

# Quel financement pour la protection sociale aujourd'hui et demain ?

**Un renouvellement et un développement des institutions et du financement de la protection sociale s'avèrent aujourd'hui indispensables face au défi du développement de l'emploi. Le choix des modes de financement sera déterminant. Dans la période transitoire les réponses à trouver sont décisives pour l'avenir.**

L'actualité pose en matière de financement de la protection sociale des questions fondamentales. Le champ de la protection sociale demande à être élargi. Il doit bien sûr couvrir le domaine de la prévention, ce qui serait une mutation qualitative, assurer la réponse à de nouveaux besoins tels la dépendance, mais aussi la formation. Il doit s'ouvrir enfin au défi de l'insertion dans l'emploi qui devient une composante à part entière de la prévoyance, au même titre que la retraite hier. Mais l'accumulation des déficits et des problèmes de financement peut servir de prétexte à un repli du système laissant le champ libre à une concurrence régressive et aux règles de la rentabilité financière.

## **D'ÉNORMES BESOINS DE FINANCEMENT**

Aujourd'hui le système de protection sociale est gravement menacé par le chômage et le sous-emploi, par l'insuffisance de création de richesses disponibles. Les perspectives actuelles à moyen terme vont d'une désagrèga-

tion rapide du système de protection sociale, ce qui est fortement rejeté par les salariés et la population, à différentes variantes de rationnement, de sélectivité et de régression qui ne sont pas plus supportables mais que certains tendent à présenter comme inévitables<sup>1</sup>. Les gâchis dans les politiques sociales ont atteint un niveau sans précédent sous la pression des critères de la rentabilité et de la guerre économique. Le chômage en est l'exemple le plus clair. Plus de 200 milliards de francs de crédits publics sont destinés à accompagner la politique de sous-emploi. Le gouvernement Balladur y a ajouté plus de 80 milliards de francs d'aide directe aux entreprises en 1993 et 1994.

La contrainte des finances publiques est forte. Dans ce cadre des choix de gestion actuels, l'équilibre à moyen et long terme du système de protection sociale est impossible à réaliser. Les experts gouvernementaux en arrivent de fait à considérer que si la priorité retenue est celle de la pérennité du système de protection sociale, ce sont les financements des services publics qui devront être mis en cause<sup>2</sup>. D'autres estiment que c'est même l'essentiel de la protection sociale qui doit être sacrifiée au nom de l'emploi<sup>3</sup>.

Bien que partant d'hypothèses économiques plutôt optimistes, les analyses effectuées par l'administra-

tion économique, démontrent que malgré des prévisions d'économies draconiennes en matière de retraite et de dépenses hospitalières, le besoin supplémentaire de financement annuel serait compris entre 20 et 30 milliards de francs, pour les institutions publiques de sécurité sociale. Il serait de plus de 40 milliards si l'on y intègre l'ensemble du système de protection sociale (retraites complémentaires, mutuelles, fonds sociaux divers...). Si l'on sort des perspectives restrictives de dépenses, pour donner la priorité à des formes limitées de rattrapage (retards de certaines régions et catégories professionnelles notamment, besoins prioritaires nouveaux à satisfaire), c'est 600 milliards supplémentaires pour le système public et 800 milliards de francs pour le système élargi qu'il faudrait dégager pour le financement de la protection sociale à quinze ans, en 2010. La part des dépenses de protection sociale dans le PIB devrait passer de 29 % à 37% pour ensuite sans doute se stabiliser à ce niveau élevé<sup>4</sup>.

Le retour à une croissance régulière permettrait quelque peu de desserrer l'étau actuel mais ça ne serait pas suffisant. Il est clair que le problème n'est pas simplement conjoncturel. Les contenus, comme les contours du système de protection sociale à cette échéance, seront directement détermi-

### Comparaison assiettes de la CSG et assiette de l'impôt

Revenu imposable (règles de l'impôt sur le revenu)	Assiette CSG sur salaire	Assiette CSG sur revenu de profession indépendante	Assiette CSG sur revenu de capitaux mobiliers
100 frs	161 frs	157 frs	100 frs

nés par la manière dont il sera répondu à ces besoins de financement importants.

## DÉFINIR UN PLAN DE FINANCEMENT D'URGENCE

La situation de crise du financement de la protection sociale justifie la mise en œuvre de prélèvements spécifiques sur les gâchis du capital et l'accroissement des contributions pour les revenus financiers. Cinq mesures pourraient être envisagées:

- action sur les dettes patronales: il faudrait créer une cotisation d'assurance de 0,3 % qui alimenterait un fond de garantie destiné à couvrir une fraction des impayés des entreprises (gain escompté 5 milliards de francs);

- rééquilibrage des régimes des non-salariés: il est nécessaire de demander un effort contributif plus important aux gros commerçants, aux industriels, aux professions libérales afin de réduire les déséquilibres des régimes non salariaux et de diminuer les besoins de compensation (gain escompté 8 à 10 milliards);

- financement des dépenses liées aux maladies professionnelles: la reconnaissance de ces maladies, l'élargissement de leur champ devraient s'accompagner de la hausse de la cotisation patronale spécifique accidents du travail. Elle pourrait induire un effort de prévention indispensable et conduire à une meilleure mesure des dépenses de santé, (l'amélioration pour les salariés comme l'allègement pour la Caisse nationale d'assurance maladie seront évidents mais les gains nets pour le financement sont difficilement évaluables);

- taxation des revenus financiers: une contribution à hauteur de la cotisation patronale pour les retraites rapporterait 45 milliards de francs en brut. Mais l'on doit prévoir sa déductibilité de l'impôt sur le revenu, ce qui ramènerait la recette à 35 milliards environ;

- déplafonnement des cotisations retraites: l'achèvement de cette réforme indispensable procurerait environ 1 milliards de recettes supplémentaires par an pendant la « montée en régime » du nouveau système. Ce sont donc un peu plus de 50 milliards de francs de ressources en terme annuel qu'il serait possible de mobiliser dans des délais très brefs, couvrant une année de besoin de financement ainsi que les dépenses immédiates correspondant à quelques besoins prioritaires de rattrapage et de prévention.

Le fond du problème structurel ne serait pas pour autant résolu, par ces mesures pourtant indispensables.

*Comment inciter à une croissance plus riche en emplois ?*

Le problème est donc de déterminer comment le système de protection sociale va lui-même favoriser le développement de l'emploi, ce qui ramène aux débats sur le type de prélèvement social à mettre en œuvre. Des transformations ont déjà eu lieu dans le sens d'une fiscalisation, avec pour contrepartie la réduction des charges patronales<sup>5</sup>. Mais de nouvelles propositions sont avancées visant à des transformations plus ou moins structurelles du mode de financement. Il est impossible de se tenir à l'écart du débat de fond ainsi ouvert. La première question est de déterminer la part de financement qui doit relever d'un lien direct avec l'activité exercée et celle qui ressort d'une logique redistributive plus large acceptée d'ailleurs, dès l'origine, par la CGT sous forme de dotation de l'État ou de recettes fiscales affectées. Dans le cadre d'un système unifié de protection sociale, où l'assiette salaire est dominante, des ressources complémentaires peuvent être apportées sur d'autres bases. Au risque d'être schématique, nous retiendrons les trois propositions les plus souvent débattues et défendues dans le mouvement syndical et mutualiste, mais qui sont toutes loin de répondre au défi posé.

1. - L'extension du rôle de la contribution sociale généralisée est prônée notamment par la CFDT et par la FNMF. Nous adresserons trois critiques à cette proposition. Les craintes initiales de la CGT face à la CSG se sont trouvées justifiées puisque après une instauration, compensée par une réduction équivalente des cotisations, succèdent avec le gouvernement Balladur des augmentations de prélèvements nettes particulièrement importantes qui représentent une ponction insupportable sur les revenus des salariés déjà amputés par une politique salariale restrictive. L'effet déflationniste donc négatif sur l'emploi est évident. Le caractère « plus juste » de ce prélèvement n'est nullement évident comme le montre le tableau I rapprochant l'assiette de la CSG pour différents types de revenus de celui de l'impôt sur le revenu. Les revenus du capital continuent à être outrancièrement avantagés tant par une assiette réduite que par le faible taux global qui leur est appliqué. Un impôt sur le revenu réformé serait beaucoup plus juste et efficace. En troisième lieu la CSG ouvre la voie à la fiscalisation du financement de la protection sociale. D'un côté le système glisse vers des formes de plus en plus étatisées, de l'autre il tend progressivement à exonérer le patronat et les entreprises de leurs responsabilités dans le renouvellement et le développement de la force de travail est désormais ce que semble à son tour craindre la CFDT dont la position vient d'évoluer si l'on croit Nicole Notat elle-même<sup>6</sup>.

2. - L'élargissement de l'assiette à la valeur ajoutée est une proposition reprise par de nombreux responsables politiques sous la forme de l'instauration d'une « TVA sociale ».

Outre qu'il apparaît aberrant de taxer proportionnellement plus l'entreprise qui crée des richesses que celle qui en crée moins et les gâche, ce transfert d'assiette souffre de plusieurs critiques. Les salaires continueraient à subir l'essentiel du prélève-

ment puisqu'ils représentent 65 à 70 % de la valeur ajoutée.

Par contre la fraction qui frapperait l'investissement serait déductible. L'impôt serait sans efficacité sur le type d'investissement réalisé et continuerait à favoriser l'accumulation matérielle contre l'emploi.

Aussi ce transfert d'assiette changerait peu de chose en termes macro-économiques et de gestion. Seuls les dividendes versés et les dépenses des entreprises liées à leur endettement seraient partiellement touchés. Quant à l'avantage que procurerait cette mesure à l'exportation, il s'analyserait comme une mini dévaluation: les importations seraient peut-être freinées mais au prix d'un transfert de coût sur la nation qui paierait ce freinage et non par un transfert de charges sur les producteurs étrangers comme le laissent entendre nombre des adeptes de la TVA sociale.

De plus l'opération de transfert elle-même si elle devait s'accompagner d'un allègement des cotisations patronales, se conclurait par un prélèvement accru sur la consommation donc sur le pouvoir d'achat des salariés et par un avantage au patronat.

3. - « L'impôt machine » est une proposition défendue par FO. Elle vise à instaurer une contribution spécifique sur les équipements de production.

Il est légitime, comme pour la proposition précédente de s'interroger sur le sens même de la mesure. Faut-il globalement freiner le progrès technique pour espérer faire plus d'emplois ?

L'idée est qu'il faudrait renchérir le coût de l'investissement pour favoriser une substitution de travail au Capital matériel. Outre le fait que cet objectif est contradictoire avec le souhait de voir baisser les taux d'intérêt, donc le coût du capital, l'efficacité d'une mesure générale de ce type est douteuse.

L'expérience des années 80 où il y a eu renchérissement des coûts relatifs du capital par rapport à ceux du travail

tend à le prouver. Au mieux peut-on constater un léger ralentissement du rythme de substitution. L'effet sur l'emploi est extrêmement limité.

Si à terme une telle mesure peut assurer un transfert de charges des secteurs de main-d'œuvre vers les secteurs les plus capitalistes elle ne semble pas pouvoir répondre à l'ampleur du défi de création d'emploi. Il faut en réalité pouvoir peser, non sur le volume d'investissement, mais sur son contenu, sa qualité eu égard à la création de richesses.

### *Mettre en œuvre un nouveau mode de calcul des cotisations patronales*

Alors que tout le monde cherche une assiette nouvelle qui, pour les mieux intentionnés allégerait la charge directe sur les salaires, pour les autres, diminuerait les charges des entreprises, peu de spécialistes se sont interrogés sur le problème du taux lui-même ?

Un taux fixe et uniforme de contribution patronale induit deux graves défauts:

- il a un caractère discriminatoire entre les branches puisqu'il aboutit à une contribution sociale relative à la richesse produite plus importante des secteurs de main-d'œuvre que celle apportée par les secteurs capitalistes, a fortiori par ceux du grand négoce et de la spéculation. Il désavantage des branches pourtant déjà en difficulté comme le textile, l'habillement, le bois, le bâtiment, les biens d'équipement ménager;

- il incite à une gestion contre l'emploi, puisque l'entreprise qui licencie diminue ses charges et augmente celles de la société. Alors que celle qui embauche accroît sa contribution et diminue les charges liées au chômage.

Aussi faudrait-il moduler le taux de cotisation. Cela pourrait se faire suivant deux paramètres:

1. - une première modulation pourrait affecter les branches suivant la place de la masse salariale pour tenir compte des différences de com-

position organique entre secteurs. Le taux de cotisation serait plus élevé dans la chimie de base, l'énergie, l'agro-alimentaire, les transports et les télécommunications... et plus bas dans les branches de main d'œuvre et les principaux services marchands aux particuliers. Un taux spécifique devrait être appliqué au secteur des services financiers (banques, assurances...) dont la contribution devrait sensiblement s'accroître;

2. - une seconde modulation s'effectuerait par entreprise, elle résulterait d'un coefficient correcteur déterminé en fonction de l'évolution de la création de richesse et de l'emploi. Il y aurait alourdissement quand l'entreprise rechercherait, avant tout, la productivité apparente du travail, neutralité quand l'emploi ne ferait que suivre le volume de richesses créées et baisse lorsque l'entreprise favoriserait une croissance riche en emplois.

Grâce à cette double modulation, les gâchis du capital seraient pénalisés au cas par cas (investissements inefficaces, fuites financières...). Elle permet aussi une baisse du coût de la création d'emplois, mais sans déflation salariale, sans baisse du revenu des autres salariés ou effet de substitution entre emplois.

### **AFFRONTER LE PROBLEME DES COTISATIONS SUR LES BAS SALAIRES**

Il faut d'abord s'interroger : y a-t-il d'abord un problème particulier des bas salaires en relation avec le financement de la Sécurité sociale ?

Les effets négatifs du mode de calcul actuel jouent d'autant plus que les entreprises ont des taux de valeur ajoutée faibles avec une part salariale forte et des niveaux salaire et de qualification bas. Le taux de cotisation varie peu en fonction des qualifications et des salaires. Il est relativement plus élevé par rapport à la valeur ajoutée dans les entreprises et les secteurs à bas salaires et à bas taux de valeur ajoutée.

Le mode de calcul accroît la difficulté pour dégager des moyens de qualification et de développement dans ces entreprises. Traiter le problème de meilleure solidarité entre entreprises et branches avec une optique d'élévation générale des qualifications est donc prioritaire. C'est à quoi vise la proposition de modulation du taux de cotisation en fonction des niveaux de composition technique par branche. Il est indispensable d'y associer des propositions de meilleure solidarité des entreprises pour le financement de la formation et de la qualification. ...

Lutter contre la délocalisation par la baisse des charges sociales comme le souhaite le patronat est une illusion. Dans ce sens l'alignement ne sera jamais suffisant.

Certains prônent l'instauration d'une tranche de salaire exonérée (par exemple de 2 000 F/mois d'abattement à la base). Un tel système analogue à celui mis en place par Balladur dans sa "loi quinquennale" pour les salaires immédiatement supérieurs au SMIC est pervers dans la mesure où il incite à la substitution de travail faiblement qualifié ou tout au moins chichement rémunéré à du travail plus qualifié et reconnu.

D'autres mettent en avant l'idée de « taxation des importations » (J.-Luc Giral). L'efficacité de telles taxes pour empêcher les délocalisations peut être discutée. Cela ne résout pas en tout cas la question de la solidarité des entreprises dans le financement de la protection sociale et notamment ne traite pas du cas des entreprises qui ne cotisent pas assez à la protection sociale relativement à leur activité. Il est clair que les importateurs de biens (pétroliers, grande distribution vendeuse de biens de consommations « délocalisés »), comme d'ailleurs certaines institutions financières (holding, etc.) sous-cotisent. On ne corrige pas ce défaut avec un élargissement de l'assiette à la valeur ajoutée: les distributeurs, les importateurs, les holdings réalisent de gros chiffres d'affaires et de gros bénéfices avec

peu d'emplois, mais créent peu de valeur ajoutée. D'où la proposition pour protéger le financement de la protection sociale de cotisations spécifiques sur le chiffre d'affaires de certaines activités (négoce, grande distribution, placements financiers et immobiliers).

*S'attacher à la construction de nouveaux projets sociaux d'intérêt collectif*

Le projet social le plus important est bien sûr celui « d'un nouveau plein emploi ». On peut dès lors légitimement réfléchir au besoin de faire de l'insertion dans l'emploi une branche à part entière de la protection sociale. En tout cas au système de modulation de cotisations pourraient être progressivement adjointes des contributions spécifiques favorisant un effort collectif de développement social, local ou régional.

Il s'agirait d'un mécanisme original d'intégration des entreprises dans un processus de mise en œuvre de projets sociaux d'intérêt collectif. Un certain nombre d'objectifs pourraient être ainsi localement ou régionalement ciblés: développement d'une action préventive en matière de protection de la santé, dans et hors de l'entreprise, création d'équipements ou de structures sociales nouvelles...

L'entreprise devrait être tenue d'apporter une contribution dont le montant serait déterminé par les coûts supplémentaires qu'elle occasionne par sa gestion (cotisation type accident du travail) ou par la différence entre une norme établie localement ou régionalement et les dépenses qu'elle réalise elle-même pour cet objectif social (cotisation type financement du logement ou taxe d'apprentissage).

Enfin, il est nécessaire de créer un organisme commun à l'ensemble des caisses de Sécurité sociale et des mutuelles, pour la gestion des liquidités et des prêts à, moyen et long termes pour des objectifs sociaux.

Cet organisme serait alimenté par des apports de trois origines : les

banques qui aujourd'hui bénéficient de la gestion des recouvrements et paiements des systèmes de protection sociale, les assurances, et enfin les mutuelles et organismes de prévoyance qui gèrent plusieurs centaines de milliards de réserves. Il aurait la double fonction d'assurer la trésorerie au moindre coût et de financer les avances pour les dépenses de santé et d'équipement social en réduisant le recours au marché financier.

*Jean-Christophe LE DUIGOU*  
(CGT Secteur Economique).

1 CF les déclarations de R. Barre sur "l'excès de protection sociale", RTL, février 1994

2 *Les infortunes de la prospérité?* Daniel Cohen, Eds Julliard.

3 Exposé des motifs de la "Loi quinquennale sur la maîtrise des déficits publics", Assemblée Nationale, décembre 1993 : "L'Etat devrait réduire son recours à l'impôt pour ses propres besoins afin de permettre la croissance des prélèvements sociaux..."

4 Ces calculs intègrent diverses hypothèses : croissance des charges de retraite de 4,5 % par an, croissance des dépenses de santé de 5% (avec une plus forte évolution en volume due à une maîtrise des prix), des crédits de la politique familiale augmentant de 6 % par an, le dégonflement des dépenses pour le chômage... et une croissance moyenne du PIB de 2% à 3 %.

5 Cf. article de Bernard Dexet dans *Analyses et Documents Economiques*, avril 1994 : Le Budget de la protection sociale. Place et rôle dans les circuits économiques de la nation. pp. 38-44.

6 "Non au financement de la protection sociale par l'impôt", Nicole Notat, interview à Libération, jeudi 20 janvier 1994.

7 Tout spécialiste des prélèvements devrait pourtant avoir présent à l'esprit la relation fondamentale qui détermine le montant d'une contribution : contribution = assiette x taux.

# Protection sociale

# La charge de la sociale légère

**La protection sociale pèse sur l'emploi, elle serait en grande partie responsable du chômage. Vieille antienne, rengaine connue de tous ceux, ils sont légion, qui voudraient se débarrasser d'un système trop protecteur à leurs yeux, trop social à leur goût.**

Dans l'immédiat après-guerre, la Sécurité sociale s'est créée dans un environnement économique particulier. Il fallait reconstruire, moderniser l'appareil de production.

Asseoir le financement de la protection sociale sur les revenus du travail était alors de nature à favoriser la mécanisation et l'investissement. Dans un contexte de croissance élevée, de hausse rapide de la population active salariée, de forts gains de productivité et d'augmentation du niveau d'ensemble des salaires. Tout allait pour le mieux.

On voit combien la situation est radicalement différente aujourd'hui. Le nombre de cotisants chute avec l'augmentation du chômage, l'assiette des prélèvements se réduit avec les salaires qui n'augmentent que faiblement. La montée en charge des régimes de retraite et le vieillissement de la population détériorent le rapport du nombre de cotisants et de retraités, le coût social du chômage explose, les dépenses de santé continuent de croître à un rythme plus élevé que la croissance. Rien ne va plus. Il ne reste guère que la branche famille pour tirer avan-

tage de la baisse du nombre des familles nombreuses et de celle de la natalité.

## **FAITES RÉDUIRE**

Les partisans de la réduction des charges sociales réclament à cor et à cris d'être entendus et satisfaits. Nombre d'entreprises se satisfont d'elles-mêmes : une entreprise qui disparaît ne paye plus ses cotisations ! Celle qui choisit de délocaliser sa production s'exonère de sa participation au financement de la protection sociale, laissant supporter à la collectivité (mais aussi aux entreprises qui ne peuvent délocaliser) la charge des coûts sociaux des licenciements qu'elle provoque. Il est ainsi plus profitable pour un employeur de choisir les licenciements plutôt que de continuer à participer pleinement au financement de la protection sociale. Pourquoi donc un employeur déciderait-il de s'imposer des obligations envers la collectivité puisque son espace de choix lui permet de ne pas en avoir ?

Il serait vain pour autant de prétendre - ou de croire - que le mode de financement de la protection sociale explique le chômage. Le Danemark où il repose à 80 % sur l'impôt devrait dans ces conditions connaître un faible taux de chômage ; il est de 12 % !

Mais il est possible d'agir sur l'emploi en modifiant les règles ou les structures des prélèvements sociaux. Tous les gouvernements s'y sont essayés à leur tour.

Il n'y a guère que deux logiques qui peuvent être poursuivies, sauf à liquider l'ensemble du système. Ou bien on accorde une plus grande part à l'impôt, c'est la voie de la fiscalisation, ou bien on cherche à modifier les comportements des employeurs en allégeant les charges sociales pour cer-

taines catégories de salariés ou d'entreprises.

## **A CHARGE ET À DÉCHARGE**

Cette deuxième solution n'est pas nouvelle. On se souvient des mesures pour l'emploi de P. Séguin durant la première cohabitation ou de de M. Aubry.

A raisonnement libéral, réponse libérale : s'il y a du chômage chez les jeunes, c'est que le coût du travail, en l'occurrence celui des jeunes, est trop élevé. Dernier avatar en date, le contrat d'insertion professionnel (CIP) ou «Smic jeune», que le gouvernement avait préféré à un abattement de 20 % sur les charges sociales pour l'embauche d'un jeune. La logique était la même à la seule différence près que les publics concernés étaient différents : l'ensemble des jeunes dans un cas, les jeunes non ou moins qualifiés, et donc payés au Smic, dans l'autre. La logique était libérale et, heureusement, mise en échec.

Mais toutes ne le sont pas. Lorsque P. Bérégovoy accorde fin 1992, une déduction de 50 % (ramenée depuis à 30 %) des cotisations patronales pour les employeurs embauchant à mi-temps ou transformant en mi-temps un emploi à temps plein, il ne fait que suivre la même pente en offrant d'épargner par anticipation à la collectivité le poids des charges qu'elle devrait supporter dans le cas d'un licenciement. Que le mi-temps soit effectivement désiré ou non par le salarié ou qu'il soit imposé n'entre évidemment pas en ligne de compte...

Qu'elles concernent une catégorie d'âge, les jeunes par exemple, ou d'horaires, comme pour le mi-temps, ces mesures ont toutes un effet certain : elles favorisent les substitutions

d'emplois plus que leurs créations, un jeune contre un moins jeune, un emploi à mi-temps contre un emploi à plein temps.

L'autre question à laquelle se heurte toute exemption de charges sociales est celle du manque à gagner pour l'ensemble du système.

### ALORS L'IMPOT ?

Avant les élections législatives de 1993, on envisageait chez ceux qui allaient bientôt former le gouvernement Balladur, de supprimer totalement les cotisations (versées par les entreprises) pour le financement des allocations familiales en l'accompagnant d'une augmentation du salaire net, c'est-à-dire sans réduction du coût de travail pour l'entreprise. C'est l'impôt qui devait combler le manque à gagner.

Le gouvernement un fois installé, cette idée généreuse (!) a cédé la place à une logique de réduction du coût des bas salaires. Ce sont en effet les salaires inférieurs à 1,1 fois le Smic qui se trouvent exonérés de cotisations familiales, celles-ci étant réduites de moitié jusqu'à 1,2 fois le Smic. Le projet est d'étendre cette exonération, totale ou partielle aux salaires inférieurs ou égaux à 1,6 fois le Smic d'ici 1998 et de réaliser une opération du même ordre pour les cotisations pa-

tronales d'assurance maladie. Limitées aux bas salaires, ces mesures ont l'avantage majeur pour le gouvernement d'en limiter aussi le coût. Mais elles introduisent un fort danger d'effet de seuil : pourquoi accorder des salaires supérieurs à 1,1 ou 1,2 fois le Smic si cela entraîne le paiement de cotisations supplémentaires ?

En tout état de cause, toutes ces mesures ponctuelles évitent soigneusement de répondre à la question de savoir qui doit financer les pertes de recettes pour la protection sociale.

Puisqu'on s'interdit le recours à l'impôt pour ne pas accroître le poids des prélèvements fiscaux, on laisse filer les déficits, on augmente du même coup la pression pour faire baisser le niveau de couverture sociale. Simone Veil s'était d'ailleurs courageusement opposée à une baisse des cotisations d'assurance maladie dès lors qu'elle ne trouverait pas sa contrepartie fiscale, s'opposant ainsi justement à un appauvrissement de l'ensemble du système de protection sociale.

### AU NOM DU FISC

Quelques rares pistes ont été ouvertes dans la voie d'une fiscalisation des cotisations sociales. C'est J. Delors qui en 1983 a tenté d'en élargir l'assiette en instaurant une cotisation

exceptionnelle de 1 % sur l'ensemble des revenus imposables.

La même idée, faire participer tous les revenus (du capital, des titulaires de revenus de transferts comme les retraites, etc.) au financement de la protection sociale, est à l'origine de la création de la contribution sociale généralisée (CSG) en 1990. Le gouvernement Cresson préfère augmenter le taux des cotisations en 1991, avant que Balladur n'ait à son tour recours à la CSG.

Mais si la «CSG Rocard» était un transfert d'une cotisation sur les salaires à un impôt sur l'ensemble des revenus, la «CSG Balladur», associée à une baisse de l'impôt sur le revenu, réalise l'opération inverse.

Il s'agit bien d'un transfert d'un impôt progressif (plus le revenu s'accroît, plus le taux de prélèvement marginal est élevé) vers un prélèvement proportionnel (chacun paye un pourcentage identique de son revenu, voire moindre lorsque la cotisation est plafonnée).

On s'éloigne ainsi d'une refonte du mode de financement de la protection sociale qui remettrait au premier plan la valeur essentielle qui l'a fondé, la solidarité, au profit de cette logique de diminution de la progressivité de l'impôt direct.

On s'orienterait alors vers ce que propose le livre vert européen sur la protection sociale : une couverture à trois niveaux où seul le premier serait assuré collectivement par l'impôt ou par la cotisation salariale.

De fait, les discours sur le financement de la protection sociale «menaçant» l'emploi ont bien du mal à cacher les raisons qui l'inspirent : déréglementer et cesser de protéger ceux et celles qui n'ont jamais eu ou n'ont plus les moyens de s'offrir eux-mêmes les garanties et la protection que leur offrait un Etat trop puissant, s'effaçant avec beaucoup de libéralités devant la sphère privée.

Christophe POULIQUEN  
(Fédération des Finances CFDT).



# Développer les solidarités.

**De profonds bouleversements affectent d'ores et déjà la protection sociale ; d'autres, de très grande ampleur, se préparent dans les domaines du financement, du système de santé et de l'organisation d'ensemble de la sécurité sociale elle-même. Or les pouvoirs publics voudraient transformer de tels choix de société en une affaire de spécialistes chargés d'expertiser les régressions que les sphères gouvernementales décrètent inévitables. Pour la FSU, l'action syndicale doit contribuer, avec le mouvement mutualiste et associatif, à une réappropriation démocratique de questionnements qui concernent au plus haut point l'ensemble des salariés et de la population.**

Les seules hypothèses d'avenir présentées comme possibles au fil des productions officielles qui se sont multipliées depuis le mois d'octobre se ramènent toutes à un affaiblissement du niveau de la protection sociale.

## **RÉGRESSIONS CONFIRMÉES**

La ligne de force des réflexions gouvernementales est que les dépenses de solidarités doivent désormais progresser moins vite que le PIB, c'est à dire reculer par rapport à la richesse produite. Les déséquilibres financiers actuels sont présentés comme durables et incompatibles avec les exigences de la croissance économique et de maîtrise des déficits publics. Il y aurait donc nécessité avant tout d'assurer la maîtrise

se des dépenses. L'accent est mis non seulement sur la réorganisation du système de santé mais aussi sur la généralisation des reculs en matière de retraite.

Il faudrait en outre alléger considérablement les charges des entreprises pour en espérer plus de générosité en matière de créations d'emplois et donc faire glisser l'effort de financement vers les ménages. Les salariés et les retraités seraient très fortement mis à contribution avec une augmentation de 5 points de la CSG alors que les revenus du capital ne peuvent être globalement pas plus sollicités qu'aujourd'hui, compte tenu des risques de délocalisation. Enfin, il faudrait renforcer le rôle du parlement pour mieux rendre les arbitrages entre prélèvements et dépenses et donc revenir sur le principe de gestion paritaire des fonds sociaux avec les représentants des salariés dans les caisses.

Est-ce dire que les milliers de pages de documents de réflexion, de contributions du commissariat général au plan ou du livre blanc sur l'assurance-maladie ne seraient qu'une entreprise pour tromper l'opinion?

Assurément non. Ils contiennent des éléments de diagnostic et des réflexions qui abordent certains des problèmes très réels qui se posent à quiconque veut garantir le développement des solidarités dans la société. Mais si les documents de travail de la mission de Jean Baptiste de Foucaud suggèrent des pistes comme la référence à la valeur ajoutée pour calculer les contributions des entreprises c'est pour les abandonner bien vite et revenir aux contraintes formulées par la commande gouvernementale. De même le livre Blanc sur l'assurance maladie avance-t-il des constats sur l'ampleur des inégalités d'accès aux soins et des idées sur la nécessité d'une véritable politique de santé publique; mais c'est alors pour se replacer presque aussitôt sous les contraintes de l'obsession de la limitation a priori des dépenses de santé. Il en résulte alors des propositions fondées sur le rationnement de l'offre de soins dans le cadre d'un volume prédéterminé des dépenses, sur une approche très administrative d'une amélioration du système de soins et

## **Retraites gravement menacées**

Les droits à la retraite des salariés de privé qui relèvent du régime général d'assurance vieillesse ont été très fortement remis en cause par les dispositions prises durant l'été 1993<sup>1</sup>. Depuis les pouvoirs publics ne cessent d'explorer comment transposer de pareils reculs à l'ensemble des régimes et en particulier à celui des fonctionnaires. Discrètement d'abord au travers d'études de faisabilité à faible diffusion; plus explicitement ensuite avec les rapports publiés en cascade depuis l'automne qui insistent, au nom de l'équité, sur l'urgence qu'il y aurait à passer aux actes. L'importance de l'impact des mesures prises en 1993 n'est pas toujours pleinement perçue. Le gouvernement s'est efforcé en effet d'opérer sous anesthésie, quelques semaines après son installation, en étalant sur 15 ans une révision radicale des règles et des bases de calcul des pensions. Les exercices de simulation sur l'effet cumulé de ces décisions donnent des chiffres impressionnants. Pour un salarié qui partira en retraite en 2014, l'OFCE estime par exemple à 14 % l'amputation de sa pension au moment de son départ et à 32 % après 15 ans de retraite<sup>2</sup>. Les générations qui partiront en retraite dans les prochaines années sont évidemment concernées mais toutes les autres vont prendre de plein fouet ces régressions et être sommées de compenser ces reculs par leur épargne individuelle. Mettre en oeuvre des reculs de même ampleur que ceux du régime général nécessite en fait de profonds bouleversements statutaires pour distendre sinon rompre le lien entre dernier traitement et pension. Vient aussi très fortement la promotion des fonds de pension dont le Ministre de l'économie vante les mérites pour encourager l'épargne longue et qui sont expérimentés avec les fonctionnaires de l'aviation civile. Facultatif ou obligatoire, le recours à la capitalisation et à ses illusions est présenté comme le moyen de faire intérioriser le recul inéluctable des pensions et donc d'en faciliter la mise en oeuvre.

<sup>1</sup> Loi du 22 juillet 1993 et décrets du 28 août 1993.

<sup>2</sup> Lettre de l'OFCE, no 126, 24/03/1994. (organisme public lié à la fondation nationale des sciences politiques)

sur l'extension du recours aux assurances privées. En outre le système hospitalier serait profondément remanié au nom d'une rationalisation de la gestion avec la disparition d'établissements de proximité parce que suspects de trop faible dimension.

Sans développement de la protection sociale pour tous, tous les discours sur les phénomènes d'exclusions et de fractures sociales perdent toute signification. Le financement des solidarités demande d'inciter les entreprises au développement de l'emploi et inversement à pénaliser les gestions à caractère délibérément financier, voire spéculatif. Ce choix des solidarités implique une politique audacieuse et ambitieuse d'investissements dans la santé et le refus de la limitation des remboursements et des logiques de sélection et d'exclusion assurantielles. Il implique le retour des pleins droits à la retraite de l'ensemble de salariés et la sauvegarde du code des pensions des fonctionnaires. Il appelle enfin une démocratisation réelle de la gestion de la sécurité sociale elle-même.

## ASSURER UN FINANCEMENT DURABLE

Les problèmes du financement de la sécurité sociale sont bien réels et ses modalités actuelles sont inadaptées et dissuasives pour l'emploi. On peut toujours relativiser l'étendue des déficits ou discuter leur origine, mais il faut, aujourd'hui et pour longtemps, dégager des ressources durables si l'on veut développer les solidarités. Ce n'est pas la perspective choisie par les nombreux rapports publiés ces derniers mois. L'objectif est beaucoup moins de dégager des ressources que d'amplifier un mouvement déjà en œuvre en réduisant de plus en plus la part des entreprises dans le financement et en accroissant celle des ménages. Cette réorganisation très importante de la répartition des revenus s'effectuerait au détriment des salariés et des retraités avec une conception pour le moins restrictive des solidarités. Elle conduirait aussi à distendre plus encore le financement de l'une des grandes fonctions collectives et l'activité des entreprises. Ce n'est pas l'ancrage du financement de la protection sociale dans les entreprises qui

constitue un obstacle à l'emploi mais son assiette actuelle constituée par la seule masse salariale. Pourquoi ne pas explorer toutes les possibilités d'un mode de financement se référant à la valeur ajoutée qui modulerait la mise à contribution des entreprises en fonction de la place qu'elles font à l'emploi et à sa rémunération ?

On ne peut d'un côté s'interroger sur une croissance économique si pauvre en emplois et d'un autre renoncer à penser le système de financement de la protection sociale en rapport avec ses effets possibles sur les choix des entreprises.

La réflexion que développe la FSU conteste donc les options qui s'accommodent du creusement des inégalités entre revenus du patrimoine et revenus du travail et jouent contre l'emploi en privant la collectivité de l'un des moyens d'action sur les entreprises. Elle préconise de mettre à contribution tous les types de revenus à même hauteur et donc déplaçonner les cotisations qui ne le sont pas encore et de solliciter réellement les revenus du patrimoine. Elle se prononce pour le maintien de l'assise de l'essentiel du financement dans les entreprises en sollicitant davantage les entreprises plus capitalistiques et celles qui optent pour des gestions spéculatives. Plutôt que de stigmatiser les retraités, cette réorganisation du financement et une refonte préalable de l'ensemble de la fiscalité, traitant de la mise à contribution effective des revenus du capital, permettrait d'aborder beaucoup plus sérieusement la question de l'équité et des solidarités entre les générations.

## RÉORIENTER LES DÉPENSES DE SANTÉ

La politique de santé peut à la fois être soucieuse d'une réelle maîtrise des dépenses et d'un accès pour tous à des soins et des services de santé de haut niveau. Encore faut-il ne pas s'enfermer dans quelques dogmes prétendant prédéterminer au nom d'une rationalité jamais explicitée un niveau " acceptable " des dépenses de santé ou dans les facilités de la mise en cause des professions de santé ou du maniement imprudent de quelques indicateurs censés démontrer l'ineffi-

cacité du système de soins. Il n'y a pas en effet de corrélation simple entre dépenses de santé et santé de la population et il est pour le moins téméraire de tirer argument des inégalités criantes sur les catégories socioprofessionnelles pour limiter les remboursements ou l'offre de soins.

Pour la FSU le fond reste que la politique de santé ne peut être celle d'un rationnement de la demande et celle de la limitation de l'offre par l'encadrement des professions de santé.

A l'inverse l'un des moyens d'élever l'efficacité des dépenses engagées est certainement de consacrer plus d'efforts à la prévention, à la santé publique et aux soins en santé primaire dont l'absence et/ou l'inefficacité conduisent à des coûts différés importants. Il serait possible de multiplier les exemples de l'efficacité sanitaire des politiques de prévention, des vaccins au dépistage du cancer du sein.

La négligence dans ce domaine est souvent d'une extrême gravité. On peut rappeler par exemple l'explosion des cas de tuberculose liée à l'abandon des opérations de prévention: 8773 cas en 1992, après un palier en 1991 les progrès de cette maladie ne se démentent pas, notamment en Région parisienne où on dénombre 37,8 cas pour 100000 habitants. Bon exemple aussi les maladies dentaires car elles montrent clairement que la faiblesse de la prise en charge collective conduit à des coûts insupportables par aggravation des problèmes.

La mise en œuvre d'une politique de santé se fixant des objectifs d'amélioration sanitaire ne peut se fonder sur " une régulation économique " fixant arbitrairement des enveloppes de dépenses et encadrant les pratiques des acteurs de la santé ou sur un " donnant donnant " incitant les médecins " vertueux " à limiter leurs prescriptions en contrepartie du relèvement de leurs honoraires conventionnés. En médecine de ville comme dans le domaine hospitalier, ce sont des coopérations inédites entre professionnels de santé, assurés, mutuelles, syndicats qu'il faut s'atteler pour renouveler les approches de la santé vers des démarches beaucoup plus préventives, moins cloisonnées et attentives en particulier aux situations de travail.

## La santé à l'école

Avec 14 millions de jeunes et un million d'agents, le système éducatif devrait être un lieu particulièrement privilégié en terme de politique de santé. Or tant la santé à l'école que la médecine du travail en direction des personnels sont des secteurs littéralement sinistrés

Les infirmières notent depuis plusieurs années que le niveau de santé physiologique et psychologique des élèves se dégrade. Dégradation en relation avec la crise en ce qu'elle conduit à des difficultés de prise en charge familiale à cause de la baisse du niveau de vie (chômage et précarité et plus généralement baisse des revenus, diminution des remboursements maladie...).

Ce sont des problèmes de statique vertébrale, des problèmes dentaires, visuels, auditifs, cutanés; c'est aussi la multiplication des stress, dépresses qui peuvent conduire au suicide, des conduites déviantes et des actes de violence. Il faut rajouter à cette liste non exhaustive la recrudescence de la tuberculose, les M.S.T. et bien sûr le SIDA.

Tout ces problèmes sont source de difficultés scolaires.

Les élèves expriment des besoins en matière de santé. Même si chez eux l'idée de prévention n'est pas forcément spontanée, ils sont sensibles aux campagnes d'information, ils interrogent dès leur plus jeune âge leurs enseignants et savent formuler des exigences comme l'a montré leur mobilisation sur des questions sensibles comme celle du SIDA et de l'installation de distributeurs de préservatifs dans les établissements; on l'a vu aussi à propos de l'état des établissements lors des manifestations de l'automne 1990.

Par ailleurs leur demande devient plus fréquente auprès des services médicaux dans les établissements, notamment auprès des infirmières. Ils y trouvent des services de soins gratuits, attentifs à leur demande et qui plus est liés par le secret médical.

La réponse des services de santé à l'école est notoirement insuffisante, les besoins des élèves ne sont pas couverts. La raison première en est d'abord la faiblesse des moyens accordés à la santé à l'école.

## DEMOCRATISER LA GESTION

Les modalités actuelles de gestion de la sécurité sociale ne donnent pas satisfaction. Ses promoteurs, en 1945, avaient voulu associer étroitement les assurés sociaux afin, disait le ministre du travail de l'époque, " que la sécurité sociale soit le fait non d'une tutelle paternaliste ou étatiste, mais de l'effort conscient des bénéficiaires eux-mêmes ".

D'où des pouvoirs étendus aux conseils d'administration des diverses caisses et l'élection par les assurés sociaux de leurs représentants qui y détenaient les trois quarts des sièges.

Le patronat français qui dès 1945, avait marqué son hostilité aux principes fondateurs de la sécurité sociale et notamment à l'élection de ses administrateurs, a tout fait au cours des cinq dernières décennies pour revenir sur cette conquête de la Libération et pour en confisquer la gestion.

En 1967, il obtenait du Général de Gaulle des " ordonnances " qui séparaient le régime général en trois branches distinctes, supprimant les élections, instituaient la parité entre les représentants des salariés, désormais désignés, et ceux des employeurs. Il faudra attendre 1982 pour que les élections soient rétablies. Mais le mandat des administrateurs, élus en 1983 en

principe pour six ans, a été chaque année prorogé depuis 1990.

Dans le même temps la tutelle de l'Etat n'a cessé de se renforcer. C'est lui qui fixe les cotisations, la revalorisation des prestations, le remboursement ou non de tel ou tel médicament et son taux. Le Parlement lui-même est dessaisi de ses prérogatives, puisque, depuis 1985, le gouvernement s'est arrogé la possibilité de modifier par décret les droits fondamentaux en matière de protection sociale.

Comment s'étonner dans ces conditions si la sécurité sociale, est désormais perçue comme une Administration, certes précieuse, mais lourde, lointaine, opaque. L'alourdissement des cotisations et la réduction des remboursements ne font que renforcer ce sentiment. D'où une " délégitimation " des experts - y compris syndicaux- qui l'administrent et une fragilité de l'institution elle-même qui favorisent toutes les remises en cause. Mais de là à s'inscrire dans les campagnes qui se développent pour discréditer et contester le rôle des représentants des salariés, il y a un abîme. La sécurité sociale a un impératif besoin de réappropriation par les salariés et par l'ensemble des assurés sociaux. et donc d'une profonde démocratisation de sa gestion. Il s'agit de beaucoup plus que d'un choix parmi d'autres de tel ou tel moded'organisation qui

touche à la prise en charge de la formulation des besoins sociaux et de la façon de les satisfaire.

Si les employeurs ont leur place avec un financement essentiellement assis sur les richesses créées dans les entreprises, les salariés ont un rôle prépondérant à jouer dans la gestion du " salaire différé " que représentent les cotisations. Bien entendu cela n'exclut nullement la présence des mutuelles et des représentants des professionnels de santé. Et la meilleure façon de légitimer et de mandater les représentants des salariés est de revenir à l'élection effective des administrateurs. Il faut enfin réduire la tutelle préalable de l'Etat, donner aux conseils d'administration des caisses de véritables pouvoirs, non seulement en matière de gestion, mais aussi d'orientation et de contrôle, les doter de moyens d'intervention. Une pareille conception des instances élues de la sécurité sociale peut parfaitement s'articuler avec le rôle du Parlement qui a la responsabilité d'impulser une véritable politique de santé publique.

Sur l'ensemble de ces questions, les forces syndicales, mutualistes ou associatives ont des approches évidemment diverses et parfois contradictoires. Mais elles partagent aussi nombre de constats et de propositions pour promouvoir les solidarités. Aucune organisation ne peut prétendre à elle seule disposer de toutes les réponses à trouver. Aussi leur responsabilité devant l'opinion n'est-elle pas de mettre en commun leurs compétences pour repérer et réduire leurs différences, pour rechercher idées et actions communes. Il y a urgence pour donner au débat public la dimension qu'il n'a pas encore suffisamment atteint et pour permettre à tous ceux qui le souhaitent d'intervenir sur des décisions qui engagent en fait toute la société.

François LABROILLE  
(SNES-FSU)

# Une protection sociale plus juste et plus efficace

**En novembre 1993 les syndicats et fédérations membres ou associés du Groupe des 10 ont entrepris d'élaborer ensemble des propositions pour réformer notre système de protection sociale.**

**A ce jour (février 1995), les discussions successives font déjà apparaître de nombreuses convergences sur l'analyse de la situation actuelle et sur l'orientation générale à donner aux réformes estimées nécessaires. Dans certains domaines le débat n'est pas encore terminé à l'intérieur de quelques syndicats et plusieurs points n'ont été, pour l'instant, que sommairement abordés.**

## **UN ACQUIS DEVENU FRAGILE.**

Les syndicats du Groupe des 10 estiment utile de rappeler que le système français de protection sociale a été conçu et bâti à la Libération, dans un pays qui venait de connaître plus de quatre années de guerre, d'occupation, et de destructions. C'est un instrument de solidarité nationale qui a été mis en place, et cet instrument a permis des transferts sociaux importants. Pour de nombreuses personnes, pour des familles entières, c'est la totalité de leurs moyens d'existence qui dépend aujourd'hui des prestations sociales. C'est dire l'importance que peut revêtir la protection sociale pour les personnes et la gravité des déséquilibres sociaux que pourrait entraîner une remise en cause du système.

La sécurité sociale a contribué à l'amélioration générale de l'état sanitaire de la population. La sécurité sociale a permis d'atténuer les inégali-

tés face aux risques sociaux (maladie, vieillesse, chômage). Le secteur de la santé est tout aussi productif en matière d'emploi et de recherche que celui de la défense.

Les prestations sociales jouent un rôle important de régulateur économique par le pouvoir d'achat qu'elles assurent aux ménages.

Mais ce système de protection sociale joue de plus en plus difficilement et de plus en plus mal sa fonction de redistribution, justement dans une période où la situation économique et sociale exige de resserrer les liens de la solidarité.

Depuis plus de 20 ans, le système connaît des difficultés financières liées à la fois à la baisse des recettes et à la forte progression des dépenses. En effet, l'essentiel des recettes provient de cotisations assises sur les salaires, et dans une période de chômage important et d'austérité salariale, cette assiette s'est trouvée considérablement diminuée. Quant aux dépenses, leur progression est due à plusieurs phénomènes :

- la conjoncture économique et sociale qui fait apparaître de nouveaux besoins de solidarité (assurance-chômage, nouvelles pauvretés, précarités, retour de certaines maladies, etc...);
- le vieillissement de la population qui conduit à accroître les dépenses de l'assurance-maladie et de l'assurance-vieillesse ;
- l'accroissement du besoin social à plus de sécurité et plus de protection ;
- le coût en hausse des techniques médicales nouvelles ;
- le coût également en hausse de la santé (laboratoires et pharmaciens, hôpitaux publics, cliniques privées, médecins généralistes et spécialistes, chirurgiens, etc...).

Régulièrement, les différents Gouvernements ont multiplié les plans de redressement pour tenter de rétablir l'équilibre financier en ayant recours

aux mêmes procédés : hausse des cotisations (essentiellement celles des salariés), création de nouvelles cotisations (CSG), baisse continue des prestations (modification des règles de calcul des retraites et des conditions d'indemnisation des chômeurs, réduction du niveau de remboursement des soins médicaux, ticket modérateur, etc...).

En refusant toujours d'aborder les vrais problèmes, ces politiques n'ont jamais apporté les vraies solutions ; elles conduisent aujourd'hui à des échecs aux conséquences sociales et économiques particulièrement graves.

Une telle situation fait apparaître des besoins sociaux et de solidarité plus importants et nécessite une redistribution plus effective, plus efficace, et plus juste des richesses produites.

Les fédérations et syndicats du Groupe des 10 affirment que la politique économique actuelle a déjà conduit à dépasser l'intolérable dans de trop nombreux domaines. Ils constatent que le système de protection sociale ne peut que s'essouffler à vouloir panser des plaies que d'autres s'efforcent de multiplier. Fondamentalement, il leur paraît nécessaire de changer de logique économique, particulièrement en agissant efficacement contre le chômage et pour l'emploi, notamment par une réduction importante de la durée du travail ; il faut mener parallèlement une politique de redistribution des richesses permettant d'améliorer le pouvoir d'achat et de consommation des plus démunis et des titulaires de revenus modestes et moyens, et finançant les emplois de proximité et de services publics nécessaires au bon fonctionnement de la société.

Une société dans laquelle le partage des pouvoirs, le partage du savoir, le partage du travail et des richesses, seraient plus équitables ne pourrait qu'alléger le recours au système de protection sociale.

Ainsi, une réduction importante du chômage ne pourrait qu'améliorer fondamentalement l'équilibre de la plupart des budgets sociaux. Elle ne dispenserait pas, pour autant, d'opérer des réformes structurelles importantes jugées indispensables par le Groupe des 10.

## UN ÉQUILIBRE FINANCIER POSSIBLE

Le "trou de la Sécu" est certes une réalité, mais une réalité qui évolue en fonction des intentions et des décisions du gouvernement et des attitudes patronales.

Les employeurs sont actuellement, de fait, collecteurs de fonds pour la Sécurité Sociale ; mais les dettes patronales s'accumulent : des sommes ont été retenues par des employeurs à leurs salariés mais elles n'ont pas été reversées ! L'Etat lui-même, en qualité d'employeur, n'est pas toujours un très bon payeur.

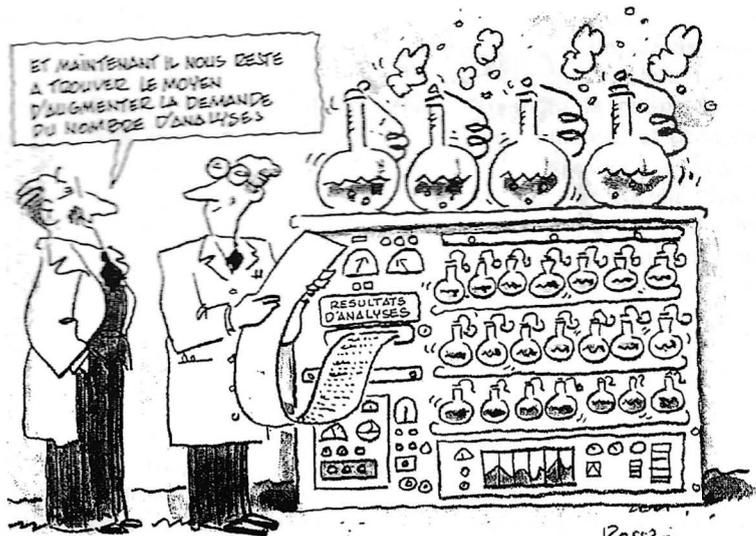
Par ailleurs, et assez souvent, le pouvoir politique (gouvernement, Parlement) décide de certaines exonérations sociales qui devraient être compensées par le Budget de l'Etat auprès du Budget de la Sécurité Sociale, mais les compensations ne sont pas toujours opérées en totalité.

Le seul règlement de ces différentes dettes suffirait aujourd'hui à "combler" le déficit de la Sécurité Sociale ; c'est dire si la présentation qui en est souvent faite à l'opinion publique vise plus à la préparer à l'acceptation de nouvelles "économies" dans les dépenses (diminution de certaines prestations) ou de nouvelles augmentations de cotisations (pour les particuliers), toutes présentées comme inévitables.

## METTRE EN PLACE UNE POLITIQUE DE SANTÉ

La France est aujourd'hui un des pays qui a le système de soins le plus coûteux au regard des résultats atteints en matière de prévention et de santé des différentes catégories sociales et des différentes tranches d'âges.

Le système actuel de financement



de l'assurance-maladie basé sur des cotisations individuelles est générateur de minorations et de fraudes : les dépenses laissées à la libre initiative des professionnels de la santé et des particuliers demandeurs de soins permettent tous les abus et les gâchis. Le volume des dépenses de santé peut certainement être réduit tout en améliorant la qualité des soins et le niveau des remboursements. Il faut pour cela définir une politique de santé publique et se doter des moyens nécessaires à sa réalisation. Cela passe notamment par une évaluation des pratiques et des techniques médicales, une organisation plus rationnelle des professions de santé, un meilleur contrôle de leurs rémunérations et de leurs gains, et par un développement effectif de la prévention. La surconsommation médicale que connaît la France n'est pas la garantie d'une meilleure prévention ou d'une plus efficace thérapie contre la maladie.

## RÉFORMER LE FINANCEMENT DE L'ASSURANCE-MALADIE

Les syndicats et fédérations membres du Groupe des 10 estiment que l'apurement du déficit actuel ne dispenserait pas d'une réforme du financement de l'assurance-maladie. Il faut imaginer un financement plus juste socialement, plus efficace économiquement, qui permette une amélioration des prestations servies.

Lors de sa création en 1945-1950 l'assurance maladie était financée uniquement par le travail salarié (par prélèvements chez les employeurs et chez les salariés) ; c'était peut être un indicateur assez correct de la richesse du pays à cette époque. Les différentes phases d'expansion du système n'ont fondamentalement rien changé : ce sont toujours les revenus du travail qui sont retenus et, pour l'essentiel, les salaires ; les bénéficiaires professionnels sont souvent déterminés de façon plus ou moins approximative et sous évalués.

Dans le contexte de chômage et de rigueur salariale que connaît le pays depuis plusieurs années l'assiette tend à se réduire alors que les besoins ont plutôt tendance à croître. Le système actuel conduit, à terme, à une impasse. Par ailleurs, il pénalise les entreprises qui embauchent et celles qui augmentent leurs salaires. Aujourd'hui, plus une entreprise embauche, et plus elle finance la protection sociale ; plus une entreprise licencie et moins elle participe, alors qu'elle va occasionner des besoins de solidarité supplémentaires qui seront supportés par les entreprises concurrentes !

Il est urgent de modifier profondément le mode de financement de l'assurance-maladie.

— Les syndicats du Groupe des 10 estiment que **les entreprises doivent toujours participer directement au financement de l'assurance-maladie** :



- la production des richesses (biens ou services) se réalise dans les entreprises (individuelles, collectives, privées, publiques) par l'adjonction de travail et de capital. Assoir le financement de la protection sociale sur le niveau des richesses produites implique une taxation spécifique des entreprises.

- Les entreprises et l'économie, pour fonctionner, ont besoin, plus ou moins, d'une main d'oeuvre, et d'une main d'oeuvre en bonne santé. Elles bénéficient donc de "l'investissement" santé ; elles doivent logiquement participer à son financement.

Mais le financement des entreprises ne doit plus reposer sur leur masse salariale. Elles doivent participer au financement de l'assurance-maladie en fonction de leur activité globale et sans pénaliser l'emploi.

Toutes les organisations du Groupe des 10 partagent cette proposition générale d'une taxation spécifique des entreprises qui ne soit pénalisante ni pour l'emploi, ni pour l'investissement productif.

Des propositions plus précises sont toujours en débat au sein de plusieurs syndicats du Groupe des 10, propositions qui ne sont pas encore partagées par tous les syndicats membres. Elles visent à proposer une assiette basée sur l'ensemble des recettes de l'entreprise (chiffre d'affaires, produits financiers, plus-values, etc.) diminuée du montant des salaires versés et des achats revendus. Une telle assiette répond certainement mieux aux besoins économiques et sociaux de la période, où une grande partie des richesses est produite hors du travail humain, de même qu'une assiette

basée sur les salaires répondait assez aux réalités de la France de 1950. Avec cette proposition, plus les entreprises embauchent, plus elles augmentent leur masse salariale, et moins elles cotisent. C'est une façon de créer de nouvelles solidarités entre les entreprises : celles qui ne versent pas de salaires profitent tout de même des salaires versés par les entreprises de main d'oeuvre, lesquels salaires deviennent du pouvoir d'achat potentiel pour les biens ou les services qu'elles proposent. C'est aussi un moyen de remettre en égale concurrence le travail humain et le travail machine.

Sur une telle assiette il est possible d'appliquer des taux différents, progressifs ou dégressifs, en fonction de certains critères (ainsi les entreprises qui prennent des risques en matière d'accident du travail ou qui polluent - laquelle pollution a ensuite des conséquences sur la santé des gens - pourraient subir un malus).

— Les fédérations et syndicats du Groupe des 10 estiment, par ailleurs, que **le financement des particuliers ne doit plus reposer uniquement sur le travail** (salaires, ou bénéfices professionnels déterminés de façon plus ou moins approximative), **mais sur l'ensemble des revenus bruts**, y compris les revenus du patrimoine et les revenus de remplacement. Parallèlement, il conviendrait d'améliorer la connaissance des revenus pour réduire la fraude. Dans cette attente, il pourrait être décidé d'un abattement de 20 % sur tous les revenus (salaires et pensions notamment, certains honoraires et revenus mobiliers) déclarés par des tiers et dont le contrôle

est, de ce fait, facilité. La contribution des particuliers pourrait être progressive et comporter plusieurs taux ; ainsi chacun participerait d'autant plus au financement de la solidarité sociale que le système économique et social lui aurait permis, au préalable, de disposer d'un revenu élevé.

## MAINTENIR LA RETRAITE PAR RÉPARTITION

En matière de retraite, les fédérations et syndicats du Groupe des 10 condamnent les décisions gouvernementales d'août 1993 qui réduisent à terme le niveau des retraites et remettent en cause le droit à la retraite à 60 ans, quand, en outre, le chômage ne cesse d'augmenter, particulièrement chez les jeunes. Ils soulignent la nécessité d'informer complètement l'opinion publique sur la totalité du débat entre "répartition" et "capitalisation" : quelque soit le système retenu, les retraites, à un moment donné, sont financées et supportées par l'économie du pays au même moment.

En 1995, la richesse du pays est, par des rapports de force, par des lois, par des concurrences, répartie entre les actifs, les retraités, les salariés, les chômeurs, les rentiers, etc. Il n'y a jamais aucune garantie pour les retraités, comme pour les autres, d'un pouvoir d'achat assuré.

Ce qui fait dire que l'assurance de ressources décentes pour les retraités de demain tient tout d'abord à la vitalité de l'économie française aujourd'hui et demain et au maintien ou plutôt à l'établissement d'un rapport de force favorable aux idées de solidarité.

Dans ce cadre, le système de répartition paraît bien celui qui permet le moins mal de créer des solidarités concrètes.

Constatant l'existence de systèmes très inégalitaires (inégalités de l'âge de départ en retraite, inégalités de contributions et de prestations), les syndicats et fédérations du Groupe des 10 préconisent d'une part l'harmonisation progressive des efforts contributifs pour parvenir à l'égalité des droits et des devoirs, et d'autre part la création d'un complément de

retraite financé par la solidarité nationale pour garantir le niveau des retraites dans une période démographique plus difficile.

• **En matière d'assurance-chômage**, il faut souligner que le système actuel favorise les entreprises qui suppriment des emplois : à chaque licenciement elles réduisent d'autant leurs cotisations, pendant que les allocations versées aux chômeurs supplémentaires seront supportées par les salariés et les autres employeurs, dont les entreprises concurrentes ! Dans ce domaine, il est urgent de modifier l'assiette de financement des entreprises, en retenant, non plus la masse salariale, mais la valeur ajoutée ou l'excédent brut d'exploitation, et en modulant éventuellement les taux en fonction des politiques d'embauche menées par les entreprises et de leur engagement dans la réduction du temps de travail.

• **En matière de politique familiale**, il convient tout d'abord de rappeler qu'une politique familiale ne doit pas se limiter au versement des prestations : elle doit s'accompagner de la création d'équipements et d'emplois collectifs pour répondre aux besoins exprimés par les familles ; elle doit permettre à toutes et tous de mieux concilier leur activité professionnelle et leur vie familiale ; et elle

doit être complétée par d'autres actions, en matière de logement, d'enseignement, etc... Par ailleurs, pour faire face à l'entretien et l'éducation des enfants, la politique familiale doit répondre à une logique égalitaire en versant une prestation identique pour tous dès le premier enfant, éventuellement modulée en fonction de l'âge ; cette prestation devrait être imposable à l'impôt sur le revenu, ainsi les familles aux revenus modestes conserveraient la totalité des prestations servies alors que les familles imposables à l'impôt sur le revenu en reversement une partie d'autant plus importante que leurs autres revenus seraient élevés. Parallèlement, il faudrait substituer au système actuel du quotient familial un abattement uniforme par enfant. Enfin, le financement de la politique familiale doit relever de la solidarité nationale et non plus de cotisations assises sur les salaires.

**Pour améliorer la gestion de la protection sociale**, une discussion doit être engagée entre les pouvoirs publics et toutes les composantes sociales, syndicales et associatives concernées pour aller vers un processus de décision et de gestion plus démocratique et plus transparent.

\* \*  
\*

Rénover le système de protection sociale est une impérieuse nécessité. Entre ceux qui veulent faire entrer dans le marché la totalité des rapports sociaux et humains et ceux qui veulent le renforcement de la solidarité pour rendre notre société plus humaine les affrontements sont constants. L'unité la plus large des salariés, des retraités, des chômeurs, des exclus, est nécessaire. Elle doit se faire sur la base de la recherche d'une plus grande démocratie sociale et pour un progrès social également partagé. Les fédérations et syndicats membres du Groupe des 10 préconisent que des discussions s'établissent à tous les niveaux afin de porter tous ensemble des réformes dynamiques, économiquement efficaces et socialement justes.

Il est inconcevable que la France riche de 1995 ne soit pas en mesure de maintenir la solidarité mise en place par la France affaiblie de 1945. Il faut redonner vie à la fraternité par une solidarité effective, en s'opposant à ceux qui veulent toujours plus s'accaparer les richesses.)

*Gérard GOURGUECHON,*  
(SNUI-Groupe des 10).

# La protection sociale en Europe à l'épreuve du libéralisme

**L'Europe a été le berceau de la protection sociale. Les deux grands systèmes d'organisation (assurance professionnelle de type bismarkien et sécurité sociale universelle de type beveridgien) y sont nés. De longues luttes des salariés ont contribué à façonner un «modèle social» européen qui, au delà des différences entre pays, constitue une conquête sociale de premier plan. La construction européenne aujourd'hui est-elle un risque ou une chance pour la protection sociale ?**

Le chômage touche officiellement plus de 17 millions de personnes dans la Communauté. Selon les estimations de la Commission, l'Europe des Douze compte 52 millions de personnes vivant en situation de pauvreté (ressources inférieures à 50 % du revenu moyen de chaque pays) et 3 millions sont sans abri. Dès lors, la protection sociale est aujourd'hui menacée par ceux qui considèrent qu'elle fait obstacle à l'emploi.

La revue *Futuribles* résumait ainsi l'enjeu en décembre 1992 : «*Si l'avènement de l'économie planétaire doit se traduire par le fait que les entreprises européennes seront de plus en plus exposées à la concurrence d'autres entreprises n'ayant pas les mêmes us et coutumes et ne subissant pas les mêmes contraintes sociales et fiscales, on peut à juste titre s'inquiéter, ou de perdre la guerre économique, ou de devoir quelque peu sacrifier les prodigieux avantages sociaux que nous ont, jusqu'à présent, garanti les dispositifs publics de pro-*

*tection sociale infiniment plus développés en Europe que partout ailleurs.*

*Voilà sans doute une manière caricaturale de présenter le problème, mais il est hélas patent que la croissance économique ne génère plus systématiquement le plein emploi et que la compétitivité ne rime pas nécessairement avec le progrès social. Au contraire même, force est de s'interroger sur notre capacité à assurer la pérennité de systèmes publics de protection sociale dans une conjoncture marquée, d'une part par une augmentation tendancielle des dépenses sociales liées notamment au chômage, aux dépenses de santé et aux pensions de retraite, d'autre part par la nécessité d'assurer la compétitivité au plan mondial d'un appareil productif qui ne saurait en conséquence supporter le handicap résultant de prélèvements obligatoires augmentant excessivement».*

## **LE FINANCEMENT DES RÉGIMES DE PROTECTION SOCIALE**

Le patronat français prend souvent argument de la différence de structure du financement de la protection sociale en France (où il repose à près de 80 % sur des cotisations sociales assises sur la masse salariale) par rapport aux autres pays européens (où la part des recettes d'origine fiscale est nettement plus élevée, atteignant 80 % au Danemark) pour décréter que le système actuel fait obstacle à l'emploi. Qu'en est-il vraiment ?

Trois grands types de financements peuvent être repérés :

- Les pays à système de sécurité sociale de type universel, où la plus

grande part est assurée par l'impôt direct ou indirect : Danemark (80 % de recettes fiscales), Irlande (60 %), Royaume Uni (45 %). La part des cotisations y est moindre et répartie entre cotisations patronales (2/3 environ) et salariales (1/3 environ).

- Les pays à système d'assurances sociales où le financement est principalement assuré par les cotisations patronales et salariales : France plus de 80 % de cotisations (employeurs 52 %, salariés 19 %), Grèce 75 % (employeurs 40 %, salariés 35 %), Pays Bas 65 % (employeurs 30 %, salariés 35 %).

- Les pays où le financement est mixte (avec prépondérance de cotisations patronales) ou tripartite (fiscalisation, cotisations patronales, cotisations salariales). Dans le premier groupe on trouve l'Italie, l'Espagne, le Portugal et la Belgique, avec des contributions fiscales représentant de 26 à 29 % des recettes, des cotisations patronales apportant entre 41 et 53 %, et des cotisations salariales contribuant entre 14 et 26 %. L'Allemagne et le Luxembourg ont un financement tripartite : fiscalisation (respectivement 26 et 38 %), cotisations patronales (40 et 32 %), cotisations salariales (31 et 30 %).

Cependant, quels que soient la nature des régimes, leur type d'organisation, leur mode de financement, les politiques gouvernementales des Etats membres sont convergentes :

- pour une maîtrise des dépenses qui adopte parfois des mesures brutales comme au Royaume Uni (suppression de 100 000 lits dans les hôpitaux relevant du NHS) ou qui utilise la panoplie que nous connaissons en France (ticket modérateur, forfait hospitalier, allongement de la durée

d'affiliation pour l'ouverture des droits à la retraite, désindexation des pensions...),

- pour dégager les entreprises de leurs obligations de financement en transférant une part croissante des charges sociales sur les ménages, soit par l'augmentation des cotisations salariés, soit par la fiscalisation des recettes, soit en ouvrant le champ de la couverture des risques aux assurances privées.

Des recommandations (92/441 du 24 juin 1992, 92/442 du 27 juillet 1992) et le «Livre vert sur la politique sociale européenne» proposent un cadre à ces politiques.

### **LA PROTECTION SOCIALE ET L'EMPLOI**

Affirmer que des charges excessives pèseraient sur les entreprises nationales par rapport à leur concurrentes et nuiraient ainsi à l'emploi, c'est oublier un peu vite que le coût du travail global n'est pas plus élevé en France et que le chômage n'est pas moindre au Danemark. L'insistance des économistes libéraux à considérer que le social nuit à l'économie parce qu'il parasite le libre jeu du marché nécessite de rappeler quelques réalités.

Le poids apparent des cotisations patronales en France est compensé par la faiblesse relative des salaires directs, ce qui fait que le coût du travail global n'est pas supérieur en France. Rapporté à la productivité du travail, il place même la France en bonne position en Europe. Et l'on sait bien par ailleurs qu'aujourd'hui, la concurrence s'exerce de plus en plus par des facteurs hors-prix ou hors-coûts (voir plus loin).

Par ailleurs, d'un point de vue macro-économique, l'extension des transferts sociaux a joué un rôle de première grandeur dans la croissance économique d'après guerre. Ils ont ensuite joué un rôle contracyclique pour atténuer les fluctuations de l'économie et amortir les crises. En effet, les prestations sociales sont ver-

sées quelle que soit la situation économique, elles augmentent même du fait de l'indemnisation du chômage. Moteur de la croissance, la protection sociale est aussi un régulateur qui permet d'éviter la chute de la consommation en période de crise.

L'extension et l'amélioration de la couverture sociale a favorisé la création de nombreux emplois dans le secteur de la santé (au total plus d'un million de personnes en France). Elle a amélioré l'état général de santé de la population ; pour les salariés, cela a contribué à réduire l'absentéisme et à augmenter la productivité. Les prestations familiales ont aidé à financer des études plus longues et ont donc permis d'élever la qualification de la main d'œuvre.

### **LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE ET LA PROTECTION SOCIALE**

Les différents traités jalonnant la construction européenne (Traité de Rome en 1957, Acte Unique européen en 1986, Traité de Maastricht en 1992) répondent d'abord à des préoccupations d'ordre économique et s'inspirent d'une logique libérale.

Le préambule du Traité de Rome fixait l'objectif d'une «*amélioration constante des conditions de vie et d'emploi des peuples d'Europe*». Les articles 117 et 118 parlent de «*collaboration étroite entre les Etats membres notamment dans les matières relatives à la sécurité sociale*» ainsi que de «*l'harmonisation des systèmes sociaux*» qui «*résultera du fonctionnement du marché commun*». Mais l'article 100 restreint la portée de ces ambitions en prévoyant que «*le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, arrête des directives pour le rapprochement des dispositions législatives*». Or cette règle de l'unanimité, en principe abrogée par l'Acte Unique à partir de 1986, demeure ... pour la protection sociale !

Sans doute la protection sociale, liée aux histoires nationales, et du fait

de sa complexité, constitue-t-elle un sujet politiquement trop sensible pour que les Etats acceptent de s'en dessaisir au profit des initiatives de la Commission.

Le Traité de Maastricht affirme parmi ces objectifs «*un niveau d'emploi et de protection sociale élevé, le relèvement du niveau et de la qualité de la vie, la cohésion économique et sociale et la solidarité entre les Etats membres*» et «*une contribution à la réalisation d'un niveau élevé de protection de la santé*». Si le Traité élargit les responsabilités de la Communauté et évoque pour la première fois la santé, il précise bien qu'il s'agit de procéder par des «*actions d'encouragement, à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des Etats membres ou par recommandations et en statuant alors à la majorité qualifiée*». Or les recommandations n'engagent pas les Etats comme le feraient des directives. Le principe de subsidiarité sera donc respecté en matière de protection sociale.

En fait, dans la philosophie libérale qui inspire ces différents traités, le progrès social devrait découler de la croissance économique...

### **RISQUES ET CHANCES DE LA PROTECTION SOCIALE EN EUROPE**

Les écarts existant entre les coûts de main d'œuvre et de niveau de protection sociale entre les différents pays de la Communauté européenne peuvent alimenter divers risques.

Une régression sociale pourrait découler de l'accentuation de la concurrence que se livrent les entreprises au sein du Marché unique. Les conditions de travail et les niveaux de protection sociale pourraient ainsi être tirés vers le bas dès lors que des gouvernements feraient de telles régressions des instruments de compétitivité pour les entreprises. En outre, les critères de convergences définis par le Traité de Maastricht, notamment le

déficit public ne devant pas dépasser 3 % du PIB et la dette publique totale devant être inférieure à 60 % de ce même PIB, peuvent conduire des pays à des politiques d'austérité budgétaire avec des répercussions négatives sur leur protection sociale.

*Le dumping social* pourrait tenter des pays où le niveau des salaires et de protection sociale est plus bas pour concurrencer les pays les plus avancés. On peut même imaginer que des pays qui, après l'adoption de la monnaie unique, ne pourront plus procéder à des «dévaluations compétitives» soient alors tentés de réduire certaines prestations sociales pour alléger les «charges» de leurs entreprises.

*Des délocalisations* d'entreprises vers les pays où les coûts de main d'oeuvre sont faibles peuvent également se produire, surtout dans les secteurs à forte utilisation de main d'oeuvre mais cette possibilité existait avant la réalisation du Marché unique qui peut éventuellement renforcer cette tendance.

Ces craintes sont justifiées par la logique aveugle d'une économie de marché dérégulée. Néanmoins, la compétitivité des entreprises ne se résume pas aux coûts de main d'oeuvre et aux prix de vente. L'avance technologique, les niveaux de productivité, la situation géographique proche des sources d'approvisionnement et des débouchés, la qualification de la main d'oeuvre, la qualité des produits, comptent tout autant. C'est le cas de l'industrie allemande particulièrement compétitive alors que les coûts unitaires de main d'oeuvre sont les plus élevés. De même, en matière de délocalisation, l'attractivité des pays du Tiers Monde et des zones franches est bien supérieure en matière de salaires et de charges fiscales et sociales que celle de la Grèce ou du Portugal.

Cette dernière remarque peut amener à s'interroger sur l'attitude à adopter vis à vis des échanges écono-

miques avec des pays socialement beaucoup moins avancés et à coût de main d'oeuvre très faible. Ce différentiel est à la base des délocalisations survenues dans des secteurs de main d'oeuvre comme le textile. Ces processus de délocalisation risquent d'alimenter les pressions contre la protection sociale qui affaiblirait l'emploi dans certains secteurs à forte utilisation de main d'oeuvre. Dans ce cadre, les normes internationales du travail élaborées par l'OIT constituent un point d'appui pour inclure dans les accords régissant le commerce international des clauses sociales adaptées au niveau de développement des différents pays.

Il faut toutefois rappeler que l'essentiel des échanges commerciaux de la Communauté s'effectue entre Etats membres ou à niveaux sociaux comparables et que seulement 14 % des importations communautaires proviennent des pays du Tiers Monde. De quoi percuter quelques branches d'activité particulières, pas de quoi déstabiliser l'économie européenne dans son ensemble.

## CONSTRUIRE L'EUROPE SOCIALE

Le libéralisme mondial ne nous propose qu'une alternative : ou perdre

la guerre économique ou sacrifier les avantages sociaux, plus développés en Europe que partout ailleurs, au nom de la compétitivité. Une autre logique est pourtant nécessaire. La poursuite des gains de productivité dans les entreprises et l'accroissement de la richesse nationale des différents pays appellent un débat sur leur utilisation au service de priorités sociales.

L'attachement des populations des pays de la Communauté à leur protection sociale est particulièrement forte. Les mobilisations sociales sur ce thème ont souvent été parmi les plus puissantes comme encore dernièrement en Italie à propos des retraites.

Dès lors on peut envisager un processus de convergence et d'harmonisation des protections sociales au sein de la Communauté européenne combiné à des éléments de régulation sociale des échanges internationaux permettant de sauvegarder les systèmes sociaux les plus évolués tout en encourageant leur amélioration là où ils sont peu développés voire inexistantes.

Ce n'est évidemment pas la logique du marché qui y conduira spontanément. Ce sera l'enjeu de luttes et de débats.

Claude DEBONS  
(FGTE CFDT)

