

La protection sociale pour un mode de développement de qualité

Jean-Marie Harribey¹

Pendant la bataille sur les retraites en 2003, deux points ont soulevé des discussions au sein même du mouvement social. Leur clarification est aujourd'hui nécessaire pour construire de nouveaux rapports de force. Le premier a une portée immédiate car il a trait aux bases du financement des retraites et, au-delà, du financement de l'ensemble de la protection sociale. Le second concerne le moyen terme car il porte sur le mode de développement et, par conséquent, sur le type de solidarité qu'implique un haut niveau de protection sociale. Au moment où le gouvernement français supprime les régimes spéciaux de retraite pour pouvoir porter un nouveau coup à l'ensemble des retraites, quels sont les enjeux de ces débats lorsqu'on entend construire un système de protection sociale de haut niveau dans le cadre d'un modèle de développement non productiviste ?

1. Les bases du financement de la protection sociale

Derrière les aspects techniques que le discours dominant s'évertue à rendre opaques, il s'agit de déterminer sur qui reposera le financement des retraites et de l'ensemble de la protection sociale. Une première question peut se résumer ainsi : quelle est la meilleure manière de rééquilibrer le partage de la valeur ajoutée en faveur de la masse salariale ? Une seconde porte sur l'échelon auquel ce partage doit se rééquilibrer : au niveau de la distribution primaire des revenus dans les entreprises ou bien au niveau de la redistribution via la fiscalité ?

Faut-il augmenter le taux de cotisation « patronale » sur une assiette inchangée (salaires) ou faut-il élargir l'assiette à l'ensemble de la valeur ajoutée (donc profits inclus) ?

L'argument majeur en faveur de l'élargissement de l'assiette des cotisations sociales est de constater que les entreprises qui emploient beaucoup de main d'œuvre paient relativement plus de cotisations sociales que les entreprises dans lesquelles, au contraire, la part des équipements productifs est prépondérante par rapport à la main-d'œuvre. L'élargissement de l'assiette permettrait de réduire ce déséquilibre en matière de contribution au financement de la protection sociale.

Au moins trois objections à cette proposition sont souvent présentées :

- l'élargissement réintroduit implicitement l'idée que le « coût du travail » est un obstacle à l'emploi, antienne libérale bien connue ;
- les entreprises appelées à davantage contribuer répercuteront cette hausse sur leurs prix ; la mobilité des capitaux qui en résultera amoindra l'effet recherché en termes de modification des prix relatifs des produits des différentes branches de l'économie ;
- l'élargissement faciliterait – ou entérinerait – le dessaisissement de la gestion de la protection sociale par les représentants des salariés.

Toutefois, si le choix d'un mode de financement de la protection sociale ne peut servir de politique de l'emploi, il peut être retenu pour modifier la répartition des prélèvements dans

¹ Ce document a été élaboré pour Attac et la Fondation Copernic et il vient en complément de ceux déjà publiés « Où vont les retraites ? », avril 2007 ; « L'avenir des retraites sacrifié », décembre 2007.

un contexte où les entreprises les plus capitalistiques sont souvent aussi celles qui dégagent les marges de profits les plus grandes. Et, même si l'effet est atténué, l'élargissement de l'assiette des cotisations sociales a tendance à diminuer les prix des produits des entreprises à forte composante de main-d'œuvre relativement aux autres. Une augmentation des taux de cotisations appliqués aux seuls salaires aurait l'effet inverse. Enfin, l'exigence de contrôle par les salariés de « leur » protection sociale ne doit pas être fondée sur le fait que les cotisations sociales sont calculées en appliquant un taux sur les salaires, mais sur le fait que leur travail est à l'origine de toute la richesse produite.

Quelle que soit la méthode retenue (augmenter le taux de cotisation patronale sans changer l'assiette ou élargir l'assiette), l'objectif et le résultat sont les mêmes : transformer une fraction de la valeur ajoutée par le travail et appropriée par le capital en une augmentation de la masse salariale. **Pour cela, la proposition est de « faire cotiser les profits », au besoin en discriminant les profits versés sous forme de dividendes par rapport aux profits réinvestis.**

La première méthode semble techniquement plus simple et la seconde, préconisée par la CGT, le SNES, le SNUI, la Confédération paysanne, le PCF, politiquement plus mobilisatrice. Pour aider au dépassement du différend au sein du mouvement social, on pourrait proposer **de supprimer la distinction entre les taux de cotisations « salariales » et « patronales » et d'appliquer alors un même taux de cotisations aux salaires et aux profits.** Dans ce cas, à salaire direct inchangé, cela équivaldrait strictement à un élargissement de l'assiette. Quelle qu'en soit la façon, la modification de la répartition primaire des revenus, c'est-à-dire du partage de la valeur ajoutée entre salaires et profits, doit constituer une priorité, par rapport à laquelle l'action par le biais de la redistribution peut, ensuite, apporter des correctifs supplémentaires.

Lexique

Valeur ajoutée : ensemble des richesses ayant une évaluation monétaire, créées par le travail productif au cours d'une période donnée. La valeur ajoutée se partage en deux grandes masses : la masse salariale (cotisations sociales incluses qui constituent un salaire socialisé ou indirect – et non pas différé) et les profits de toutes sortes (s'il s'agit des profits bruts, ils incluent les amortissements des équipements, dans ce cas-là, on parle de valeur ajoutée brute, sinon la valeur ajoutée est dite nette). C'est à partir de la valeur ajoutée que l'on calcule le produit intérieur brut (PIB). Selon les périodes et les rapports de force entre travail et capital, la masse salariale oscille entre 60 et 70% de la valeur ajoutée brute.

Assiette des cotisations sociales : c'est la base sur laquelle on applique les taux de cotisations sociales. Actuellement, cette base est le salaire appelé brut.

Cotisations sociales : la pratique française a introduit une complication qui tend à obscurcir la nature même des cotisations sociales. On distingue en effet les cotisations dites salariales et celles dites patronales. Sur le salaire brut, on applique deux taux. L'un qui donne lieu à un prélèvement sur ce salaire brut, versé aux caisses de sécurité sociale et aux caisses complémentaires ; reste entre les mains du salarié le salaire appelé net. L'autre qui donne lieu à un versement supplémentaire appelé « patronal ». Cette pratique a deux inconvénients. D'une part, elle rend plus difficile la compréhension du fait que la cotisation « patronale » est de même nature que la cotisation « salariale » : c'est du salaire socialisé. Les employeurs l'ont d'ailleurs bien compris puisque, pour eux, tout est du « coût du travail », c'est-à-dire de la masse salariale. D'autre part, cette pratique dissimule le fait que, finalement, c'est toujours le travail qui « paie tout » puisqu'il est à l'origine de la fameuse valeur ajoutée dont la répartition lui échappe en bonne partie.

Entreprise capitalistique : ne pas confondre avec entreprise capitaliste. L'adjectif « capitalistique » désigne la quantité de capital rapportée au nombre de travailleurs : une

entreprise utilisant beaucoup d'équipements par tête de travailleur sera dite plus capitalistique qu'une entreprise de main-d'œuvre.

Prix relatifs : Si la marchandise A a un prix de 100 et si la marchandise B a un prix de 200, le prix relatif de A par rapport à B est de 0,5. Si le prix de A augmente moins vite que celui de B, par exemple 5% pour A et 10% pour B, le prix relatif de A par rapport à B a baissé : $105/220 = 0,48$. Toute modification dans la structure des coûts entraîne une modification des prix les uns par rapport aux autres.

Flat tax : nom anglais de l'impôt sur le revenu à taux unique. Ce système supprimant toute progressivité est appliqué dans plusieurs pays de l'Europe centrale et orientale et dans quelques Etats des Etats-Unis d'Amérique.

Faut-il basculer le financement sur la fiscalité : TVA sociale, CVA, impôt sur le revenu ?

A l'heure actuelle, les retraites sont financées par des cotisations sociales, tandis que l'assurance maladie est financée pour une petite moitié par des cotisations sociales « patronales » et pour un gros tiers par la contribution sociale généralisée (CSG) qui a remplacé quasiment les cotisations sociales « salariales ».

Certains suggèrent d'accentuer cette évolution en instaurant une « TVA sociale ». L'avantage invoqué par ses partisans tiendrait au fait que toute TVA est déduite à l'exportation et que cela procurerait une meilleure compétitivité des produits français à l'étranger.

Ils oublient de dire que :

- La TVA est un impôt proportionnel, donc injuste ; et cela d'autant plus que la fiscalité française est essentiellement indirecte, la TVA représentant 51% de la totalité des impôts levés par l'Etat.

- La TVA comporte un risque inflationniste car toute majoration de son taux, qu'il soit général ou « social », est répercutée en hausse des prix, tandis que toute baisse est le plus souvent absorbée par une hausse du taux de marge des entreprises, sans aucun avantage pour le consommateur final.

- Par rapport aux partenaires commerciaux étrangers, la TVA sociale constitue une dévaluation déguisée puisque les prix sont moins chers à l'exportation, et donc elle introduit une forme de dumping. L'avantage supposé disparaît si tous les pays adoptent la même recette. L'Allemagne a relevé de trois points son taux de TVA pour financer sa protection sociale. Mais, cette méthode n'est probante que pour un pays, elle n'est pas généralisable et elle enclenche un mouvement de moins-disant fiscal. D'autre part, ce ne sont pas quelques points de TVA qui compenseront les écarts salariaux qui existent entre les pays vers lesquels s'effectuent les délocalisations et les pays développés.

- Et, surtout, la TVA sociale décharge les entreprises de la responsabilité de verser l'ensemble des composantes du salaire – c'est-à-dire de la valeur de la force de travail – qui inclut la partie socialisée de celui-ci. Cette défausse sur la collectivité ne change certes rien au fait que, en fin de compte, le travailleur-consommateur « paie » toujours, mais un tel basculement n'est jamais neutre au regard de la répartition de ce paiement entre catégories sociales, et l'on voit bien que celles qui bénéficient de revenus élevés (surtout de nature financière) sont, avec ce système, davantage épargnées que les plus modestes. De plus, cette proposition est bâtie sur la croyance que l'emploi dépend de la baisse du coût du travail, en ignorant la productivité et la répartition des gains de celle-ci entre travail et capital. Dit autrement, le *coût du capital* n'est jamais incriminé !

Une autre proposition vise à remplacer les cotisations sociales actuelles par une contribution sur la valeur ajoutée dite « CVA » qui diffère de la TVA sociale par le fait qu'elle n'est pas déductible aux frontières. Elle se distingue ou non des autres propositions selon qu'elle est pensée comme proportionnelle ou progressive, car les cotisations sociales actuelles sont proportionnelles et la CSG est pour partie proportionnelle et pour partie dégressive à cause de sa déductibilité du revenu imposable.

La perspective de fusionner la CSG et l'impôt sur le revenu (IR) est aussi envisagée pour rendre la première progressive. Ce ne pourrait être le cas que si la CSG était intégrée dans un IR lui-même progressif, car la tentation est grande dans une perspective libérale de procéder à une démarche inverse : intégrer l'IR dans une CSG proportionnelle pour abolir la progressivité du premier, ce qui ouvrirait la voie à un impôt à taux unique du type *flat tax*.

Le point commun entre toutes les propositions de fiscalisation du financement de la protection sociale est de considérer que celle-ci est un droit universel et qu'elle n'est plus réservée au seul salariat qui en fut historiquement le promoteur. Cependant, cet argument se révèle faible, compte tenu du fait que 90% de la population active est salariée.

Au final, le débat est sans doute davantage d'ordre politique que technique : l'obligation de faire « cotiser » les revenus financiers doit être recherchée par tous les moyens en fonction des rapports de force. On peut donc légitimement envisager d'accroître la « cotisation des profits », au stade de la répartition dans les entreprises, et de renforcer la progressivité de l'impôt sur le revenu, au stade de la redistribution, à condition que les revenus financiers soient mieux contrôlés lorsqu'ils parviennent dans les ménages riches.

Les régimes spéciaux : le prétexte

Le gouvernement Sarkozy-Fillon est décidé à supprimer les régimes spéciaux de retraites. La raison invoquée est l'« équité ». Mais c'est bien la « réforme » de 1993 concernant le secteur privé et celle de 2003 pour le public qui ont rompu l'équité qui existait globalement auparavant entre les différents régimes, malgré des modes de calculs différents. Invoquer l'équité n'est qu'une hypocrisie pour en terminer avec le régime des 37,5 ans de cotisation, de façon à imposer un nouvel allongement à tous les salariés jusqu'à 42 ans, voire 45 ans comme le réclame le Medef.

L'existence de régimes spéciaux tient à l'histoire sociale française qui a vu, historiquement, se mettre en place des régimes de retraites depuis le début du XX^e siècle dans certaines branches, avant que ne fut instaurée le régime général de la Sécurité sociale. Ainsi subsistent encore des régimes particuliers pour les salariés de la SNCF, de la RATP, des industries électriques et gazières (IEG, incluant EDF et GDF), des mines, de la Banque de France, de l'Opéra, de la Comédie française, pour les marins, les clercs de notaire, les parlementaires, et quelques autres professions. Le plus souvent, ces régimes étaient partie intégrante du contrat de travail entre le salarié et son entreprise, dont il résulte une grande variété de dispositions concernant la retraite.

Globalement, l'ensemble de ces régimes ne représentent plus que 5% des salariés et l'équilibre des comptes sociaux ne peut donc dépendre de leur existence. Les régimes spéciaux concernent 478 000 actifs cotisants pour 1,130 million de pensionnés. Le principal, celui de la SNCF, compte 170 000 salariés actifs pour 210 000 pensionnés.

Un grand nombre de contre-vérités sont répandues pour discréditer ces régimes et présenter les salariés qui y sont assujettis comme des privilégiés. Or, tout d'abord, les taux de cotisation à la SNCF ou dans les IEG sont jusqu'à 1,8 fois supérieurs à ceux du régime général. Malgré cela, les annuités sont plus difficilement acquises que dans le régime général, notamment parce que, dans celui-ci, d'une part, une annuité ne correspond pas forcément à une année effective car elle est fonction du salaire perçu et, d'autre part, la bonification pour un enfant est de 2 ans. Ensuite, le déséquilibre démographique de certains régimes spéciaux n'est pas imputable à la nature des

régimes ; il est souvent dû aux politiques d'écroulement des effectifs pour accroître la productivité (SNCF notamment). Si l'Etat est amené à couvrir les déficits qui en résultent, parfois dans des proportions importantes (51% pour la SNCF), il devrait le faire tout autant si les salariés des régimes spéciaux étaient intégrés au régime général.

L'enjeu pour le gouvernement et le patronat est donc d'éradiquer les dernières poches de résistance au laminage des retraites par répartition pour ouvrir un champ nouveau aux fonds de pension et drainer une épargne plus importante vers les marchés financiers.

2. Le mode de développement qu'implique un haut niveau de protection sociale

Les questions concernant la protection sociale, tant celle des retraites que de l'assurance maladie, ne peuvent être traitées uniquement sous l'angle de la faisabilité économique. Cette dernière est bien sûr essentielle, car il s'agit de résoudre un problème de répartition des richesses d'un double point de vue : entre les classes sociales et aussi entre la part de la richesse socialisée et celle qui reste privée. Cependant, la construction de l'égalité entre hommes et femmes est une pièce essentielle de la solidarité.² D'autre part, si un malentendu doit être levé concernant l'évolution des gains de productivité assimilés parfois au productivisme, la question du volume de la richesse à répartir ne peut plus être séparée de celle concernant la nature de ce qui est produit et réparti.

Quels que soient les gains de productivité, les retraites seront toujours une question de répartition des revenus

Dès l'instant où la structure de la population entre actifs/inactifs, jeunes/vieux, se modifie, la répartition *au sein* de la masse salariale entre salaire direct et salaire socialisé doit être modifiée en conséquence, si l'on entend conserver un taux de remplacement des retraites élevé et une progression parallèle des salaires et des pensions. Les gains de productivité permettent alors que la baisse de la part qui va aux salaires directs ne se traduise pas par une baisse absolue de ceux-ci. Et ce risque est d'autant mieux évité que la répartition, cette fois-ci de toute la valeur ajoutée, entre masse salariale et profits, s'améliore à l'avantage de la première, sans qu'il soit, de ce fait, nécessaire de recourir à une croissance insoutenable. Le partage de la valeur ajoutée entre usage privé et usages sociaux déborde d'ailleurs la question de la protection sociale puisque, dans l'avenir, de nouveaux services publics devront être développés, comme celui de la petite enfance, et de nouveaux besoins devront être couverts, comme la protection de l'environnement.

La répartition des gains de productivité est à relier au mode de production des richesses

Quels que soient ces gains, fussent-ils nuls, et d'autant plus qu'ils seraient modérés, la question de la répartition des revenus, et donc de la mutualisation d'une partie d'entre eux pour pouvoir bâtir une protection sociale, demeure centrale. La critique du PIB, qui reste absolument nécessaire, ne doit toutefois pas dégénérer en croyance qu'il y aurait une autre possibilité de construire une protection sociale en dehors de la valeur créée par le travail. Comme les retraites sont des revenus monétaires, il n'existe pas un « ailleurs » que le PIB

² Voir le document à paraître « Égalité professionnelle entre les femmes et les hommes : des promesses néolibérales à la réalité ».

d'où elles pourraient provenir. C'est toujours le gâteau produit qui reste à partager et c'est la raison pour laquelle il faut se poser la question de la *nature* de ce gâteau.

L'une des difficultés à faire se rejoindre les mouvements syndicaux et certains courants écologistes dans la lutte pour préserver et renforcer les systèmes de retraite par répartition se situe dans la superposition de plusieurs alternatives pour utiliser les gains de productivité : au choix entre salaires et profits s'ajoute un choix entre augmentation du niveau de vie et temps libéré. Ainsi, nous refusons l'allongement de la durée de cotisation retraite parce qu'il équivaut à précariser un peu plus la condition salariale (maintien forcé au travail ou baisse des pensions), et aussi parce que nous voulons que les gains de productivité servent à réduire le temps de travail. Cela va dans le sens d'une certaine démarchandisation de la vie, à travers laquelle peut être posée la question des finalités du travail et, par suite, celle de l'utilité sociale de la production.

La suppression du chômage et l'utilisation des gains de productivité pour réduire le temps de travail sont des facteurs essentiels d'une répartition juste des revenus, dans les deux dimensions évoquées ci-dessus : entre masse salariale et profits et entre salariés actifs et salariés retraités. Elles sont également cruciales pour s'engager sur la voie d'un développement de qualité et au bénéfice de tous. Le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) a établi dans un rapport d'octobre 2007 (« Geo 4 ») quatre scénarios correspondant à quatre modes de développement : 1) libéral, 2) étatique, 3) sécuritaire, 4) social et écologique avec une démocratie participative. Seul le dernier scénario est capable de lutter contre la crise écologique. En effet, les solutions fondées sur la mutualisation des richesses se révèlent plus efficaces, socialement et aussi écologiquement, que la concurrence sur le marché.

Puisque la démarchandisation du monde est notre feuille de route, il n'y a pas de raison de traiter différemment les retraites des salariés du secteur privé et celles des salariés des collectivités publiques. Car, bien que la production non marchande ne valorise pas le capital, elle n'est pas moins légitime que la production marchande, au contraire, puisqu'elle répond à des besoins sociaux. L'amélioration des services publics, particulièrement des services non marchands, et l'élargissement de leur sphère sont une manière de fonder un nouveau développement qualitatif, soutenable socialement et écologiquement, qui s'écarte du productivisme inhérent au capitalisme.

La redistribution, sous forme de diminution de la durée du travail sur l'ensemble de la vie, à tous les travailleurs – actifs et anciens actifs, ceux produisant des biens et ceux produisant des services, ceux du secteur marchand et ceux du secteur du non marchand – des gains de productivité constatés dans certaines activités plus que dans d'autres, constitue une *péréquation* pour répartir équitablement le fruit de l'activité collective et éviter que ces gains ne se traduisent par une fuite en avant dans le productivisme. On pourrait d'ailleurs remarquer qu'une forme de péréquation est sous-jacente à l'élargissement de l'assiette des cotisations sociales examiné plus haut. Ce qui montre bien que les questions de répartition des revenus et des finalités du travail sont liées.

Protection sociale et solidarité internationale

Enfin, y a un lien entre un haut niveau de protection sociale et la solidarité internationale. D'abord parce que l'amélioration des systèmes de protection sociale constitue l'un des objectifs majeurs de la bataille pour une alternative au capitalisme néolibéral, au Nord comme au Sud. En effet, la mise à mal des systèmes de retraite par répartition a pour but de drainer toujours davantage d'épargne, dont celle des pays du Sud, vers les marchés financiers. Que l'on songe à la déclaration cynique d'un député français : « Il faut faire payer

nos retraites par les Chinois. »³ Cynique et absurde puisque, dans le même temps, certains dénoncent les politiques agressives d'exportations chinoises. Ensuite, les prix des marchandises fixés sur le marché capitaliste mondial sont beaucoup plus représentatifs des rapports de force entre les capitaux qui se font concurrence que du travail réalisé : construire des systèmes d'échange où priment la coopération et la solidarité est donc indispensable pour que les prix ne permettent pas une appropriation unilatérale des gains de productivité réalisés dans le monde.

C'est dire que la conception d'une protection sociale de haut niveau accessible à tous doit s'inscrire dans une perspective altermondialiste. Elle aura du mal à progresser en Europe tant que le carcan néolibéral n'aura pas été desserré. Et, *a fortiori*, elle aura du mal à exister dans les pays du Sud si les travailleurs et les citoyens du Nord en étaient dépossédés. La solidarité internationale passe par la lutte pour que les droits sociaux ne diminuent nulle part. C'est la condition pour qu'ils progressent partout.

Pour approfondir

Attac, « Rapport sur la TVA "sociale" », 30 juillet 2007, http://www.france.attac.org/spip.php?article7316&decoupe_recherche=tva%20rapport

Attac et Fondation Copernic, « Où vont les retraites ? », avril 2007, http://www.france.attac.org/spip.php?article7019&decoupe_recherche=o%F9%20vont%20les%20retraites

Attac et Fondation Copernic, « L'avenir des retraites sacrifié », décembre 2007, <http://www.france.attac.org/spip.php?article7951>.

Attac et Fondation Copernic, « Glossaire sur les retraites », décembre 2007, <http://www.france.attac.org/spip.php?article7952>.

CGT, « Mémoire de la CGT concernant l'avenir des régimes spéciaux de retraite », 2007.

P. Concialdi, *Retraites : on vous ment !*, Paris, En Clair Mango, 2005.

Fondation Copernic, « Retraites, d'autres propositions », Note n° 2, 2000.

V. Drezet (SNUI), *Quels impôts demain ? Etat de l'impôt et réformes fiscales*, Paris, Syllepse, 2007.

J.M. Harribey, « Note sur le financement de l'assurance maladie », Note pour le Conseil scientifique d'Attac, 18 juin 2004, <http://harribey.u-bordeaux4.fr/travaux/sante/note-finan-secu.pdf>

J.M. Harribey, « Faire du débat sur le financement de la Sécurité sociale un débat politique », 30 juin 2004, <http://harribey.u-bordeaux4.fr/travaux/sante/fi-secu.pdf>

L. Hoang-Ngoc, *Vive l'impôt !*, Paris, Grasset, 2007.

M. Husson, *Les casseurs de l'Etat social, Des retraites à la Sécu : la grande démolition*, Paris, La Découverte, 2003.

Syndicat national unifié des impôts (SNUI), <http://www.snui.fr>

³ . J.C. Boulard, « Réflexion faite, oui aux fonds de pension », *Le Monde*, 13 novembre.1998. Moins brutale mais très proche est l'expression de J. Arthuis (« Plaidoyer pour la TVA sociale », *Le Monde*, 11 juillet 2007) : « Je souhaite que les producteurs chinois de textile et les fabricants indiens de logiciels ne soient pas les premiers bénéficiaires de notre système de protection sociale, mais qu'ils en supportent aussi une part de financement. »