



**Contribution de la CFE-CGC au débat « Quel modèle social dans 10 ans ? »  
CGSP 6 novembre 2013**

**Première partie : Constat**

Quand on parle du modèle social français, de ses avantages et ses inconvénients, il est opportun de mentionner le rôle de stabilisateur économique de la protection sociale (I) et le fait qu'elle soit un facteur de compétitivité (II). En effet, bien que perfectible, le modèle social français donne aussi des résultats satisfaisants (III).

I) La protection sociale française comme stabilisateur économique

• Définition et rôle des stabilisateurs économiques

Pour Raphaël Espinoza, la stabilisation automatique est « la capacité des finances publiques à atténuer les conséquences des événements conjoncturels sur l'activité ».

Ainsi, les stabilisateurs économiques permettent d'exercer un effet de lissage sur le cycle économique : dans une phase de récession, les prestations sociales qui permettent de lutter contre les risques sociaux (tels que le chômage, la pauvreté etc.) permettent d'atténuer les effets de la crise économique pour les ménages. En contrepartie, cela fait gonfler les déficits. En période de prospérité économique, les stabilisateurs économiques doivent jouer l'effet inverse – c'est-à-dire rétablir l'équilibre par la baisse des dépenses en protection sociale (notamment avec le recul du chômage) et la hausse des prélèvements (les recettes liées aux impôts augmentant du fait de la hausse de la consommation et de l'emploi).

• Les stabilisateurs économiques pendant la crise

Les effets des stabilisateurs économiques sont très difficiles à mesurer.

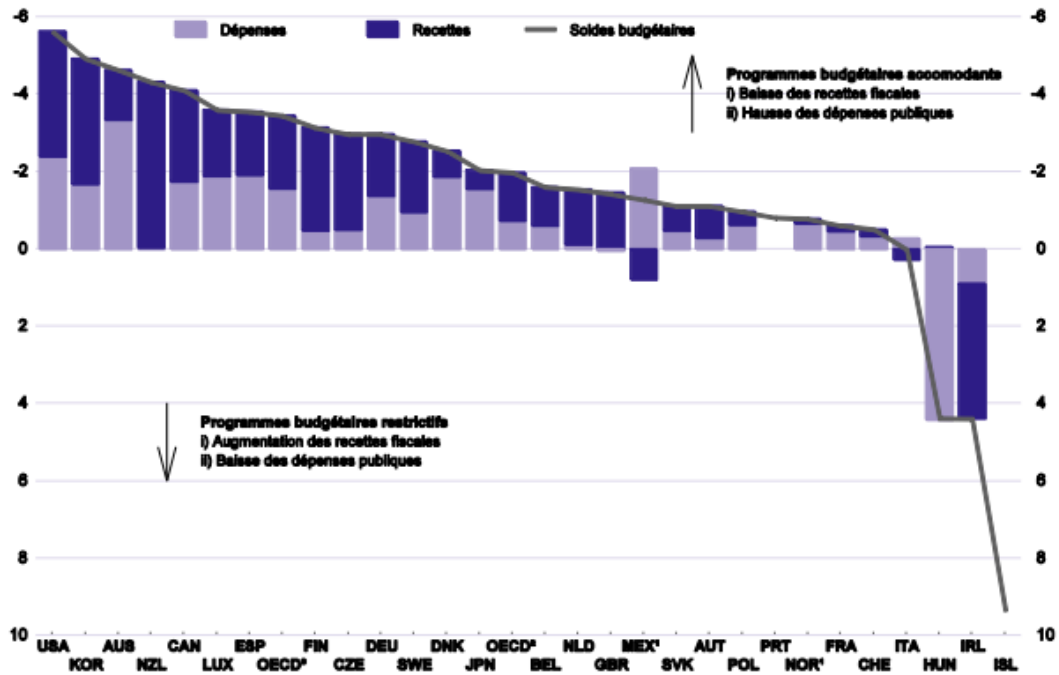
Néanmoins, la France a mieux résisté à la crise de 2008 que les autres pays européens. En effet, la baisse du PIB a été nettement moins importante en France qu'ailleurs juste après la crise en 2009 :

	2009
Allemagne	-5.1%
USA	-3.1%
France	-3.1%
Japon	-5.5%
Royaume-Uni	-4.0%

Au total, les pays dont les systèmes de protection sociale sont moins développés ont utilisé des plans de relance importants pour contrer la crise. En France, la protection sociale a joué un rôle d'amortisseur (comme on peut le constater sur le graphique suivant).

Graphique 3.2. L'ampleur et la composition des programmes de relance budgétaire

Impact cumulé des programmes de relance budgétaire pour la période 2008-2010 sur les soldes budgétaires, en % du PIB 2008



Note: Voir les notes du tableau 3.1.

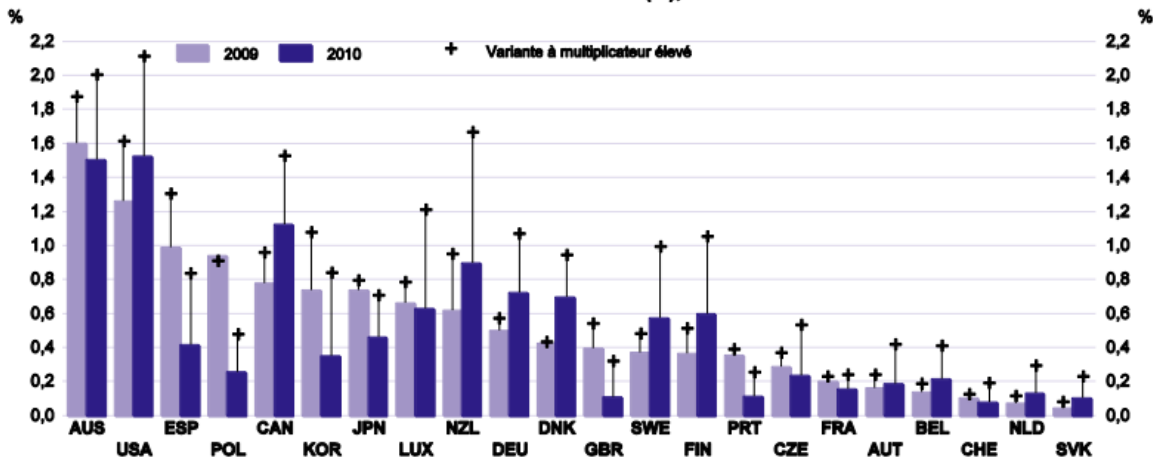
1. Seules les données pour 2008 et 2009 sont disponibles pour le Mexique et la Norvège.
2. Moyenne simple des pays ci-dessus à l'exception de la Grèce, l'Islande, le Mexique, la Norvège, le Portugal et la Turquie.
3. Moyenne pondérée des pays ci-dessus à l'exception de la Grèce, l'Islande, le Mexique, la Norvège, le Portugal et la Turquie.

Source: OCDE.

Pour information, voici l'impact des plans de relance sur le PIB :

Graphique 3.4. Les effets des programmes budgétaires

A. Effet sur le niveau du PIB (%), 2009-2010



## II) La protection sociale comme facteur de compétitivité

Dans son avis du mois d'octobre 2011 sur la compétitivité, le CESE notait, comme bons nombres d'observateurs, que l'un des atouts de la France en termes de compétitivité est son haut niveau de protection sociale. Garantissant un niveau de sécurité relativement élevé et un bon niveau de santé, le système de protection sociale permet, notamment, aux salariés français d'être parmi les plus productifs en Europe.

Ainsi, d'après les chiffres d'Eurostat, la main-d'œuvre française par heure travaillée s'élevait à 45,40 euros en 2011. Une performance qui se situe dans le haut du palmarès européen, tandis que la moyenne des 27 s'établit à 31,90 euros et celle de la zone euro à 37 euros. À noter que la France devance l'Allemagne (42,30 euros) ou encore la Suède (44,40 euros).

Comme le note un rapport de l'OCDE datant de 2007 (Le financement de la protection sociale : effets sur l'emploi) :

*La protection sociale en elle-même, si elle est bien conçue, peut avoir des effets positifs sur la productivité venant compenser en partie les possibles effets négatifs sur l'emploi liés à son financement.*

Toujours dans ce même rapport :

*La protection sociale bénéficie également aux employeurs car, si elle est bien conçue, elle peut avoir un effet positif sur la motivation au travail des employés et leur capacité de travail, et améliorer leur productivité. Ces avantages justifient l'obligation pour les entreprises de contribuer directement à son financement (du moins dans certains domaines).*

## III) L'efficacité du modèle social français

Bien que la note introductive au débat du CGSP ait le mérite d'avertir sur le fait, qu'en termes de comparaisons internationales, il convient de prendre en compte les services non monétisables, et donc difficilement évaluables de la politique sociale française (école publique par exemple), elle analyse le modèle français essentiellement à travers le prisme du poids des dépenses sociales.

On ne peut pas contredire le fait que la France soit un des pays européens qui dépense le plus pour sa politique sociale. Mais dans un souci d'honnêteté, on s'interroge sur le fait qu'il ne soit pas mentionné, au regard du poids des dépenses sociales, le poids de la redistribution. En effet, si la France a un haut niveau relatif de dépenses sociales c'est aussi parce qu'elle protège relativement plus ses citoyens que les autres pays européens.

### • Comparaison avec le système allemand

Voici le résumé d'une étude dirigée par la DGT en 2012 comparant les systèmes de protection sociale allemand et français :

*La Direction générale du Trésor s'est livrée à une analyse comparée des systèmes de protection sociale en France et en Allemagne autour de 9 thématiques : le financement de la protection sociale, l'assurance maladie, l'assurance des soins de longue durée, la politique familiale, la pauvreté et les minima sociaux, le système de retraites, les dispositifs d'épargne retraite, les politiques de l'emploi et le chômage partiel.*

*Il en ressort que le système socio-fiscal protège mieux en France contre le risque de pauvreté (13,3 % en France contre 15,6 % en Allemagne en 2009), essentiellement grâce au système de prélèvements et de protection sociale puisque les taux de pauvreté avant transferts socio-fiscaux sont comparables (autour de 24 % dans les deux pays). France et Allemagne consacrent à la politique familiale une part comparable de leur budget, mais la France se singularise par une natalité nettement plus dynamique et un taux d'emploi des mères bien plus élevé.*

*En revanche, le système allemand apparaît par certains aspects plus simple, à la fois dans sa gouvernance (avec notamment un système généralisé de retraite par point), dans la lisibilité des dispositifs (minima sociaux moins nombreux, structuration de l'épargne retraite autour d'un produit phare, dispositif de chômage partiel plus simple), et dans ses modalités de fonctionnement (notamment en ce qui concerne la prise en charge des personnes handicapées et des personnes dépendantes). Les moyens alloués à l'accompagnement et au suivi des demandeurs d'emploi allemands sont plus importants en Allemagne tandis que l'indemnisation du chômage est plus faible. Enfin, le pilotage financier est plus exigeant en Allemagne (obligation d'équilibre de l'assurance maladie, régulation de l'offre de soins, non indexation de certaines prestations).*

- Redistributivité du système de protection sociale français

Enfin, dans son « Rapport d'étape sur la clarification et la diversification du financement des régimes de protection sociale » publié en juin 2013, le HCFps concluait dans son chapitre 2 que la protection sociale, en sus de sa mission première de couverture des individus contre les principaux risques de l'existence, réalise une redistribution importante des revenus des ménages aisés vers les ménages modestes. Dans la mesure où les mécanismes qui conduisent à ce résultat sont essentiellement implicites, il a paru utile de tenter de les identifier et d'en mesurer l'impact. Pour résumer, ce sont essentiellement des prestations forfaitaires de niveau élevé délivrées à l'ensemble de la population, et financées dans le système français par des prélèvements à assiette large et essentiellement proportionnels – les cotisations sociales et la CSG, pour l'essentiel – qui conduisent à ce bilan. L'assurance maladie, qui garantit aujourd'hui à tous les Français des soins appropriés à leur état de santé, mais financés en fonction du revenu des assurés et non de leur risque santé individuel, illustre particulièrement, comme l'a montré le Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie, ce mode de mutualisation solidaire des risques sociaux.

Ceci est illustré par les données de ce tableau issu du même rapport sur la contribution des prestations et des prélèvements de protection sociale à la réduction des inégalités de niveau de vie en 2009 :

	Part du transfert dans le revenu "ajusté" (en %) (A)	Progressivité du transfert (B)	Contribution à la réduction des inégalités (en %) (C)
<b>Prestations monétaires</b>	<b>7,7</b>	<b>0,82</b>	<b>50,2</b>
<b>Prestations familiales sans conditions de ressources</b>	<b>1,9</b>	<b>0,84</b>	<b>9,7</b>
<i>dont allocations familiales</i>	1,5	0,60	7,0
<b>Prestations familiales sous conditions de ressources et aides à la scolarité</b>	<b>1,0</b>	<b>0,80</b>	<b>6,3</b>
<i>dont socle de la PAJE</i>	0,6	0,66	2,9
<i>dont complément familial</i>	0,2	0,93	1,3
<i>dont allocation de rentrée sociale</i>	0,2	0,96	1,6
<b>Prestations de logement</b>	<b>1,2</b>	<b>1,12</b>	<b>10,9</b>
<b>Minima sociaux</b>	<b>1,2</b>	<b>1,11</b>	<b>10,5</b>
<b>Allocations chômage</b>	<b>2,4</b>	<b>0,67</b>	<b>12,7</b>
<b>Transferts en nature</b>	<b>13,0</b>	<b>0,40</b>	<b>41,1</b>
<b>APA et aides à la garde</b>	<b>0,9</b>	<b>0,37</b>	<b>2,7</b>
<b>Assurance maladie publique</b>	<b>12,1</b>	<b>0,40</b>	<b>38,4</b>
<b>Cotisations</b>	<b>-18,7</b>	<b>0,05</b>	<b>6,8</b>
<b>Cotisations salariales</b>	<b>-1,7</b>	<b>0,01</b>	<b>0,1</b>
<b>Cotisations patronales</b>	<b>-16,1</b>	<b>0,05</b>	<b>6,0</b>
<b>Cotisations des indépendants</b>	<b>-0,7</b>	<b>0,11</b>	<b>0,7</b>
<b>Cotisations des retraités</b>	<b>0,0</b>	<b>-0,15</b>	<b>-0,1</b>
<b>Contributions sociales</b>	<b>-7,7</b>	<b>0,03</b>	<b>1,9</b>
<b>CSG sur les revenus du travail</b>	<b>-6,6</b>	<b>0,01</b>	<b>0,3</b>
<b>Contributions sociales sur les revenus du patrimoine</b>	<b>-0,7</b>	<b>0,29</b>	<b>1,6</b>
<b>CRDS</b>	<b>-0,4</b>	<b>0,00</b>	<b>0,0</b>

Champ : personnes vivant en France métropolitaine dans un ménage ordinaire dont le revenu net est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Note : la colonne (A) représente le rapport moyen entre le revenu de transfert considéré et le revenu « ajusté » (après estimation du transfert correspondant à l'assurance maladie obligatoire). La colonne (B) estime la progressivité de chaque transfert (*i.e.* la différence entre le pseudo-Gini du transfert et le Gini du revenu fiscal) : plus la valeur est positive, plus le transfert réduit les inégalités. La colonne (C) estime les contributions (en %) de chaque transfert à la réduction des inégalités. Ces contributions sont égales pour chaque transfert à son indice de progressivité multiplié par son poids relatif dans le revenu « ajusté », et ramenés à la réduction des inégalités opérées par l'ensemble des transferts de protection sociale.

Source : Insee-Drees, modèle INES, 2009 ; calculs Insee.

## **Deuxième partie : Grandes options**

### **1- Quelle prise en compte de la solidarité dans le modèle social ?**

**Quelles parts respectives le modèle social doit-il accorder aux principes d'universalité, de contributivité, de redistribution ?**

Pour la CFE-CGC, les risques maladie et famille relèvent d'une logique de solidarité et donnent lieu à une redistribution qui se fait par les cotisations (proportionnelles au revenu) et les prestations pour le risque famille et, par les cotisations, l'impôt et la CSG (qui relève du budget de l'Etat) mais également par les prestations pour la maladie. Le principe fondateur de l'assurance maladie va dans le sens de la solidarité puisqu'il stipule que « chacun contribue en fonction de ses moyens et reçoit en fonction de ses besoins ».

La retraite repose sur un principe de contributivité même si les cotisations sociales financent des éléments de solidarité (financement du FSV, prise en charge du coût réel des validations de périodes, financement de la compensation démographique entre régimes)

La solidarité s'exprime également en accordant des droits sociaux aux individus indépendamment du contrat de travail.

Ainsi, la mobilité croissante sur le marché du travail ne doit pas porter préjudice aux salariés et leur faire subir des « vides de protection sociale » lorsqu'ils changent d'entreprise ou connaissent des carrières heurtées. Cette réalité nécessite pour la CFE-CGC qu'une stratégie puisse être élaborée aux services des assurés, dont le cours de vie devenue plus flexible ne concorde plus avec le cycle de vie des sociétés industrielles d'après-guerre et de la protection sociale qui en découlait. La solution réside –t-elle dans des formules individualisées, qui pourraient constituer la protection sociale de demain ?

Pour La CFE-CGC, un droit individuel n'est pas synonyme d'une complète individualisation des droits. L'accès au droit doit s'effectuer dans un cadre collectif et c'est la négociation collective qui doit pouvoir définir les conditions de l'accès individuel à ces droits.

Il s'agit non pas de construire une protection sociale qui a pour seul objet d'indemniser l'individu salarié, mais de promouvoir une autonomie des individus grâce, notamment à la continuité de son droit.

C'est ainsi qu'à titre d'exemple, la portabilité des garanties de prévoyance a été envisagée dans l'avenant à l'ANI du 11 janvier 2008. Il s'agit d'une portabilité qui a pour seul objet le maintien de la couverture des droits pendant la seule phase de transition d'un emploi à un autre. L'ancien salarié peut ainsi conserver pendant sa période de chômage, le bénéfice des garanties de prévoyance et de santé appliquées chez son dernier employeur.

**Quel équilibre entre assurances privées ou collectives ? Faut-il définir un socle commun de protection sociale complété par un système de protection sociale à la carte ?**

Pour la CFE-CGC la sécurité sociale de base doit rester à un niveau élevé. En particulier, en ce qui concerne la maladie, Il ne faut pas transférer davantage de dépenses vers les complémentaires même si celles –ci jouent un rôle aujourd'hui essentiel.

En effet, des accords de prévoyance (au sens large) sont conclus :

#### **- En raison de risques professionnels liés au secteur**

Lorsque les partenaires sociaux d'une branche choisissent de mettre en place un régime de prévoyance collectif ils concrétisent une finalité sociale qui contribue par la négociation à l'amélioration des conditions de travail. L'exigence de solidarité à laquelle répond le régime a pour objet de protéger l'ensemble des salariés en organisant une mutualisation du coût de la couverture mais aussi des risques entre tous les salariés d'une branche.

- ***Pour apporter une réponse collective à une moindre prise en charge du système de base***

Les accords de prévoyance de branche et d'entreprise ont vocation à répondre aux besoins d'amélioration de la couverture sociale légale qu'il s'agisse de la santé, de l'incapacité, de l'invalidité, du décès. A titre d'exemple, si l'on examine la situation de la couverture maladie les désengagements constants et massifs de la sécurité sociale dégradent la prise en charge des dépenses au motif de rétablir l'équilibre de la branche maladie. Ainsi, la prévoyance complémentaire santé devient à la fin des années 90 un enjeu de société en raison d'un accès aux soins devenu plus difficile.

Les partenaires sociaux, on le voit, jouent un rôle fondamental pour perpétuer la construction d'une protection sociale au service de l'intérêt général.

Ils exercent leur rôle dans la négociation d'accord mais également dans la gestion des groupes de protection sociale. L'action sociale des institutions de prévoyance en ait un exemple.

Action sociale

Le but de l'action sociale consiste à accompagner les assurés dans des étapes de vie très différentes telle que la formation, le deuil, le divorce, les études. Elle peut aussi être un outil de veille sociale permettant la mise en oeuvre des actions de prévention. Elle est une traduction concrète de la solidarité qui s'exerce entre les salariés. L'action sociale permet de bâtir une réponse aux parcours professionnels les plus flexibles et morcelés des salariés puisqu'elle vient en complément des garanties collectives dont les salariés peuvent bénéficier.

Retraite supplémentaire

La retraite qui résulte des régimes de base et complémentaire reflète les salaires moyens de la carrière c'est-à-dire que le taux de remplacement est d'autant plus faible que la différence entre le salaire de début et de fin de carrière est important.

Ce phénomène est amplifié si l'augmentation de la rémunération est tardive. Mieux vaut, au regard du taux de remplacement, avoir une carrière avec une croissance régulière de salaire plutôt qu'une carrière tardivement brillante.

La CFE-CGC est favorable à la retraite supplémentaire à condition qu'elle vienne bien en supplément et non pas en remplacement des retraites de base et complémentaire.

**2- Quelle place de l'impôt, des transferts et des services publics dans la redistribution ?**

***Quel(s) mode(s) de financement conjuguent au mieux lutte contre les inégalités (versant redistribution) et enjeux de compétitivité coût (versant financement) ?***

La CFE-CGC préconise une remise à plat de l'assiette de financement de la protection sociale qui se révèle aujourd'hui insuffisante si elle reste basée majoritairement sur les salaires. Nous pourrions envisager :

- Un financement qui correspond à une logique de solidarité pour les risques couvrant la maladie et la famille. En ce qui concerne l'assurance maladie, la suppression partielle ou totale des cotisations ainsi qu'un accroissement des ressources pourraient être financés grâce à **la création d'une cotisation sociale sur la consommation** qui aurait le mérite par rapport à la TVA sociale d'être totalement affectée à la branche maladie.

La CFE-CGC privilégie la création d'une Cotisation Sociale sur la Consommation (CSC), plutôt qu'une augmentation du taux de CSG ; et ce, afin de mieux protéger les revenus des salariés. En effet, les recettes de CSG sur les revenus d'activité représentent plus de 70 %

des recettes totales de CSG. Certes, l'assiette prend en compte les revenus du capital mais, à l'évidence, une augmentation générale de la CSG pèserait d'abord et directement sur le travail.

Une CSC aurait les effets suivants :

-Le prix hors taxe des produits fabriqués en France diminue après le transfert des cotisations sociales patronales sur la CSC ;

Cette baisse du coût du travail améliore la **compétitivité** des produits et services français à l'étranger et sur le marché domestique.

- Le prix des produits importés augmente, ce qui accroît la **compétitivité** des produits français par rapport aux produits étrangers.

Il s'ensuit une augmentation de la demande des produits français, ce qui favorise l'emploi en France et freine les délocalisations.

En ce qui concerne la famille, la CFE- CGC ne refuse pas de participer à une réflexion visant à trouver des recettes alternatives aux cotisations sociales mais, elle y met comme exigence l'examen global du financement de la protection sociale. Nous ne pouvons pas cautionner la solution proposée dans le PLFSS 2014 qui réduit les recettes de la branche famille sans avoir la garantie d'une contrepartie de ressources pérennes.

• Un financement qui correspond à **une logique contributive** reposant majoritairement sur les cotisations sociales dans une logique de revenu de remplacement. Les risques couverts seraient la retraite de base, les retraites complémentaires obligatoires et l'assurance chômage. Toutes les solutions relatives au financement devront bien évidemment être étudiées en liaison avec la gouvernance qu'elles impliquent.

***Faut-il élargir le financement du modèle dans le sens d'une plus grande participation de tous les citoyens (aller par exemple vers une fusion IR/CSG) ?***

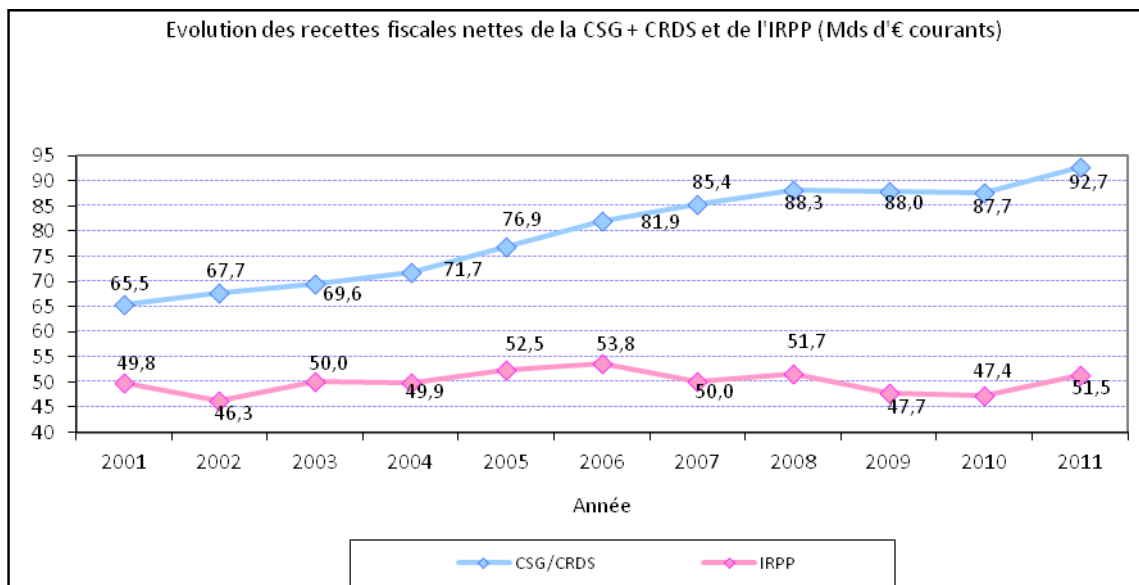
Cette proposition est un des aspects les plus importants de la réforme fiscale chère à T. Piketty, C. Landais et E. Saez. Elle est également partagée par Ph. Marini, sénateur UMP et rapporteur de la commission des finances du Sénat, et faisait partie du projet du PS pour 2012. Plus récemment, C. Saint Etienne s'est prononcé contre cette fusion dans son livre « l'Etat et votre argent ».

**L'augmentation progressive des recettes provenant de la CSG/CRDS (71,7 milliards d'euros en 2004 contre 91,2 milliards en 2011) et la stagnation des recettes de l'IRPP pose question. Le système fiscal français est-il suffisamment progressif ?**

L'idée d'une fusion de ces deux impôts naît de cette interrogation. L'IRPP n'est, il est vrai, plus capable d'assurer seul une progressivité suffisante de la fiscalité française dans son état actuel, du fait notamment des trop nombreuses niches fiscales qui ont mité cet impôt. Il présente par ailleurs d'autres inconvénients comme des coûts de calcul et de collecte élevés.

Le graphique suivant illustre le fait que l'écart se creuse entre les recettes de l'IRPP et celles de la CSG/CRDS.





Source : Projet de loi de finance de 2002 à 2013, évaluations et moyens, recettes fiscales

Le but affiché par les partisans de la fusion entre l'impôt sur le revenu et la CSG-CRDS est de créer un nouvel impôt mêlant les aspects positifs de chacune de ces impositions. Il s'agit en fait :

- De combiner le caractère progressif de l'impôt sur le revenu des personnes physiques au côté universel de la CSG, dont l'assiette est large et les taux faciaux faibles
- De généraliser le prélèvement à la source

**L'objectif visé par ses promoteurs est d'aboutir ainsi à une fiscalité plus redistributive,** l'impôt sur le revenu pesant de moins en moins dans le total des impôts directs acquittés par les Français en raison du poids croissant de la CSG/CRDS et de la TVA. **Cela permettrait également de rendre le système fiscal français moins complexe et plus lisible** (une partie de la CSG est déductible de l'IRPP, l'autre non ...).

**La fusion** simplifierait ainsi le système et **pourrait permettre de passer au prélèvement à la source en cas d'absorption de l'IRPP par la CSG.** Les coûts de calculs et de collecte de l'impôt par cette méthode seraient ainsi relativement plus faibles.

**Pour la CFE-CGC, cette fusion comporte cependant de nombreux risques.**

- Le plus important d'entre eux est de « voir le mauvais impôt contaminer le bon », c'est-à-dire voir la CSG perdre de son efficacité et être atteinte par les défauts actuels de l'IRPP. Il est primordial de préserver le nouvel impôt créé des diverses « niches fiscales et sociales » qui sont venues petit à petit dénaturer notre système fiscal-social. D'après le projet de loi de finances de 2011, les « niches fiscales » atteignent un total de 65 milliards d'euros en 2011 dont plus de 33 milliards d'euros affectent l'IRPP !

- La fusion et le passage à un barème progressif pour la CSG comporte également le risque d'une progressivité trop forte du financement de la protection sociale. La fusion pourrait être ainsi fortement défavorable pour les classes moyennes et supérieures car il y a fort à parier qu'elles devraient supporter tout le poids du passage d'une CSG proportionnelle à une CSG progressive

- Même si il ne s'agit pas d'un risque à proprement parler, **la fusion peut être l'occasion de renforcer le caractère familial de l'impôt français en étendant le quotient familial à la CSG, ou au contraire de le supprimer en individualisant la fiscalité sur le modèle de la CSG actuelle.** Dans le deuxième cas, il conviendrait naturellement de se poser la question de la compensation pour les familles avec des enfants et ceci tout particulièrement pour les classes moyennes.

- Un autre risque à prendre en compte est de voir les politiques utiliser la totalité des ressources du nouvel impôt pour couvrir les besoins de l'Etat ou réduire la dette publique. Il serait donc essentiel de tenir compte de l'affectation actuelle de la CSG à la protection sociale et de garantir la pérennité des recettes qui lui sont dédiées en fléchant une partie du nouvel impôt vers les besoins financiers de la protection sociale

**Pour toutes ces raisons, la CFE-CGC se prononce contre la fusion de l'actuel impôt sur le revenu des personnes physiques et de la cotisation sociale généralisée.** La fusion comporte de trop nombreux risques alors que ses principaux avantages (améliorer la progressivité de la fiscalité française) peuvent être atteints en privilégiant d'autres solutions.

La CFE-CGC est pour le maintien de la différenciation entre IRPP et CSG.