

**LA PROTECTION SOCIALE,
ELEMENTS POUR UN DEBAT... ET UN COMBAT**

Jean-Louis ESCUDIER
Chargé de Recherche C.N.R.S.
tèl : 06 85 01 51 28. Email : escudier@lameta.univ-montp1.fr

Document de travail n°1
1^{er} mai 2003

DU CHOC DES MOTS AU POIDS DE L'IDEOLOGIE

Loin d'être un vecteur neutre d'expression et de communication, les mots sont un enjeu dans les rapports sociaux. Ici moins encore qu'ailleurs, les termes employés dans les débats sur la protection sociale ne sont innocents. Se battre sur les mots, sur les concepts, c'est déjà s'inscrire dans un rapport de force qui n'accepte pas à priori le terrain de l'adversaire comme seul champ de bataille et en premier lieu, refuser un vocabulaire, fruit d'un positionnement idéologique, déniait toute vérité historique.

***La protection sociale, charge ou chance
pour la croissance économique ?***

Tout d'abord, accepter de qualifier les cotisations sociales de « *charges sociales* » c'est, consciemment ou pas, s'inscrire dans le mode de pensée libéral. C'est considérer que ces cotisations ne sont pas créatrices de valeur, que ces cotisations ne sont que des parasites du salaire, des freins à l'efficacité du système productif.

Souvent, dans un même texte ou discours, ces « charges sociales » sont amalgamées dans un ensemble plus large, celui des « *prélèvements obligatoires* ». Or, ces fameux prélèvements obligatoires qu'il conviendrait d'endiguer, de réduire pour relancer la croissance, de ramener au niveau toléré par nos sages voisins, constituent un ensemble hétérogène associant cotisations sociales, impôts d'Etat, contributions locales et autres taxes, et par là même une entité sans valeur explicative ni comparative. Leur seule réalité est de mettre l'accent sur l'ampleur des sommes qui pèseraient sur l'entreprise sans profiter directement au salarié. C'est oublier un peu vite que ces cotisations sociales sont facteur d'efficacité de la force de travail et qu'historiquement elles ont été mises en place pour restaurer et améliorer cette efficacité.

Une autre expression aujourd'hui galvaudée est celle d'« *Etat-Providence* ». Cette expression est fort ancienne. Elle est utilisée pour la première fois, semble-t-il, par Emile Ollivier, républicain rallié à Napoléon III, au cours d'un débat parlementaire précédant l'adoption de la loi du 25 mai 1864, relative

aux coalitions¹. Dans son intervention E. Ollivier qui oppose, déjà, cet Etat-Providence à « l'initiative individuelle », visait évidemment à forger une expression repoussoir. Or, sous le second Empire, les dépenses d'assistance et de prévoyance culminent aux alentours de 0,3 % du produit national brut. On mesure ici combien l'idéologie libérale tendant à discréditer toute intervention publique dans le champ du social ou toutes autres formes socialisées n'est ni récente ni inhérente au niveau de protection sociale atteint à partir des années 1970. L'expression est certainement reprise par les libéraux du XIXe siècle puis tend à disparaître. Elle resurgit en France en 1863 sous la plume du traducteur René Baretje qui publie le *Beyond the welfare state : economic planning in the Welfare States and its international implications* de l'économiste suédois Gunnar Myrdal, sous le titre « *Planifier pour développer : de l'Etat-Providence au Monde-Providence* »². Or, le Welfare State anglo-saxon ne correspond pas à l'Etat-Providence mais, mot à mot, à un état de bien-être, ce qui est à notre sens, totalement différent.

L'expression « Etat-Providence » s'est surtout diffusée après la parution en 1981 de l'ouvrage de Pierre Rosanvallon « *La crise de l'Etat-providence* » au moment où s'affirment les réticences croissantes du patronat à participer au financement de la protection sociale. Depuis lors des dizaines d'ouvrages, des centaines d'articles, clament la fin de cet état-providence comme la disparition inéluctable d'un âge d'or. On notera tout d'abord le glissement entre les deux publications : quand Myrdal propose une extension géographique de la protection sociale, son expression rencontre moins d'écho que lorsque Rosanvallon analyse l'hypothétique usure d'un système économique socialisé et régulé. Les libéraux se sont emparés de l'expression dans laquelle ils mettent tout ce qui est formes d'intervention des pouvoirs publics, tant dans le champ économique que dans le champ social, et les prestations sociales. D'une part, on relèvera la même pratique de l'amalgame que dans l'utilisation de « prélèvements obligatoires » mais en élargissant encore le champ de ces dépenses socialisées et... diabolisées. D'autre part, annoncer la fin de l'Etat-Providence, c'est laisser entendre qu'à une trop longue période d'irresponsabilité doit succéder la responsabilité, l'implication des individus dans leur devenir, que cette implication ne peut passer que par un recours accru à l'assurance privée. Comme si l'adoption des formes de protection sociale connectée au salaire n'était que le résultat de la volonté divine !

On sait que le taux du nombre d'actifs sur le nombre de retraités (qualifiés d'inactifs) est présenté comme un ratio incontournable, celui que tout un chacun, si il est un tant soit peu responsable, se doit de contribuer à limiter, faute de courir à la catastrophe. Il n'est pas sans intérêt de relever que certains ouvrages comme le rapport Conseil d'Orientation des Retraites, qualifient ce ratio de « **taux de dépendance des personnes âgées** »³. Fixer une dépendance entre actifs et inactifs, c'est bien établir le caractère exclusif de la charge des pensions sur les salariés et non pas sur l'ensemble de la richesse générée par le travail. Or, ces retraités de l'an 2000 sont, dans leur grande majorité, tout sauf des personnes dépendantes. N'est ce pas le meilleur moyen d'entretenir la confusion entre le financement des pensions de retraite et le financement des situations de dépendance ?

La terminologie qui s'organise autour du concept de salaire impose également évaluation. La plus utilisée de ces expressions est probablement celle de « **salaire indirect** », qui s'ajouterait au salaire direct. Or l'expression « salaire indirect » est trompeuse dans la mesure où elle tend à individualiser le circuit

¹ Cité par Gibaud (Bernard), 1991, « Sur les origines de l'Etat-Providence », Actes du Congrès des sociétés savantes, Avignon, 9-12 avril 1990, p. 137

² Myrdal (Gunnar), 1963, « *Planifier pour développer : de l'Etat-Providence au Monde-Providence* » Editions Ouvrières, traduction de René Baretje, 264 p.

³ Notamment Valtriani (Patrick), 1999, *Les politiques sociales en France*, Les fondamentaux, Hachette, p. 50 et Conseil d'Orientation des Retraites, La Documentation française, annexe n°7, pp. 307-308.

des cotisations sociales. Elle laisse supposer que cotisations patronales et cotisations salariales sont attribuées personnellement au salarié alors que ces cotisations sont centralisées et donnent lieu à des prestations socialisées. Ici encore l'ambiguïté sémantique n'est pas innocente. Parler de salaire indirect aurait un sens si le système de protection sociale français relevait d'une logique assurantielle, c'est-à-dire d'un circuit court au centre duquel se situerait l'individu cotisant et prestataire : « je reçois en fonction de ce que j'ai souscrit et je cotise en fonction de mes risques ». Quand on connaît les enjeux qui sous-tendent le débat assurance / cotisation professionnelle, notamment celui de détermination de populations à risques, les termes ne sont vraiment pas indifférents.

Une autre approche, avancée dès 1947 par Louis Alvin, a consisté à différencier le *salaire d'inactivité*, comme le pendant du *salaire d'activité*⁴. Cette terminologie présente l'intérêt de préserver l'entière dimension salariale de la prestation sociale. Ce terme de salaire d'inactivité rejoint la terminologie adoptée par les salariés d'EDF-GDF qui qualifient leurs retraités « d'agents en inactivité de service ». Il ne s'agit pas que d'un problème de forme mais d'une référence explicite au statut des ces agents et au mode de financement de leur pensions de retraite, directement connectées sur le compte d'exploitation de l'entreprise et donc in fine, sur le prix du kilowatt/heure.

Finalement, nous considérons que l'expression la plus valide est celle de « *salaire socialisé* », faisant un couple avec le *salaire personnalisé* qu'est le salaire au temps sur une base mensualisée.

Régimes spéciaux et régime général : une inversion chronologique pas si innocente.

Le régime général de Sécurité Sociale nous est de plus en plus présenté comme le « régime de référence » : « *assurant la couverture la plus étendue de la frange la plus large de la population, c'est le régime de référence* »⁵. Le régime général qui au fil des années s'est étendu aux cadres salariés et à des non-salariés serait devenu la référence, la norme, le régime sur lequel les régimes spéciaux, considérés comme privilégiés doivent nécessairement, logiquement à plus ou moins long terme, s'aligner. En fait, on est là confronté à un positionnement purement idéologique qui repose sur un non-sens historique. En effet, les régimes professionnels des militaires, des fonctionnaires, des cheminots ou des mines préexistaient au régime général qui n'est instauré qu'en 1945. Si on replace ce paysage institutionnel dans sa réalité historique, alors *ce régime dit général* apparaît comme un *régime minimum*, comme *un régime résiduel*.

Dès les années 1850, les grandes compagnies de chemins de fer développent des caisses de retraite performantes sur la base d'une cotisation des salariés et d'une participation patronale. Elles seront donc, dès les années 1880, en mesure de servir des pensions ouvrières sans équivalent dans l'industrie. Ces entreprises feront de cette spécificité un argument majeur de leur politique de recrutement. Dans l'industrie minière, aux premières caisses autonomes mises en place par les compagnies va se substituer la loi du 29 juin 1894, forme primitive du régime des mines, amendée par la loi du 25 février 1914 qui crée la Caisse autonome de Retraites des ouvriers mineurs (CAROM) sur une base mixte capitalisation/répartition.

⁴ Alvin (Louis), 1947, *Salaire et sécurité sociale*, Presses Universitaires de France, pp. 42-45.

⁵ Viossat (Louis-Charles), « La sécurité sociale » in *La protection sociale en France*, 3^{ème} édition remise à jour, La Documentation française, 2001, p. 70.

Le patronat, la plupart des hommes politiques mais aussi une grande part des salariés eux-mêmes vivent les régimes de sécurité sociale des agents SNCF, des anciens mineurs, tout comme celui des agents EDF-GDF, comme une exception regrettable appelés à disparaître au nom de l'équité. Dans la presse, ces « régimes spéciaux » sont souvent brocardés, présentés comme des régimes privilégiés résultant d'une situation de monopole d'entreprises publiques. Or l'architecture de ces régimes a été, pour l'essentiel, élaborée quand ces entreprises étaient encore des entreprises privées, donc pour des salariés du secteur privé. On se doit de rappeler que ces entreprises publiques sont issues des compagnies ferroviaires nationalisées en 1937 ainsi que des compagnies minières et des sociétés électriques et gazières, nationalisées en 1946 et que ces nationalisations ne résultèrent pas uniquement d'une volonté politique mais aussi de l'évolution de ces entreprises de plus en plus dépendantes des crédits et des marchés publics.

La loi des Retraites Ouvrières et Paysannes de 1910 et, plus nettement encore, la loi sur les Assurances sociales de 1928, tendent à assurer à tous les salariés modestes une pension de retraite minimum parce que ces salariés, souvent employés par des entreprises de petites tailles, ne bénéficiaient jusqu'alors d'aucune protection vieillesse connectée sur le salaire. Le régime général fit donc office de filet de protection pour que l'écart entre branches professionnelles et catégories d'entreprises n'aille pas croissant. In fine, sur le plan de la logique économique pure, il s'agissait aussi éviter l'hémorragie des travailleurs vers les professions bénéficiant d'une couverture sociale et notamment d'un droit à la retraite.

Le régime de pensions des fonctionnaires mérite également quelques précisions d'ordre logique et historique. Les pensions des fonctionnaires, dont les avantages ou les privilèges sont aujourd'hui tant décriés, relèvent d'une évolution lentes dont les premières formes datent de l'Ancien Régime, notamment pour les militaires. La loi du 9 juin 1853. unifie les conditions d'accès à la retraite des fonctionnaires. Mais il ne s'agit pas d'un droit à la retraite. La mise à la retraite est alors discrétionnaire, à la bonne volonté du ministère concerné. Ainsi, la retraite est soit anticipée pour se débarrasser d'un agent de venu encombrant pour des raisons politiques ou personnelles, soit refusée, même à un âge avancé, en raison de l'insuffisance de fonds disponibles pour acquitter la pension. Par un avis du 17 juin 1889, le Conseil d'Etat affirme que l'administration est libre d'apprécier de façon discrétionnaire et suivant les exigences du service, le moment où elle autorise ou prescrit la cessation d'activité de ses agents. Le droit à la retraite des fonctionnaires ne sera totalement affirmé que par la loi du 14 avril 1924, donc finalement quelques années seulement avant la mise en œuvre réelle du principe d'obligation de cotisation pour les salariés et les employeurs du secteur privé, en 1928.

Au total, présenter aujourd'hui comme un principe d'équité la volonté d'aligner les régimes spéciaux sur les conditions qui ont été récemment imposées au régime général (40 années de cotisations et calcul de la pension sur les 25 dernières années) relève donc *d'une manipulation de l'histoire économique et sociale*. Cela équivaut à soutenir que tout salaire supérieur au SMIC est trop élevé parce que la norme serait le SMIC. Enfin, parler de situation privilégiée pour les régimes spéciaux de retraite relève d'un processus d'inversion équivalent à décréter que les minima sociaux ne peuvent être revalorisés car ces allocations dissuaderaient leurs bénéficiaires d'accepter un emploi rémunéré au SMIC, ou au demi SMIC pour un emploi à mi-temps, contraint. En fait, c'est le SMIC qu'il convient d'augmenter significativement tant pour relancer la croissance que pour répondre à l'augmentation des besoins sociaux.