qui étouffe inéluctablement la croissance du niveau de vie. Il ne s'agit pas d'imposer aux Français des sacrifices supplémentaires au profit de quelques-uns, mais exactement à l'inverse, de mieux rémunérer le travail pour permettre à tous les salariés de vraiment gagner plus.

