

Zeitschrift: Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse
Herausgeber: Union syndicale suisse
Band: 75 (1983)
Heft: 2

Artikel: La protection sociale dans la crise
Autor: Questiaux, Nicole
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-386135>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 25.11.2024

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

La protection sociale dans la crise

*par Nicole Questiaux,
ancien ministre de la Solidarité nationale (France) **

Pour certains, évoquant les origines de l'Etat-providence, il s'agit d'un mouvement de régulation sociale destiné à garantir l'ordre social sans transférer les pouvoirs essentiels des classes dirigeantes à la majorité populaire. Pour d'autres – et ça n'est pas contradictoire –, les origines historiques de la protection sociale doivent être recherchées dans la lutte et la capacité d'invention du prolétariat urbain du XIX^e siècle.

Une chose est sûre: la protection sociale a été, dans l'ensemble des pays occidentaux, le principal support des progrès sociaux et des efforts de solidarité au cours des trois dernières décennies; la place croissante des dépenses de protection sociale dans le produit intérieur brut témoigne clairement de cette évolution. Ainsi, dans la Communauté européenne, les dépenses sociales représentent, selon les pays, entre 20% et 30% du produit intérieur brut.

Aujourd'hui, la protection sociale est presque partout en difficultés, et l'OCDE a fait paraître en 1980 un ouvrage collectif qui a pour titre «l'Etat protecteur en crise».

Systematiquement dénoncés, les problèmes financiers de la sécurité sociale sont directement produits par la crise dans laquelle nos économies sont plongées. En effet, le ralentissement de la croissance augmente mécaniquement le poids relatif des impôts et des cotisations sociales. Parallèlement, les prestations se trouvent alourdies des indemnités de chômage qui ne cessent de croître. Finalement, le coût de la protection sociale et des services collectifs apparaît de plus en plus lourd.

Désormais, l'évolution conjoncturelle des remboursements des dépenses de maladie est suivie avec autant d'impatience que celle des prix ou du chômage.

Désormais, le taux des prélèvements obligatoires, c'est-à-dire

$$\frac{\text{impôts} + \text{cotisations}}{\text{produit intérieur brut}}$$

est devenu un indicateur stratégique.

Sans que l'on soit d'accord sur sa signification, les experts s'affrontent pour apprécier l'impact de sa croissance rapide sur l'équilibre des finances publiques et la compétitivité des entreprises. En France, ce taux est passé de 36% en 1973 à 42% en 1981.

* Allocution prononcée le 24 mai 1982 à l'occasion des réunions des Commissions permanentes de l'Association internationale de la sécurité sociale à Paris (24-28 mai 1982), publiée dans la Revue internationale de sécurité sociale (3/82).

Des voix – nombreuses – s'élèvent pour estimer qu'un seuil a été atteint, que les limites ne peuvent plus être repoussées. La fixation des seuils est souvent peu fondée, sinon psychologiquement. Techniquement, rien ne s'oppose à ce que les 42% soient dépassés. Ainsi, par exemple, les 50% sont atteints dans les pays scandinaves.

Peut-on dire, comme le rapport du VIII^e Plan français, que «si la dérive des prélèvements obligatoires constatée dans le passé continuait, elle aboutirait rapidement à une incompatibilité avec la société d'initiative et de responsabilité choisie par les Français»? Qui, il y a dix ou vingt ans, aurait osé prévoir que les prélèvements obligatoires atteindraient leur niveau actuel sans perturbation sociale majeure?

Elle est longue, la liste des économistes qui, de Léon Say au XIX^e siècle à Colin Clark au XX^e siècle, estimaient structurellement insupportable pour le système une nouvelle croissance des dépenses sociales. Chacun d'entre eux voyait les «limites» de l'Etat-providence déjà atteintes alors qu'elles ne cessaient de reculer dans les faits.

En réalité, lorsqu'on pose le problème de la sécurité sociale exclusivement en termes de limites au prélèvement financier, on oppose implicitement les vertus supposées du marché aux rigidités tout aussi supposées des transferts étatiques.

Ce faisant, on commet des contresens sur l'interprétation des évolutions passées. Plus gravement, on s'interdit une question beaucoup plus fondamentale qui est celle du «pour quoi faire» ou des finalités de la protection sociale. Enfin, on borne les réponses à l'alternative «recul social» ou «fuite en avant».

Pour une bonne compréhension du passé

L'importance des prélèvements aujourd'hui nous interpelle. Mais la stratégie que l'on adoptera en la matière n'aura de sens qu'autant que l'on sera convaincu que le «social» et l'«économique» sont indissolublement liés. Une telle interprétation diffère radicalement de celle qui consiste à ne percevoir la dépense sociale que comme un sous-produit autonome de l'activité des entreprises. Autrement dit, lorsque le système productif marche bien, il est possible de distraire des ressources en direction des plus démunis d'entre nous; en cas de crise, la logique voudrait que l'on organise le repli social.

L'histoire et l'analyse économique démontrent clairement que cette dernière approche rend mal compte des faits.

L'histoire d'abord: il faut savoir que la protection sociale progresse par bonds, et que ces étapes n'ont généralement pas lieu en période de croissance euphorique. Il convient même de souligner, car c'est notre problème aujourd'hui, que ces engagements sociaux accompagnent le plus souvent des mutations importantes. N'oublions pas que Bismarck édifie son système de sécurité sociale en partie pour compenser la très vigoureuse répression qu'il mène contre les socio-démocrates à partir de 1878.

Le *Social Security Act* est adopté par Roosevelt en 1935, soit pendant la grande crise.

C'est en pleine guerre (1942) que Beveridge dépose le rapport «Insurance and Allied Services» qui devait servir de base à l'édification du système de sécurité sociale britannique mis en place en 1945.

De même en France, la reconstruction n'est pas engagée lorsque le «régime général» est mis en place par l'ordonnance du 4 octobre 1945. Pari sur la croissance, les systèmes de protection sociale sont aussi partie prenante à l'économie. Pari sur la croissance, nos systèmes de sécurité sociale n'ont de sens que s'ils sont liés à des politiques de plein emploi. En affirmant la priorité à l'emploi et au revenu d'activité, on limite les politiques d'assistance, on se donne les moyens d'une véritable politique sociale faite pour des actifs et non pour des assistés. Il découle de ce parti pris deux conséquences importantes.

L'objectif de la protection sociale ne peut être de venir «colmater les brèches» d'un système économique mal orienté. La protection sociale vise à apporter la sécurité et à réduire l'incertitude face aux risques qui menacent la régularité des revenus des individus: maladie, accidents du travail, vieillesse, maternité, chômage. Il s'agit d'organiser l'assurance sur une base de solidarité. Il ne s'agit pas de rendre plus égalitaire une distribution des revenus qui ne le serait pas en amont, mais seulement de faciliter la satisfaction de certains besoins sociaux reconnus comme prioritaires. Dans ces conditions, il n'y a pas lieu de s'étonner si la progression très rapide des prestations sociales ne s'est pas toujours traduite par une réduction des inégalités.

Autre conséquence qui découle de la précédente, le régime d'assurance sociale doit être un système généralisé et ouvrir des droits à l'ensemble de la population quel que soit son statut d'emploi ou son revenu. La sélectivité rend fragile la protection sociale. On l'a bien vu en France, où les cas particuliers d'indemnisation s'étaient multipliés – rendant les droits de chacun peu compréhensibles et les coûts de gestion très élevés. Cette assurance obligatoire pour tous garantit en quelque sorte une certaine régularité dans la progression du revenu. Ceci souligne combien la protection sociale est partie prenante à l'économie.

Elle l'est du point de vue du revenu. Classés «dépenses», les transferts sont de plus en plus fréquemment assimilés à de véritables détournements de fonds dont pâtirait le système productif et plus généralement le marché. C'est oublier un peu vite que c'est la combinaison salaires-transferts qui a permis d'assurer des débouchés en croissance régulière à la production dite «de masse». Aujourd'hui, en moyenne, lorsqu'un ménage français dépense cent francs, environ un tiers provient des prestations sociales.

De même, en raison de leurs liens étroits avec l'évolution des effectifs salariés, les recettes de la sécurité sociale dépendent de la situation économique. Aujourd'hui, les ressources sont de plus en plus difficiles à prévoir et les déséquilibres apparaissent.

Plus généralement, les restructurations industrielles souvent brutales ont pu être acceptées du fait des mécanismes de la protection sociale et notamment des indemnités de chômage et de licenciement.

Il faut bien voir aussi que l'ensemble des services sociaux est directement créateur d'emplois ou d'investissement: que l'on songe aux services de santé, par exemple.

Enfin, dans le passé, les prestations sociales ont constitué une formidable machine anticyclique. Aujourd'hui, le rôle des prestations sociales comme facteur de relance n'est plus aussi assuré. En effet, dans une économie ouverte sur l'extérieur et dont la dépendance à l'importation est forte toute relance de la consommation se traduit surtout par un supplément d'achats à l'étranger. Il reste que tout repli de la protection sociale aurait, à supposer qu'on y parvienne, des effets secondaires macro-économiques considérables. Ceci, d'ailleurs, laisse de côté le problème des droits acquis et l'absence de rigueur d'une attitude qui consiste à faire payer pour des droits, puis à limiter ces mêmes droits.

Il est clair, cependant, que l'ensemble des ruptures qui affectent nos économies font que le retour au régime de croissance antérieur n'est plus possible. Une mutation est en œuvre que nous devons accompagner d'une avancée sociale.

Une avancée sociale doit accompagner la mutation technique

Il n'y a jamais de mutation technologique de grande ampleur qui soit paisible. En effet, des forces de destruction et de création coexistent et s'affrontent. D'un côté, on assiste à une mise en cause de la régularité de la croissance antérieure avec son cortège d'insécurité, de redistribution des pouvoirs, de rivalités entre les nations, de menaces pour les situations acquises. De l'autre côté, de nouvelles sources de développement se créent, rendant possible des avancées sociales. Aucun gouvernement ne peut rester indifférent à l'affrontement, les germes de progrès risquant toujours d'être asphyxiés sous les difficultés économiques présentes.

En France, les analyses situent ces germes de liberté dans les relations de travail, dans une plus grande autonomie des choix culturels, enfin dans la mise en œuvre de nouvelles solidarités rendues possibles par la décentralisation et la baisse de la durée du travail. En ce sens, l'innovation sociale est primordiale si l'on veut que la mutation technique soit une libération et non pas un asservissement à des forces incontrôlées. Pour la France, l'avancée sociale est d'autant plus nécessaire que le système encore inachevé présente des signes d'essoufflement.

Me limitant dans ce qui suit au seul cas français, je regrouperai les signes d'essoufflement autour de quatre thèmes.

Premier thème: la crise des solidarités. Les progrès de la sécurité sociale reposent sur sa généralisation et sur l'uniformisation des prélèvements comme des prestations. Les conditions pour y parvenir sont principale-

ment l'extension du salariat et l'homogénéisation des statuts dans l'emploi.

Or, au cours de la décennie passée, la France s'est fragmentée. On a assisté au développement de l'économie «informelle» et à la multiplication des statuts: emplois précaires, intérimaires, sous-traitance... Sans compter qu'un nombre croissant d'individus estiment qu'il est plus avantageux d'améliorer leur sort hors d'une avancée collective. Toutes situations qui bloquent un développement clair de la protection sociale.

Certes, à l'exception de quelques cas douloureux, nos concitoyens sont désormais couverts pour la maladie et la vieillesse. Mais les régimes particuliers se sont maintenus à côté du régime général, mais le principe «à droits à prestations comparables, devoirs à cotisations identiques» n'est toujours pas respecté, ne serait-ce qu'en raison de l'existence du plafond.

Enfin, les régimes complémentaires se sont multipliés à tel point que certains vont jusqu'à parler de «sécurité sociale bis».

La prolifération des statuts, la vigilance sur les différences dans les avantages acquis font qu'il n'y a plus de progrès social simple; il faut pouvoir en permanence assurer le maintien des avantages *relatifs*. Finalement, aujourd'hui, la protection sociale se présente, dans certains cas, comme le champ clos où s'affrontent des clientèles.

En outre, cet éclatement des solidarités se trouve accentué par le fait que tous les mécanismes de prélèvements et de prestations sont devenus aussi invisibles que possible.

Peu de salariés connaissent précisément le montant des charges sociales liées à leur salaire. Plus généralement, on ne dispose d'aucun bilan indiquant selon les tranches de revenu «qui paie et qui reçoit». Les individus n'ont aucun moyen de voir le rapport entre les prélèvements individuels et leur utilisation collective. Il en résulte une certaine irresponsabilité face à des flux financiers qui ne cessent de gonfler.

Second thème: les gaspillages associés à la bureaucratisation. Les services de la protection sociale, comme les entreprises géantes, sont victimes de leur propre croissance: frais de gestion difficiles à maîtriser, rigidités multiples. En poussant à l'extrême la critique, les principes même du fonctionnement des services seraient la cause de leur accroissement. Sans épouser totalement les théories sur la bureaucratie, il est évident que nos institutions de sécurité sociale se sont développées en oubliant parfois l'utilisateur. Ainsi, certains se perdent dans des réglementations tatillonnes écrites dans une langue d'un autre âge, sans que pour autant les plus démunis soient véritablement protégés. L'administration sociale est devenue abstraite, voire peu accessible. Cette évolution est d'autant plus inacceptable que nos sociétés «médicalisent» de nombreux problèmes et qu'il devient de plus en plus difficile d'ajuster le système de santé aux besoins réels.

Le troisième thème est une interrogation sur la capacité des transferts à structurer la consommation dans un sens favorable à l'industrie de l'avenir.

Il faut d'abord bien prendre la mesure de la réduction considérable des effets sur la croissance des politiques de relance par le soutien de l'investissement ou de la consommation. Cette situation résulte de l'ouverture des économies au commerce mondial qui fait de la «contrainte extérieure» la variable clé de la gestion économique. Dans ce contexte, la compétitivité et le progrès social – autrement dit la socialisation de la demande – peuvent sembler contradictoires à court terme dès lors que les structures industrielles ne suivent pas.

Aujourd'hui la combinaison «salaires-transferts», opérante dans le passé, en ce qu'elle assurait une consommation de masse à une production de masse, n'est plus aussi efficace: l'industrie nécessite avant tout de renouveler ses investissements de base.

Quatrième thème: les demandes de sécurité évoluent. Outre le besoin de sécurité face à la perte (ou à l'insuffisance) de revenu, d'autres demandes s'expriment. En particulier, les plus pressantes portent sur la sécurité physique dans les grandes villes et sur la prévention des risques technologiques comme les accidents nucléaires.

Mais il faut être conscient. Attaquée, vilipendée, la sécurité sociale dans ses succès n'est pas remise en cause: elle représente un acquis. C'est pourquoi j'ai la certitude que, si le retour à une croissance forte est hors de portée, maintenir la part des prélèvements dans la production intérieure brute à son niveau actuel demandera des efforts dont les effets ne se feront sentir qu'à moyen terme. Pour la France, il faudra servir des retraites à des bénéficiaires que l'on peut recenser aujourd'hui et qui ont payé pour cela. Il sera impossible de supprimer des indemnités de chômage aux deux millions de chômeurs français, et on sait aussi que maîtriser les dépenses de santé de façon aveugle défavorisera en premier les plus mal lotis de nos concitoyens.

Finalement, et je voudrais sur ce point vous convaincre, il n'y aura pas de sortie de crise sans une mutation positive de la protection sociale – sans une avancée sociale. Le choix n'est pas entre renouvellement industriel et protection sociale. Il n'y aura pas l'un sans l'autre.

Organiser une mutation positive de la protection sociale

Il ne s'agit pas de transformer nos systèmes de protection dans un sens défensif, mais de promouvoir positivement une avancée sociale susceptible d'accompagner la mutation en cours et d'effacer les signes d'usure. En ce sens, je dirai que l'avenir du système de protection sociale français dépend principalement de quatre facteurs: du degré de réalisme avec lequel on apprécie les perspectives à moyen terme; de notre capacité à lutter contre tous les corporatismes, contre tous les fractionnements; de notre aptitude à retrouver les motivations fortes; enfin, de notre habileté à rapprocher le système des usagers.

S'obliger à la lucidité vis-à-vis tant des prélèvements que des prestations: payer des retraites à des salariés qui ont cotisé pendant au moins 37,5

ans, rembourser des frais de maladie, assurer un minimum de revenu de remplacement à des chômeurs sont des droits acquis par l'ensemble des salariés de ce pays. Ils ne sont pas excessifs compte tenu du degré de développement atteint par notre pays, et je me fais un devoir de les maintenir. Pour y parvenir, il est indispensable de prendre la mesure des difficultés financières et d'en inscrire les solutions dans le Plan.

En dépit de leur caractère très provisoire et souvent fruste, tous les travaux de projections, effectués à ce jour, sont unanimes sur le diagnostic: l'ensemble – indemnités de chômage, prestations familiales, retraites et dépenses de santé – devrait croître à un rythme supérieur aux recettes d'ici 1987.

Cette situation n'est pas nouvelle, on l'observe depuis 1975. Elle n'est pas non plus surprenante dès lors que les emplois et les ressources de la protection sociale obéissent à des logiques relativement indépendantes. Les premiers dépendent essentiellement de l'évolution du nombre d'ayants droit et de dispositions réglementaires peu sensibles aux aléas conjoncturels. Les recettes, pour leur part, du fait de leur origine pratiquement unique, sont principalement liées aux mouvements de l'emploi salarié et des salaires.

Outre les difficultés économiques présentes, il faut bien voir que le développement accéléré du salariat observé dans les années soixante touche à son terme. Désormais, la croissance des effectifs de bénéficiaires risque d'être plus rapide que celle des cotisants. Désormais aussi, bien avant la maladie, la charge de la vieillesse est la source principale de la progression des coûts.

Le réalisme conduit également à ne pas chercher à maîtriser les dépenses de santé de façon aveugle. En particulier, les solutions consistant à augmenter la part des dépenses de maladie payées par les intéressés ne sont pas toujours les plus efficaces même si elles paraissent simples. Elles accentuent souvent l'inégalité, poussent à utiliser davantage l'hôpital et rejettent sur l'aide sociale une partie des charges.

Enfin, je le répète, les prestations sociales constituent – aujourd'hui en période de crise – un soutien indéniable au revenu disponible des ménages. Ce rôle des prestations dans la dynamique économique, mais aussi dans la régulation sociale n'est pas arrêté pour l'avenir. Ou bien on parvient à réduire considérablement le chômage et à relever significativement les bas salaires, et ce rôle peut s'atténuer – du moins en ce qui concerne les prestations familiales. Ou bien, on n'y parvient pas, et les compléments de revenu ou les revenus de remplacement ou encore les services collectifs seront plus nécessaires que jamais.

Puisque le besoin de financement existe, autant l'assumer. Il est indispensable d'en programmer les modalités sur plusieurs années pour deux raisons principales: les entreprises doivent pouvoir intégrer sans trop d'incertitude les prélèvements sociaux dans leurs prévisions; l'importance des masses financières considérées est telle que tout aménagement doit être assorti d'un calendrier.

Au-delà, les recettes de notre système de sécurité sociale, dépendant en quasi-totalité du mouvement des salaires, sont devenues très fragiles dans la crise. Il nous semble qu'il faut élargir la base de financement de la sécurité sociale et que cet élargissement doit emprunter la voie budgétaire. Ceci, il faut le préciser, rapprocherait la structure des ressources sociales de celle qui prévaut dans les pays de la Communauté.

Combattre tous les corporatismes, tous les fractionnements: la rareté des moyens financiers conduit à devoir appliquer avec fermeté le principe «à droits à prestations comparables, devoirs à cotisations indentiques». Nous le savons, le problème de l'harmonisation entre régimes est difficile, car comment définir l'égalité des droits et des devoirs entre catégories sociales placées dans des conditions très différentes? Ces questions, néanmoins, sont essentielles du point de vue de la justice.

Toujours pour aller dans le même sens, il nous paraît important de faire cotiser chacun sur l'ensemble de son revenu, c'est-à-dire de prélever sur la totalité du salaire et des rémunérations accessoires. L'application de ce principe ne satisfait pas seulement la justice, mais aussi l'économie: les charges sociales doivent être neutres vis-à-vis du niveau de salaire et de qualification. Or, aujourd'hui en France, le système des cotisations pèse relativement plus sur certains types d'entreprises, notamment celles où le salaire moyen est inférieur à la moyenne, ce qui est souvent le cas des entreprises traditionnelles. En outre, il décourage l'embauche. Parallèlement, il faudrait pouvoir rendre plus visibles les efforts de chacun, notamment en matière fiscale.

Les dispositions que nous venons d'adopter pour abaisser l'âge de la retraite constituent bien un effort pour donner à chacun des droits comparables. Répondant à l'une des plus anciennes revendications des travailleurs, le gouvernement remédie à une injustice: l'espérance de vie est moins élevée pour les catégories socioprofessionnelles soumises aux tâches les plus dures et pour les salariés qui entrent les plus jeunes dans la production. Ce faisant, on supprime la «garantie de ressources» qui était bien pour certains salariés une forme de préretraite, mais n'était pas un droit ouvert à tous les salariés.

Retrouver les motivations fortes: on l'a souvent dit, «on ne tombe pas amoureux d'un taux de croissance» et on n'accepte pas davantage un «pourcentage de prélèvement». Il nous faut mettre en avant les raisons qui permettent de retourner à l'essentiel.

La finalité n'est pas l'égalité, mais plus de justice: plus de justice dans le travail, plus de justice dans les transferts.

Pour cela, nous devons nous appuyer sur des motivations fortes: le souci de chacun de bien préparer sa retraite, d'être aidé en cas de chômage ou encore l'acceptation par chacun d'entre nous de l'aide aux plus démunis, par exemple en direction des handicapés.

Rapprocher la gestion de l'utilisateur: parmi les mesures prises par le nouveau gouvernement, deux devraient faciliter l'innovation sociale. Il s'agit de la décentralisation et de la réduction de la durée du travail. Ce nou-

veau contexte favorise les prises de responsabilité et l'organisation de services de voisinage.

La réforme des conseils d'administration des caisses, dans laquelle nous sommes engagés, va rendre les salariés plus clairement responsables de la gestion des caisses de sécurité sociale, qui drainent – rappelons-le – un budget supérieur à celui de la nation. Responsabilité à prendre aussi dans le cadre de la décentralisation qui se prépare: ainsi, par exemple, il semble possible de parvenir à une meilleure gestion des dépenses de santé en rendant leurs responsabilités tant à ceux qui soignent qu'aux patients eux-mêmes.

Responsabiliser les usagers et tous ceux à qui il incombe de diriger des hôpitaux, des bureaux d'aide sociale, voire de grandes associations privées, se révèle aujourd'hui indispensable pour lutter contre la bureaucratie et les corporatismes dont nous héritons et qui freinent les changements pour un mieux vivre quotidien.

La solidarité ne peut pas seulement reposer sur des droits, des règles et des procédures, elle doit avoir une dimension volontaire et locale.

Doivent ainsi pouvoir se développer des réseaux de voisinage, des services d'échanges mutuels bien ancrés sur les nécessités et les problèmes locaux. Ces services ne remplaceront jamais, comme certaines le pensent, les institutions sociales qui ont fait leurs preuves, mais ils peuvent apporter des souplesses et freiner la «marchandisation» des besoins.

Conclusion

Pour conclure, je voudrais insister sur le fait qu'il n'y aura pas d'avancée sociale si l'amélioration de l'emploi n'est pas la priorité pour laquelle tout doit être mis en œuvre. De fait, nous devons sortir de la crise pour et par la solidarité.