

Crise et démantèlement du système de protection sociale. Construire l'alternative

Catherine Mills

Les assauts contre la Sécurité sociale ne doivent pas conduire à en rabattre sur ses ambitions fondatrices mais au contraire à aller plus loin dans la conquête des moyens de sécuriser tous les moments de la vie.

Des contradictions à la crise du système de protection sociale

Le système de protection sociale est contradictoire. D'un côté, il concourt à émanciper partiellement la protection sociale des limites du salaire et, d'un autre côté, en organisant la reproduction du système économique, il participe à la reproduction des rapports sociaux qui le caractérisent. Même s'il fournit un type nouveau de contre-tendance à la suraccumulation du capital, il ne peut s'opposer totalement et de manière irréversible à un type biaisé de progression de la productivité du travail et à la tendance au gonflement du capital matériel et financier, en liaison avec les économies relatives sur le travail vivant.

Les facteurs de la crise systémique discernables dès la fin des années soixante annoncent le déclenchement d'une nouvelle longue phase de difficultés qui s'ouvre à partir de 1967-1973. C'est l'accroissement du rapport capital/produit, ou gonflement de la composition organique du capital. Tandis que le capital constant est accumulé dans les machines, des économies massives sont réalisées sur le travail vivant afin de relever le taux de plus-value. En résultent une nouvelle intensification du travail, une dégradation des conditions

de travail, l'augmentation des accidents et maladies professionnelles, une montée du chômage et le tassement de la progression de la productivité du travail. Les mécanismes de régulation ne suffisent plus à contrecarrer les excès de la suraccumulation du capital et on assiste à la montée des déséquilibres cumulatifs qui caractérisent une nouvelle crise systémique.

Crise systémique et tendance au déséquilibre financier du système de protection sociale

Il devient de plus en plus difficile de colmater les effets de la crise, la montée du chômage et des inégalités sociales. L'équilibre financier du système se trouve compromis en raison de « l'effet de ciseaux », soit le décrochage entre des recettes limitées par les économies sur les salaires, et des dépenses sociales obligées de s'étendre pour couvrir les coûts sociaux de la crise et les besoins nouveaux. Cela se traduit par une montée du déséquilibre financier de la Sécurité sociale ; celui-ci explose, avec la nouvelle phase de la crise systémique dans laquelle nous sommes entrés après la crise financière de 2008, la récession de 2009, la crise des endettements publics. L'année 2010 a connu un déficit record de 23,9 milliards d'euros. Le déficit s'est ensuite réduit : de 17,4 mil-

liards d'euros en 2011, il a été ramené à 9,7 milliards d'euros en 2014, 2,2 milliards d'euros en 2017 et 1,2 milliard d'euros en 2018. Cependant la réduction de ce déficit résulte de plans drastiques de rationnement des dépenses. Alors que les recettes sont limitées par le chômage et la déflation salariale : 100 000 chômeurs représentent 2 milliards d'euros en moins pour les caisses de sécurité sociale. 1 % de masse salariale en moins représente 2,5 milliards d'euros en moins de cotisations totales.

Le démantèlement du système de protection sociale dans la crise

De 1949 à 1967, les dépenses sociales s'élevaient de 12 % à 17,5 % du PIB en liaison avec la montée en charge du système (retraites, santé, famille). Mais avec la nouvelle phase de difficultés qui s'amorce à la fin des années 1960, les dépenses sociales vont atteindre 30 % du PIB, en dépit des tentatives de maîtrise comptable.

Des transformations des politiques sociales s'imposent face aux nouveaux besoins sociaux. Des besoins démographiques : augmentation de l'espérance de vie et baisse de la natalité. Des besoins économiques : tenter de maintenir la productivité du travail, faire face à l'intensification du travail

et aux exigences de la révolution informationnelle. Les dépenses sociales doivent aussi contrecarrer les déséquilibres économiques et sociaux, notamment le chômage et la précarité. L'objectif devient, dès la fin des années 1970, de ramener le rythme de croissance des dépenses sociales à celui du PIB, principe institutionnalisé par le plan Juppé en 1996. Cette politique de rationnement comptable annoncée comme incontournable résulte aussi du type de construction européenne, notamment les critères du traité de Maastricht et du pacte de stabilité, avec l'obligation de maintenir le déficit public et social à 3 % du PIB et le stock de dette à 60 % du PIB.

Dans le même temps ce sont les transformations du financement de la protection sociale imposées par les politiques libérales qui tendent à la réduction des prélèvements sociaux et particulièrement la part relative des cotisations dans le financement.

L'aggravation de la crise systémique

La façon de prétendre réduire les déficits, à partir des plans de réduction des prestations et de la montée de la participation personnelle des ménages, tend à compromettre le rôle régulateur du système de protection sociale dans l'économie. En effet, en comprimant le pouvoir d'achat des ménages (des prélèvements plus importants mais des prestations minorées), on déprime la consommation privée et collective, donc les débouchés intérieurs des entreprises et on freine l'incitation

à investir tout en nourrissant le chômage. La recherche d'une flexibilité à la baisse des salaires, la dérégulation du marché du travail et la réduction des dépenses sociales tendent à freiner la progression de la productivité du travail total. Ceci concourt à limiter la croissance réelle, à encourager son faible contenu en emploi et en salaires et tend à priver le système de protection sociale de ressources, en engendrant une nouvelle montée des déficits. La crise du système de protection sociale et les réformes engagées participent ainsi à la crise des mécanismes de régulation du système économique et social d'ensemble.

Accélération des réformes libérales et pistes alternatives de réformes

Les réformes néolibérales visent l'éclatement du système de protection sociale en construisant la percée des mécanismes privés avec une restructuration à trois étages. Un premier étage, au nom de «l'universalité», concerne une protection minimale liée à la «solidarité nationale» et déconnectée de l'entreprise, particulièrement pour la politique familiale, mais aussi largement pour le risque santé. Ceci englobe aussi les prestations vieillesse non contributives, ainsi que les prestations chômage liées au chômage dit structurel, le financement de l'exclusion (RSA, etc.). Le financement de ces risques est totalement assuré par l'impôt à travers une envolée massive de la CSG, au prétexte que ces risques doivent être ciblés sur les plus démunis. Le financement du

déficit cumulé du régime général est aussi fiscalisé, avec la CADES (Caisse d'amortissement de la dette sociale) et la CRDS (Contribution de remboursement de la dette sociale).

Un deuxième étage concerne une protection obligatoire de base liée au travail, financée par cotisations, mais en visant leur réduction et leur recentrage sur les risques dits contributifs. Ceux-ci, financés selon une conception assurantielle étroite, seraient restreints afin d'accélérer la réduction des «charges patronales», au prétexte de ne pas rendre le financement de la protection sociale «pénalisant pour l'emploi».

Enfin, un troisième étage vise une protection complémentaire libre et facultative, pour ceux qui s'estimeraient insuffisamment couverts et qui auraient alors recours à l'assurance privée pour la maladie et à la capitalisation pour les retraites. Ainsi, les lois Fillon sur les retraites (2003, 2010) comme les plans du Medef et des forces libérales intensifiés avec Macron, cherchent à favoriser l'éclosion de fonds de pension. Cependant, après les effondrements liés à l'explosion de la crise financière de 2008, c'est une nouvelle phase particulièrement aiguë de la crise économique et systémique d'ensemble qui s'ouvre. Tandis que les réformes libérales assurent la promotion des assurances privées et des critères de gestion privés.

Le financement solidaire déstructuré et réduit

La crise du financement résulte de la baisse relative de la masse salariale dans le partage de la valeur ajoutée, 10 points depuis 1983. Tandis que les cotisations, particulièrement les cotisations d'employeurs, sont présentées comme une charge à réduire au nom de la compétitivité. On vise à séparer ce qui relèverait de la solidarité nationale financée par l'impôt et ce qui relève de la solidarité professionnelle financée par des cotisations assises sur les salaires. La création de la CSG en 1991 est censée permettre le financement de la «solidarité nationale», elle vise en fait à réduire le coût du travail total. Plus impôt que cotisation, elle est financée à 88 % par les salariés et les revenus de remplacement (retraites, indemnités de chômage, etc.).

“

La crise du financement résulte de la baisse relative de la masse salariale dans le partage de la valeur ajoutée, 10 points depuis 1983. Tandis que les cotisations, particulièrement les cotisations d'employeurs, sont présentées comme une charge à réduire au nom de la compétitivité.

”

La part relative des cotisations régresse de 78,3 % en 1990 à 66,3 % en 1998 pour atteindre 57 % en 2019. Au contraire, la part du financement étatique, autour de 20 % de 1969 à 1997, dépasse 30 % à partir de 1998. La part de la CSG atteint 27 % en 2019.

Au sein des cotisations, c'est la régression de la part relative des cotisations employeurs et l'accroissement de celle des cotisations de salariés jusqu'à 1998. Si la part relative des cotisations d'employeurs dans le financement total reste la plus importante, elle a régressé massivement en passant de 58,4 % en 1968 à moins de 45 % actuellement. Ce processus s'est accéléré à partir de 1993 avec la montée des exonérations prétendant inciter à l'emploi. Ces exonérations connaissent une croissance exponentielle : elles atteignent actuellement plus de 70 milliards d'euros.

L'argument du coût du travail prétendu trop élevé en France vise à le flexibiliser à la baisse. Cet argument est largement discutable, car au sein de l'Union européenne, le coût de la main-d'œuvre ouvrière en France est parmi les plus bas des pays de l'UE à 15 avec le Royaume-Uni, l'Irlande et les pays du sud de l'Europe.

Les politiques d'exonérations de charges patronales, notamment sur les bas salaires, ont explosé, avec une compensation partielle par le budget de l'État. Cela conduit à transférer sur les ménages la charge du financement de la protection sociale, tout en déprimant les recettes. Le total des exonérations de charges sociales s'élève à 30 milliards d'euros en 2013, plus de 70 milliards d'euros en 2020. Cela engendre une «trappe à bas salaires», les employeurs tendent à substituer des emplois peu rémunérés à de nouveaux emplois qualifiés.

Une attaque méthodique risque par risque

Le durcissement de l'indemnisation du chômage et le dogme de la désincitation au travail. Soulignons que ce risque a été créé tardivement, hors sécurité sociale, le 31 décembre 1958, à partir d'un accord entre partenaires sociaux. Les tenants du libéralisme brandissent le thème du chômage «volontaire», présentant

l'indemnisation du chômage et les minima sociaux, comme «désincitatifs» au travail. Les chômeurs et les titulaires de minima sociaux seraient peu «incités» à reprendre un emploi. Les réformes récentes précipitées depuis Nicolas Sarkozy, explosives avec Macron, sont marquées par une conception néolibérale du marché du travail, de la protection sociale et de l'économie.

La baisse des pensions publiques de retraite. Les réformes des retraites se précipitent depuis la réforme Balladur en 1993, la loi Fillon en 2003, la réforme Sarkozy de 2010, la réforme Hollande de 2013, puis la réforme systémique de Macron en 2019-2020. En 2040, un tiers des retraités pourraient être sous le seuil de pauvreté. Ces «réformes» ont joué sur quatre composantes : 1) l'augmentation de la durée d'assurance requise pour pouvoir faire valoir une retraite à taux plein ; 2) l'allongement de la période de référence pour le calcul de la pension, sachant que plus celle-ci est longue, plus le salaire moyen considéré est bas ; 3) l'indexation des pensions de retraite sur les prix et non plus sur les salaires (comme avant 1993), si bien que les retraités ne bénéficient plus des gains de productivité. La réforme Fillon de 2010 puis Hollande de 2013 portent la durée de cotisation requise à 42 ans, puis 43 ans à terme. Mais il s'agit aussi de reporter l'âge légal de la retraite de 60 ans à 62 ans, voire plus. Ces «réformes» refusent un nouveau financement socialisé du système de retraite par répartition. Avec la réforme Macron, c'est un changement complet de logique du système de retraites qui est programmé. Cette réforme dite systémique viserait un régime dit universel en fait unique et par points. On réactiverait les plans de capitalisation dite par petite dose alors que ces régimes sont de plein fouet dans la crise financière.

L'asphyxie du système de santé renforce les inégalités sociales et régionales de santé et des dysfonctionnements profonds. La tendance au déséquilibre financier de l'assurance maladie est liée principalement à une insuffisance structurelle de son financement, alors que montent les besoins de santé. Ceci résulte aussi des politiques de baisse de la part des salaires dans la valeur ajoutée et des dépenses sociales de santé. Cela engendre

l'insuffisance de la croissance et la montée du chômage qui contribuent à restreindre les rentrées de cotisations. Ce déficit de l'assurance maladie sert d'alibi aux forces libérales pour promouvoir une privatisation partielle et un démantèlement du système de santé. La volonté de réduire les dépenses publiques de santé afin de limiter les prélèvements obligatoires, particulièrement les prélèvements sociaux, vise à ouvrir le «marché» de la santé aux opérateurs privés. La loi Douste-Blazy de juillet 2004, puis les mesures de 2007, ont établi des systèmes de forfaits et de franchises médicales qui pèsent sur les personnes à bas revenus et sur celles qui ont le plus besoin de soins, comme les ALD (affections de longue durée). Le concept de «paniers de soins», où les soins pris en charge par l'assurance maladie de base sont limités, renforcerait la part des dépenses de santé couverte par les assurances complémentaires privées, et tendrait à une sélection de la patientèle par l'argent. On institutionnalise un système de santé à plusieurs vitesses. Concernant l'hôpital, la tarification à l'activité (T2A) favorise les établissements privés et la montée des critères de gestion du privé au sein même de l'hôpital public. La loi Bachelot en 2009 tend à réduire l'offre publique de soins en encourageant l'offre privée. Cela s'est aggravé avec la loi Touraine et plus encore avec la loi Buzyn en 2019 qui réduisent le nombre de lits d'hôpitaux, ce qui a largement contribué à enfoncer dans la crise sanitaire de 2020.

Des pistes alternatives de réforme, en rupture avec les projets de démantèlement de la protection sociale, afin de contribuer à une issue de progrès à la phase de difficultés en cours

Il faut rompre avec l'accumulation des réformes régressives depuis Sarkozy, pérennisées ou même intensifiées par Hollande et plus radicalement par Macron. Elles organisent la réduction des dépenses publiques et sociales comme des prélèvements sociaux obligatoires et engendrent une crise profonde du système de protection sociale. Des réformes alternatives de progrès et d'efficacité sont indispensables. Toutes

les forces vives du pays, comme en 1945-1946, doivent faire preuve de créativité pour faire monter des alternatives au néolibéralisme et pour sortir de la crise systémique en cours, où s'articulent la crise du système économique et la crise du système de protection sociale.

Concernant le système de santé, il faut rompre avec les plans de réduction des dépenses de santé solidaires, qui favorisent l'éclatement entre assistance et assurance. Au contraire, comme l'a montré de façon explosive la crise sanitaire de 2019-2020, cela exigerait une réforme progressiste du système de santé. Il faut rompre avec la montée des inégalités régionales et sociales de santé, construire une évaluation des besoins de santé au plus près du terrain pour leur promotion. Cela appelle la concertation et l'implication des acteurs pour la reconstruction d'un système de santé solidaire, coordonné, efficace, préventif, favorisant l'accès précoce aux soins et de meilleurs résultats de santé.

Les dépenses sociales de santé, de retraite, pour la politique familiale, etc., devraient être étendues et réorientées. Loin de représenter un boulet pour l'économie, elles pourraient contribuer à une issue de progrès à la phase de difficultés du cycle long en cours et amorcer une nouvelle phase d'essor, en anticipant de nouveaux mécanismes de régulation.

Une refonte du financement du système de protection sociale viserait à prendre en compte les besoins sociaux (retraite, santé, famille, emploi, etc.) qui ont émergé dans la crise, afin d'amorcer un processus de sortie de crise. Les combats contre la réforme régressive des retraites ou la crise programmée du système de santé révèlent le **besoin de constructions alternatives en rupture avec la logique libérale. Les axes essentiels de cette réforme :**

1) la création d'une cotisation additionnelle pour financer la protection sociale sur les revenus financiers des entreprises et des banques, qui échappent aux prélèvements sociaux. On peut ainsi envisager d'appliquer à ces revenus financiers qui dépassent 319 milliards d'euros en 2020, le taux de cotisation patronale sur les salaires, ce qui rapporterait en tout

70 milliards d'euros de ressources supplémentaires pour le régime général de la Sécurité sociale.

2) la refonte du système de calcul des cotisations patronales. Actuellement, le système repose sur les entreprises qui embauchent et développent les ressources humaines alors qu'il déresponsabilise les entreprises qui licencient et fuient dans la croissance financière. Aussi proposons-nous de tenir compte du rapport **masse salariale/valeur ajoutée en visant son relèvement**. Les entreprises où ce ratio est bas se verraient appliquer un taux de cotisation plus élevé. Au contraire, les entreprises qui contribuent à la croissance réelle par l'emploi, les salaires et la formation, bénéficieraient de taux de cotisation abaissés relativement, mais le développement de l'emploi, des salaires et de la formation serait source de rentrées de cotisations. L'objectif est **de dégager de nouveaux moyens de financement branchés sur l'accroissement de l'emploi, des salaires et de la formation**. Ceci pourrait impliquer des crédits nouveaux à partir de prêts bonifiés (à taux nul ou négatif) aux entreprises, d'autant plus qu'elles participeraient à la croissance réelle, à l'investissement productif, centrés sur l'emploi et de la formation. Ceci se ferait d'abord au niveau régional, à travers des Fonds régionaux pour l'emploi et la formation.

Cela impliquerait aussi le niveau européen, en exigeant une montée des luttes et propositions concertées nouvelles des forces progressistes. Pour rompre avec cette nouvelle phase explosive de la crise systémique, il faut sortir les peuples des cures drastiques d'austérité que les forces libérales leur imposent alors qu'elles favorisent l'explosion des endettements et de la spéculation. Nous proposons un Fonds européen de développement social et écologique ainsi que des services publics. La BCE doit sortir des dogmes monétaristes, avec une nouvelle création monétaire pour l'emploi. Alors que le traité de Lisbonne intensifie la réduction du coût du travail et des dépenses publiques et sociales de façon drastique, il faut viser un pacte de nouvelle croissance par le développement social, écologique et des services publics.

En France, une refonte de progrès du système de protection sociale est une nécessité pour sortir de la crise en cours, répondre aux nouveaux besoins de santé, aux exigences d'un financement dynamique des retraites. Des constructions institutionnelles nouvelles pourraient concerner un nouveau Système de sécurité d'emploi ou de formation visant à assurer à chacune et à chacun une sécurité et une continuité de revenus et de droits sociaux relevés. Cela impliquerait de nouveaux droits sociaux et pouvoirs des salariés, des populations. Cela nécessiterait la promotion de la formation tout au long de la vie, la sécurisation et le développement de l'emploi, des salaires. Au-delà on viserait la construction d'une nouvelle civilisation de toute l'humanité.

Références

- Catherine Mills, avec José Caudron, *Protection sociale, Économie et politique, débats actuels et réformes*, Gualino, L'extenso éditions, 2009, Paris.
- Michel Limousin et Catherine Mills, *La Protection sociale en danger. État des lieux et stratégie pour une alternative*, Le Temps des Cerises, 2^e édition, 2010.
- Catherine Mills et Frédéric Rauch, *Main basse sur le modèle social français*. Le Temps des cerises, 2016.
- Frédéric Boccard, Denis Durand, Catherine Mills (dir), *Les Retraites, un bras de fer avec le capital*, Delga, 2020. ■

