

Serge Urbany

L'Etat social dérivé de sa trajectoire

La politique sociale sélective remet fondamentalement en question l'Etat social.

« Au XXI^e siècle, la politique de la gauche, c'est la sélectivité sociale » a déclaré Jean Asselborn, vice-président du gouvernement en juin 2008. Un autre grand défenseur de la politique sociale sélective, Jean-Claude Juncker aime à s'appeler « le dernier communiste ».

Pour mieux comprendre en quoi ces propos sont affabulateurs, il faut se rendre compte de la révolution que constituait au XX^e siècle la naissance de la sécurité sociale et de l'Etat social. Loin d'être une simple assurance, la sécurité sociale confère un véritable statut et un état de bien-être social aux travailleurs et travailleuses et à leurs familles. Ce statut est basé non pas sur la providence (comme tend à la faire croire l'expression idéologique d'« Etat providence »), mais sur la reconnaissance du travail créateur de richesses, essentiellement par une cotisation assise sur les salaires.

Depuis le début de l'ère Thatcher-Reagan et l'essor du néolibéralisme, ces acquis ont fait l'objet d'une série de contre-réformes qui sont actuellement en train de se transformer en une véritable contre-révolution politique. Elles s'insèrent dans le « changement de phase d'une expansion matérielle à une expansion financière¹ » du capitalisme mondial depuis la fin des années 1970 et accompagnent au Luxembourg l'émergence d'une des principales places financières européennes et mondiales.

Les étapes d'une dérive

La dérive de l'Etat social de sa trajectoire historique dans le secteur privé s'est opérée en plusieurs étapes qui constituent autant de désengagements

On ne voit traditionnellement pas le caractère socialisant de l'Etat social : la solidarité, le financement selon les moyens et la distribution selon les besoins !

de la sécurité sociale par les actionnaires et propriétaires que de déréglementations du droit du travail :

1) Dans le financement de la sécurité sociale, la dérive a débuté par la diminution des cotisations sociales (comme véritable deuxième salaire indirect) et leur remplacement par une fiscalisation accrue.

En 1984, la contribution de l'Etat à titre de garantie a été remplacée par une prise en charge fiscale limitée à un tiers des cotisations. Depuis cette réforme, la cotisation sociale a été figée à 8 % pour chacune des trois parts (patronale, salariale, fiscalisée).

Il y eut fiscalisation de l'assurance chômage avec mise hors vigueur de la cotisation spéciale des employeurs en

1983, ensuite reprise par l'Etat des cotisations des entreprises privées pour les allocations familiales et le congé de maternité, ainsi qu'une liste interminable et toujours rallongée de prises en charge de cotisations sociales dans le cadre des diverses « mesures pour l'emploi ».

L'abolition, dans le cadre du statut unique, des cotisations sur les heures supplémentaires a été jusqu'à présent le point final de ce désengagement de l'économie de la sécurité sociale. Dans ce dernier cas, l'Etat n'intervient plus, il n'y a tout simplement plus de reconnaissance de ce travail dans la continuation du salaire, les prestations pécuniaires de maladie et les pensions.

2) Tandis que le revenu minimum garanti (RMG) a été dès le début fiscalisé, l'introduction de l'assurance dépendance a donné lieu au remplacement de la cotisation sociale par une contribution sur les revenus des personnes protégées.

3) L'institution d'un deuxième pilier d'assurances complémentaires (directives européennes) et le placement de la réserve de la sécurité sociale en fonds de placement de titres préparaient les attaques actuelles contre la sécurité sociale comme système public et solidaire.

Serge Urbany est juriste à l'OGBL et ancien député de déi Lénk. Ses contributions dans ce numéro ne l'engagent que personnellement.

Le rapport du Bureau international du travail avait même prévu l'allocation de titres financiers individuels aux assurés sociaux et aux pensionnaires, comme en Suède.

4) La politique d'activation des chômeurs indemnisés et des demandeurs d'emploi était basée sur la « responsabilisation » personnelle (obligations contraignantes pour les bénéficiaires, obligations vagues et non contraignantes pour les employeurs ou les administrations). Cette politique, qui se base sur le contrat d'activation individuel, est très présente dans la législation sur le chômage (loi 5611) et devait au début être introduite dans la réforme de l'aide sociale. Le statut de l'Etat social dominant des droits collectifs est remplacé par le contrat de l'Etat libéral basé sur l'« égalité » des parties contractantes. De nouveaux contrats d'insertion ont été introduits en marge du Code du travail.

5) Dans deux cas significatifs la reconnaissance de droits sociaux a été liée à la durée du travail antérieur, avec perte de droits forfaitaires : l'indemnité pécuniaire de maladie n'est plus continuée au terme d'une occupation de moins de 6 mois, ce qui fait qu'on perd dans ce cas l'emploi et la couverture maladie et que l'on est doublement pénalisé ; le chômage a été proratisé (p. ex. 6 mois de travail = 6 mois d'indemnisation). Cette demande de limitation des prestations sociales à la durée du travail « effectif » antérieur est une des lignes d'attaque des néolibéraux, p. ex. en matière de pensions (pension liée uniquement au travail effectif, non prise en compte des périodes de remplacement).

6) Avec la généralisation du régime des employés privés par le statut unique, la moitié de la branche maladie de la sécurité sociale (prestations en espèces) est privatisée, c'est-à-dire remplacée par l'autofinancement et l'assurance privée. Les tarifs de la Mutuelle des entreprises, qui rembourse la continuation de salaire pour les entreprises n'ayant pas une assurance privée, sont proportionnels au taux d'absentéisme de chaque entreprise.

7) La réforme de l'assurance accident, pas encore votée au moment de la rédaction de cet article, est calquée sur le mode d'une assurance privée (reconnaissance du préjudice esthétique, mais rente d'accident non viagère seulement à partir d'un taux de 10 % d'invalidité

partielle permanente). Les auteurs du projet de loi s'attendent à une baisse des prestations de moitié d'ici 2020.

Il faut ajouter que dans le domaine public, financé par l'impôt, la tendance est à une adaptation forcée au statut privé, par la réforme des pensions, les externalisations vers des établissements publics, les privatisations, les contrats précaires. Le point culminant a été atteint par les attaques actuelles en matière salariale et statutaire.

L'état des forces actuel

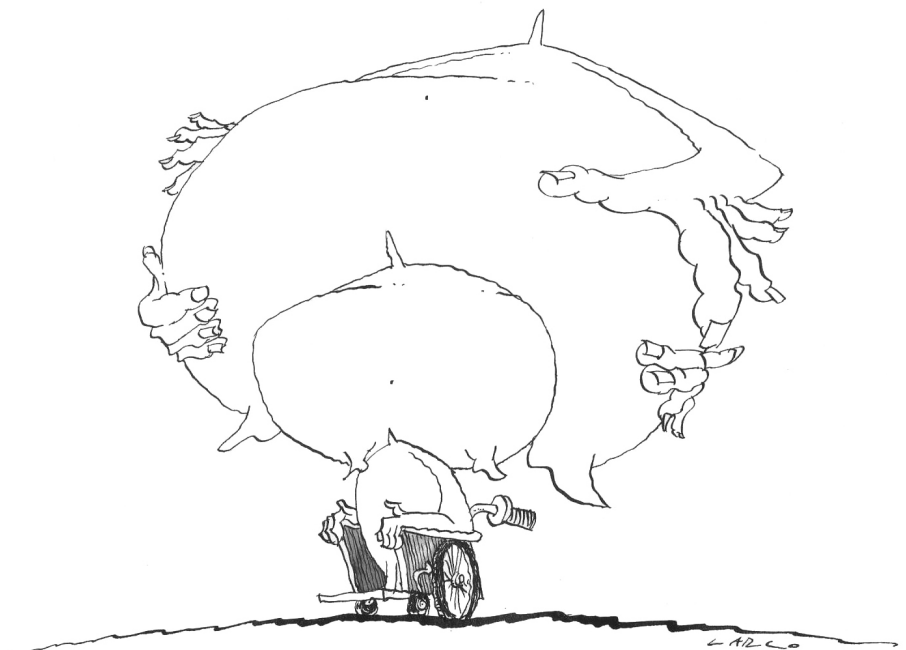
La cotisation sociale reste le principal moyen de financement de la sécurité sociale dans un pays où deux tiers des travailleurs sont non-luxembourgeois et même non-résidents. Elle bénéficie d'une grande légitimité et elle constitue d'ailleurs un moyen de financement indispensable au vu du fait que 80 % des entreprises ne payent pas d'impôt. C'est le seul prélèvement sur les bénéfices qui rapporte encore².

Au moment de la création de l'assurance accident comme branche de la sécurité sociale en 1902, il y a eu une pétition de 27 industriels, exigeant « la liberté d'être son propre assureur » et la « liberté de s'assurer auprès d'une compagnie d'assurance privée ».

En réponse à cette revendication du milieu patronal, la section centrale de la Chambre des députés (encore censitaire !) déclarait fièrement : « L'industriel, qui entre dans notre future Association d'assurance (...), paie des cotisations comme le citoyen qui va habiter une commune acquitte les impositions de celle-ci tant qu'il y demeure. La solidarité, qui s'impose pour bien des relations de notre droit public, diffère essentiellement de la justice du droit privé avec son équivalence commutative du *do ut des* » (je donne pour que tu donnes ; échange d'obligations équivalentes)³.

La théorie de l'Etat social, qui dépasse la simple assurance (voir l'article page 39 sur cette question), se trouvait déjà en principe fondée dans cette citation de 1902. Jean-Claude Juncker a, par la réforme des prestations en espèces (voir en haut sub 6) entendu avec cent ans de retard les 27 industriels auxquels son prédécesseur Eyschen avait fait la sourde oreille. Il a introduit la liberté d'être son propre assureur et la liberté de s'assurer !

Il a pu aussi le faire parce que, dans le milieu ouvrier, les catégories de l'assurance comme propriété privée sont encore vivantes. On ne voit traditionnellement pas le caractère socialisant de l'Etat social : la solidarité, le finance-



ment selon les moyens et la distribution selon les besoins ! Lors de la discussion en 1984 sur le « *Renteklau* » à la Chambre des députés, même les députés communistes ont défendu le système capitalisé appartenant aux assurés pris individuellement. Cela s'est vu aussi dans le contexte des oppositions ouvriéristes lors de l'extension de la sécurité sociale à d'autres catégories de travailleurs, ou lors de l'accord à placer « notre argent » en titres pour qu'il « rapporte ». C'est sans doute pour cette raison que des contre-réformes majeures, comme la privatisation de l'assurance maladie, la financiarisation de la réserve de pension ou l'adaptation de l'assurance accident au secteur des assurances ont pu être acceptées sans heurts majeurs. On restait toujours dans le registre de l'assurance auquel se réduit souvent l'horizon même à gauche !

Au moment de faire passer la continuation du salaire par l'employeur, Juncker s'est également habilement basé sur une ancienne revendication ouvrière (qu'il disait avoir rêvé depuis longtemps de réaliser !), celle de l'obtention du statut d'employé, vue comme un avancement social, alors qu'en réalité le statut du fait de la caisse de maladie était déjà beaucoup plus avancé que le statut de l'employé en matière de continuation de salaire⁴. Quand les syndicats se sont aperçus des dangers de la campagne patronale contre l'« absentéisme », ils ont revendiqué le statut unique par l'affiliation des employés à la caisse, mais il était trop tard. Le secteur financier a protégé les bénéfices des assureurs et a obtenu la généralisation de la soumission des salariés à l'employeur pendant la maladie.

En général, les réformes structurelles visant à déplacer la répartition des revenus et les rapports de force entre travail et capital ont été acceptées dans l'espérance que les revenus extraordinaires dus au travail, surtout frontalier, dans le secteur financier continueraient de parvenir au salariat.

Il est à remarquer que la plupart des changements au droit social et au droit du travail ont été l'œuvre de gouvernements à participation socialiste depuis 1984 – avec une seule exception de 1999 à 2004 – et que Jean-Claude Juncker a toujours figuré au gouvernement à des postes clefs, en tant que ministre du Travail ou ministre des Finances. Cette

constellation a toujours inclus les syndicats. Avec l'offensive tous azimuts contre l'Etat social lors de la tripartite de 2010, la limite de tolérance est maintenant atteinte et les négociations entre « partenaires » sociaux prennent de plus en plus l'allure de batailles rangées.

Le « partenariat social », le « modèle luxembourgeois », commençait à montrer les premières fissures avec la tripartite de 2006 et les lois qui l'ont suivie, ressenties surtout par le principal syndicat de gauche comme une humiliation. Elles ont mis en cause son autonomie et sa légitimité de représentation d'un

« Les programmes très sélectifs sont mal revalorisés, se détériorent au cours du temps car les bénéficiaires sont minoritaires, mal organisés, peu légitimes, voire stigmatisés. » (Antoine Math)

salariat qui est de plus en plus important numériquement, de plus en plus multinational et dépourvu du droit de vote. La désillusion des syndicats s'est également faite en rapport avec la politique européenne.

La préparation à l'assaut final : la « politique sociale sélective »

La « politique sociale sélective » a été officiellement introduite en 2008 par une série de mesures fiscales visant à remplacer un crédit fiscal (classes d'enfants dans le tableau d'imposition) et trois abattements fiscaux (de salaire – « *Arbeitnehmerfreibetrag* » –, de pension et monoparental) par des allocations sociales uniformes appelées « boni d'enfant » ou « crédit d'impôt » (une autre mesure de politique sélective consiste dans les « chèques services » qui sont réservés aux enfants de moins de 12 ans et aux résidents).

Ces allocations sont soit payées par la caisse des prestations familiales (dans le cadre du « boni d'enfant »), soit avancées par les employeurs ou l'organisme de pension (en ce qui concerne les crédits d'impôts).

Ces allocations sont en principe universelles. Elles sont cependant introduites dans le cadre d'une « politique sociale sélective » parce qu'elles bénéficient en

réalité uniquement aux ménages qui ne payent pas d'impôts. Ceux-ci reçoivent un véritable plus par ces allocations, tandis que les contribuables perdent en contrepartie leur avantage fiscal. L'allocation forfaitaire, qui n'est pas indexée, perd en valeur avec le temps.

Le boni pour enfants, payé actuellement mensuellement, s'apparente à une deuxième allocation familiale pour les personnes qui ne payent pas d'impôts. Alors pourquoi ne pas l'intégrer dans l'allocation familiale ? L'explication pourrait en être que son sort n'est pas encore réglé. Sera-t-il rendu sous ressources à l'avenir, réservé aux seuls résidents ? Ou sera-t-il uniformisé ensemble avec d'autres « crédits d'impôts » pour former une « allocation universelle » (*Bürgergeld*), également réservée aux résidents ? L'OCDE réclame pour le Luxembourg le remplacement des systèmes de protection sociale universels basés sur le travail par des aides ciblées en matière de politique familiale.

Payés par l'employeur ou par la caisse de pension, les anciens abattements apparaissent aux familles non imposées comme un ajout au salaire minimum, selon l'expression de Juncker, donc comme une subvention des petits salaires par l'Etat.

Des avantages fiscaux sur le revenu du travail salarié sont donc remplacés par des allocations sociales à effet sélectif. Encore une fois, le gouvernement a habilement joué sur d'anciennes revendications de gauche (crédits d'impôts identiques pour tous au lieu d'abattements progressifs ; « impôt négatif » pour ceux qui ne payent pas d'impôts) en présentant cette mesure comme une mesure de justice sociale faisant profiter les ménages non imposés des avantages fiscaux dus jusqu'à présent aux personnes payant des impôts.

Mais alors on aurait pu laisser en place les mesures fiscales au lieu de les abolir (d'ailleurs les classes d'impôts pour enfants étaient des crédits identiques pour tout le monde) et introduire en plus un crédit (« impôt négatif ») pour les personnes affranchies de l'impôt sur le revenu. Si on ne l'a pas fait, il faut se demander si ces mesures ne sont pas annonciatrices d'une toute autre politique fiscale allant en direction de la « *flat Tax* » ou « *Prokopfsteuer* ».

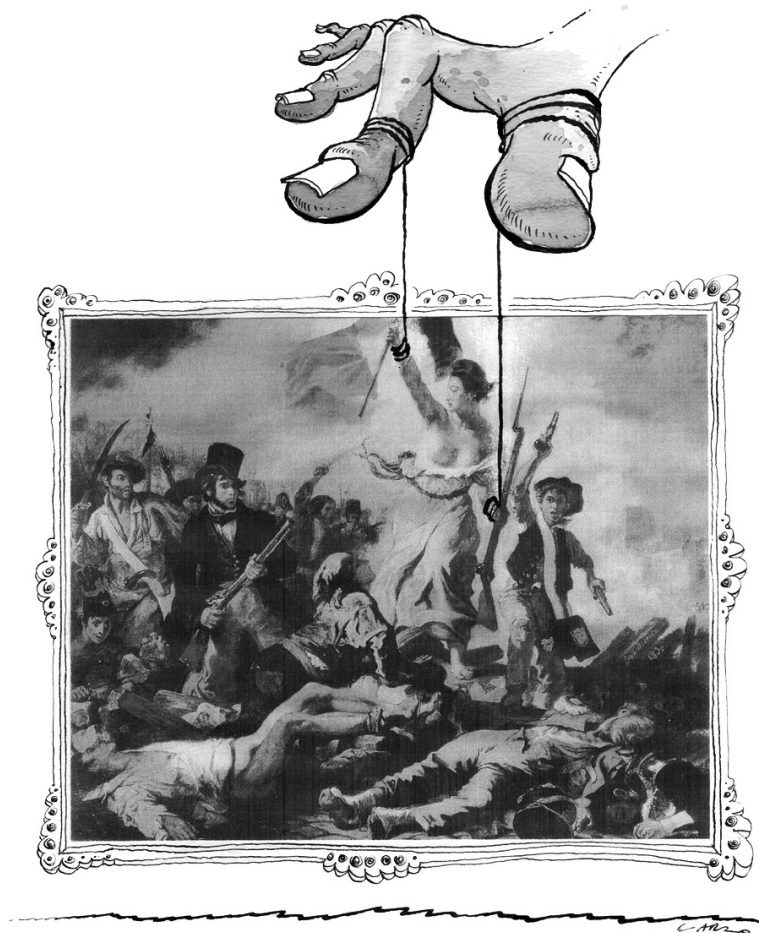
En effet, une étude de l'administration fiscale, commanditée par Juncker, pré-

voit un impôt plat à faible taux pour les revenus non professionnels, comme les revenus du capital (auxquels seraient éventuellement assimilées les rentes du deuxième pilier et une partie des revenus des indépendants).

L'étude plaide certes pour le maintien de la progressivité des revenus professionnels (salaires), parce que l'inverse serait encore impopulaire. Mais l'abolition des avantages fiscaux rend l'impôt plus pesant. Comme apparemment 40 % de la population ne paie pas d'impôts et que les couches supérieures de revenus ont été avantagées par l'abaissement de la progressivité de l'impôt à 38 % (un des taux les plus bas en Europe), les fameuses « couches moyennes » supportent la charge de cette augmentation d'impôts.

Comme elles constituent le « *Mittelstandsbuckel* » dans les barèmes d'impôts⁵, il y a fort à parier qu'une politique en leur faveur pourrait consister, non pas dans un rehaussement de la tranche fiscale maximale (qui enlèverait aussi le *Mittelstandsbuckel* en taxant plus fortement les très hauts salaires), mais dans un nouvel abaissement de cette tranche, dans une réduction du nombre des tranches d'imposition ou carrément dans un taux unique. Si l'imposition des produits du capital est abaissée à 15 %, les « couches moyennes » ne vont-elles pas réclamer aussi un impôt sur le salaire de 15 % ? Avec l'argument de ne pas dévaloriser les revenus du travail par rapport à ceux du capital. En même temps, la pression augmentera pour l'introduction d'un système social sélectif, moins onéreux à financer par l'impôt.

Une autre conséquence de la politique sociale sélective vise les assurances sociales. Dans l'étude non publiée de l'Inspection générale de la sécurité sociale sur la réforme des pensions est prôné un abaissement du taux de remplacement des salaires au niveau des carrières faibles, « planes », et le recours des assurés à revenu plus élevé « à d'autres produits de prévoyance vieillesse (pensions complémentaires au niveau de l'entreprise, assurances individuelles, investissements immobiliers) ». En Suède, sur le modèle de laquelle a été calqué le fonds de compensation plaçant la réserve des pensions sur les marchés financiers, la pension légale, strictement limitée aux cotisations payées, est assise sur un revenu correspondant à peu près à une fois et demie le revenu social minimum



au Luxembourg et accompagnée d'une assurance obligatoire financée par la participation aux placements boursiers. L'avenir pour le Luxembourg ?

Selon Antoine Math la politique sociale sélective constitue « un élément récurrent dans la discussion sur la place qui devrait revenir aux logiques d'assurance et d'assistance⁶ », donc d'un retour aux critères d'avant l'Etat social du XX^e siècle. Ensuite, le motif de cette politique se situe dans le cadre « des contraintes budgétaires présentées comme incontournables » et découle de la volonté de consacrer moins d'argent privé à des systèmes de sécurité sociale.

Pour camoufler cet aspect, on met volontiers en avant la prétendue efficacité due au fait de donner à « ceux qui en ont réellement besoin » et d'arrêter la politique de l'arrosoir (*Gießkannenpolitik*).

Math vient cependant à la conclusion que « les systèmes s'adressant au plus grand nombre, bénéficient donc largement aux catégories sociales qui contri-

buent au financement du système, (et) reçoivent en retour le soutien de ces catégories et se révèlent à l'expérience bien plus généreux et pérennes que les systèmes très ciblés sur les catégories démunies ». Ainsi en Irlande et en Grande-Bretagne, pratiquant une politique familiale sélective, le taux de pauvreté des enfants serait plus élevé que dans d'autres pays. « Les programmes très sélectifs sont mal revalorisés, se détériorent au cours du temps car les bénéficiaires sont minoritaires, mal organisés, peu légitimes, voire stigmatisés. »

Il n'y a qu'à imaginer au Luxembourg un index qui serait limité à 1,5 fois le salaire minimum, comme l'exigent les organisations patronales. Peut-on imaginer une manifestation de masse pour sa défense ? Aux Etats-Unis de larges couches de la population, assurées individuellement, s'opposent actuellement à l'introduction d'une couverture de maladie générale par peur d'une perte de situation privilégiée (reproche de l'« égalitarisme »). Ainsi, la coalition de

l'OGBL et de la CGFP dans la tripartite pour écarter un tel index sélectif a-t-elle été un signal fort pour une unité du salariat et pour des syndicats généralistes. Si les différences de revenu sont trop importantes, il faut intervenir à ce niveau. Les systèmes sociaux sont en principe assis sur la situation des revenus et en sont le reflet.

Pour une politique sociale universaliste

La politique sélective est la suite logique des baisses de cotisations, des baisses d'impôts pour le capital et les plus riches (du fait des réformes fiscales majeures des années 2001 et 2002), donc de la diminution de la valeur du travail par rapport à celle du capital qui n'a fait qu'augmenter tout au long des dix dernières années. Elle vise à diviser le salariat désormais rendu « unique » par le statut du même nom.

Il faut prôner au contraire une politique universelle qui passe non seulement par les systèmes sociaux, mais aussi par la gratuité étendue des services publics.

Quel est l'homme libre ? Celui qui entre à bas tarif dans une piscine, au même tarif qu'une personne plus riche, sans aucune différence ? Ou celui qui doit se faire rembourser le prix plus élevé sur justification de sa situation sociale ?

Celui qui paye en tant que salarié sa contribution à l'impôt (plus faible s'il a un revenu modeste) ? Ou celui qui ne paye pas d'impôt, mais doit justifier le paiement d'une allocation ? Qui est le

plus libre ? Celui qui touche pendant son « hors travail » (maladie ou âge) une indemnité ou pension garanties ? Ou celui qui doit s'assurer au privé s'il gagne bien sa vie ou recourir à une pension minimale étatique s'il ne le fait pas ?

C'est toute la différence entre politique universaliste et politique sélective. Elle réside dans une égalité largement garantie par des systèmes sous contrôle politique. Une personne à revenu plus élevé serait-elle ainsi « subventionnée »,

**Quel est l'homme libre ?
Celui qui entre à bas tarif dans
une piscine, au même tarif qu'une
personne plus riche, sans aucune
différence ? Ou celui qui doit
se faire rembourser le prix
plus élevé sur justification de
sa situation sociale ?**

comme on l'entend parfois ? Non, elle y participerait aussi de façon accrue par un impôt plus élevé ou par des cotisations provenant de son travail. L'égalité peut certes être étendue dans le sens à avoir un éventail plus réduit des salaires dans le cas où le principe de gratuité s'étend. Mais la politique sociale sélective finira par détruire l'Etat social tel que nous le connaissons. Et à enlever largement la légitimité, l'autonomie aux organisations syndicales et de gauche qui s'y aventureront. Elles deviendraient des Caritas-bis offrant des services.

Il ne s'agit par ailleurs pas de rester à l'Etat social tel que nous le connaissons, mais de l'améliorer, de l'universaliser et de le démocratiser d'avantage. Par exemple par une reconnaissance plus large des périodes de « hors travail » (p.ex. interruptions professionnelles) autour de la notion de sécurité sociale professionnelle en empêchant toutefois une exclusion définitive de catégories entières de la population de la participation au travail social, comme risque de le provoquer un « Bürgergeld », du moins dans sa forme néolibérale. On pourrait lancer toute une dynamique autour de ces questions.

Tout dépendra finalement du positionnement autonome des forces syndicales et politiques de gauche sur ces questions cruciales. Face à la contre-révolution néolibérale, maintenant pleinement déployée, le mérite d'un avenir plus humain appartiendra à ceux et à celles qui auront su résister ! ♦

¹ Arrighi/Silver, « Capitalisme et (dés-)ordre mondial », dans Histoire globale, mondialisation et capitalisme, La Découverte, 2009. Selon les auteurs, historiquement l'émergence d'un capitalisme financier ferait toujours partie de la phase descendante d'un cycle d'accumulation long, cette fois-ci du pouvoir américain. Il serait loin d'être certain que l'avenir soit dominé par les marchés financiers globaux. Tout dépendrait finalement de l'émergence de nouveaux blocs sociaux de « protestation et d'autoprotection » qui vont ou bien « accompagner le chaos systémique et être façonnés par une escalade de violence (comme dans les transitions passées) ou précéder le chaos systémique et contribuer efficacement à le contenir ». C'est finalement le choix devant lequel se trouve le mouvement syndical actuellement, au niveau de l'Union européenne et au Luxembourg, au vu de la folie financière et dérégulatrice du capitalisme !

² Paying Taxes 2009, l'étude de PricewaterhouseCoopers, commanditée par la Banque mondiale, a révélé qu'au Luxembourg, le taux d'imposition réelle de la moyenne des entreprises est un des plus bas au monde avec 21 %, dont 15 % proviennent des cotisations sociales patronales et 4 % seulement de l'impôt sur les sociétés.

³ Cité dans Nicole Kerschen, « Aux origines des assurances sociales luxembourgeoises », dans Cent ans de Sécurité Sociale au Luxembourg, Bulletin luxembourgeois des questions sociales, vol. 10, 2001.

⁴ S. Urbany, « "La continuation du salaire" : la grande mystification », d'Letzeburger Land du 11.02.2007.

⁵ Le phénomène du « Mittelstandsbuckel » se décrit de la sorte : tandis que le revenu imposable double ou triple, la charge fiscale progresse beaucoup plus rapidement, augmentant d'autant plus la pression sur les classes moyennes.

⁶ Antoine Math, Cibler les prestations sociales et familiales en fonction des ressources. Eléments de comparaison européenne. www.politiquessociales.net/IMG/pdf/r411-2.pdf



Le Cercle de Coopération des ONG de Développement au Luxembourg a.s.b.l

Cherchez pour entrée immédiate ou à convenir
Un Coordinateur (f/m) de l'association
à durée indéterminée 30 – 40 heures/sem

Le Cercle est une plateforme de 79 ONG luxembourgeoises actives dans la solidarité internationale. Le Coordinateur est le secrétaire de l'association. Sa charge comprend la **coordination de toutes les activités** et des ressources, la prise en compte des besoins des membres dans l'orientation des activités ainsi que la mise en œuvre du travail de **plaidoyer** et des contacts avec le **média**.

Veuillez consulter une description de tâche détaillée sur www.cercle.lu et soumettre votre candidature motivée pour le 16 mai à :

Cercle de Coopération – Mike Mathias
13, av Gaston Diderich – L-1420 Luxembourg – info@cercle.lu