

**SALAIRE, FISCALITÉ ET ÉPARGNE
DANS LE FINANCEMENT DE L'EMPLOI
ET DE LA PROTECTION SOCIALE:
L'EXEMPLE EUROPÉEN**

Bernard Friot, Bernadette Clasquin, Nathalie Moncel

2001

Faculdade de Economia do Porto
Rua Dr. Roberto Frias, 4200-464 Porto
Tel: 225571100; Fax: 225505050

INVESTIGAÇÃO - TRABALHOS EM CURSO, N° 102, Janeiro 2001

ISSN 0870-8541

Salaire, fiscalité et épargne dans le financement de l'emploi et de la protection sociale : l'exemple européen

*Bernard Friot, maître de conférences en économie à l'IUT de Longwy (Université Henri Poincaré Nancy1)**

*Bernadette Clasquin, ingénieure d'études**

*Nathalie Moncel, ingénieure d'études**

GREE-CNRS 23 boulevard Albert 1^{er} F-54000 Nancy

[*friot@clsh.univ-nancy2.fr*](mailto:friot@clsh.univ-nancy2.fr)

[*http://perso.wanadoo.fr/epinore/*](http://perso.wanadoo.fr/epinore/)

Juin 2000, communication pour la Conférence Internationale de Recherche en Sécurité Sociale "an 2000", Helsinki, 25-27 Septembre 2000.

RESUME

Le statut de salarié construit dans les décennies ayant suivi la seconde guerre mondiale selon un mélange, différent d'un pays à l'autre de l'Union Européenne, de socialisation du salaire, de services publics de haut niveau et de formes d'épargne salariale étroitement liées à la relation salariale, est mis en cause depuis les années quatre-vingts :

- l'allocation financée par l'impôt, au départ droit du citoyen universel et contributif, développée surtout dans les pays anglo-nordiques, dérive vers des prestations sous conditions de ressources et, en cas de chômage, injonction de travailler.

- du côté de la rente de l'épargne salariale, il s'agit de l'instituer dans les pays continentaux et, dans les pays anglo-nordiques, de transformer des régimes préfinancés à prestations définies en une épargne d'activité substitut du salaire, qui inscrit immédiatement le travailleur dans la logique d'accumulation financière.

- quant au salaire socialisé, et surtout dans les pays continentaux qui en ont fait l'institution centrale de la socialisation des ressources par les conventions collectives et le barème des cotisations et prestations sociales, il s'agit de le ramener à une logique de prix de marché.

**Cet article est issu d'un travail collectif mené par les auteurs au sein du réseau TSER "La construction sociale de l'emploi" auquel est associée l'équipe CETE de la Faculdade de Economia do Porto. Bernard Friot a donné une conférence sur le thème du présent article à la Faculdade de Economia do Porto, en Avril de 1999, dans le cadre des Seminários da FEP.*

Salaire, fiscalité et épargne dans le financement de l'emploi et de la protection sociale : l'exemple européen

Bernard Friot, Bernadette Clasquin, Nathalie Moncel

Comment analyser les réformes entreprises depuis le milieu des années quatre-vingts dans les pays de l'Union européenne en matière de rémunération et de financement de la protection sociale ? La présente communication commence par définir les notions utilisées (première partie), puis présente une interprétation de ces réformes du point de vue du statut des travailleurs qu'elles induisent (seconde partie) avant de critiquer les interprétations les plus répandues, en particulier celles que sous-entendent la typologie d'Esping-Andersen et les travaux régulationnistes (troisième partie) .

1. Rémunération et protection sociale

Les catégories de rémunération et de protection sociale sont caractérisées ici dans leur relation à la reconnaissance des temps de travail et de hors travail. Par rémunération et protection sociale, on entend :

- *la rémunération des situations de travail* (salarié et indépendant) conduisant à la reconnaissance sociale du travail en emploi ;
- *la protection sociale comme reconnaissance du temps de hors travail* à travers les formes socialisées de financement des pensions de vieillesse, des soins de santé et des indemnités pour maladie ou handicap, des indemnités de chômage et de formation professionnelle, des dépenses liées à la famille (enfance, logement) : ce champ correspond à celui qui est retenu dans les comptes européens de la protection sociale.

Les deux champs, emploi et protection sociale, sont intimement liés parce que les "droits sociaux" de la protection sociale ont été largement construits dans l'affrontement salarial, et que leur financement, leur gestion, les politiques publiques les concernant, sont très interpénétrés. Dans le champ de l'allocation des ressources, notre problématique s'interroge donc plus particulièrement sur ce que l'on peut appeler « le financement de l'emploi et des droits sociaux » et s'appuie pour ce faire sur la distinction issue de l'observation de réalités sociétales de trois modalités typiques de ce financement.

1.1. Les trois modalités de financement de l'emploi et de la protection sociale

Le financement de l'emploi et de la protection sociale connaît trois grandes modalités :

Le *salaire* qui comprend les salaires directs et les prestations sociales financées par des cotisations sociales assises sur le salaire direct. Ici la cotisation sociale n'est pas considérée comme une taxe sur le travail mais bien comme un élément à part entière des ressources des travailleurs puisqu'elle finance, via les prestations, le temps de hors travail, et qu'elle repose, comme le salaire direct, sur les compromis issus de la négociation collective. Nous considérons aussi, en contrepoint du salaire, les revenus d'activité du travail indépendant et, si possible, du travail informel.

L'*épargne d'activité* est l'épargne constituée à partir de l'entreprise, l'épargne élément de rémunération, l'épargne éventuellement constituée hors de toute intervention de l'entreprise mais concernant le travailleur en tant que tel et non le ménage. Epargne d'activité plus globalement qu'épargne salariale parce que le statut de travailleur indépendant tend à se développer à côté de celle du travailleur salarié et à devenir une norme.

La *fiscalité* considérée est celle qui concerne la rémunération et le financement de la protection sociale, à l'exception des impôts qui financent les salaires des fonctionnaires. Est donc prise en compte la fiscalité de l'Etat en tant que puissance publique. Pour l'essentiel, elle complète les salaires, soit par subvention à l'employeur (compensations fiscales des exonérations de cotisations sociales, aide aux embauches de publics "prioritaires"), soit par prestations au travailleur, monétaires (*income benefit*, Revenu Minimum d'Insertion – RMI) ou gratuites (service public de santé par exemple).

A ces trois modalités de financement de l'emploi et de la protection sociale peuvent être associés trois types de ressource: *le salaire* défini comme ci-dessus, *l'allocation* financée par la fiscalité et *la rente* en tant que revenu de l'épargne. Une première comparaison de ces modalités de financement dans cinq pays d'Europe (Royaume-Uni, France, Italie, Espagne Portugal) nous a permis de définir des « modes de socialisation des ressources » à partir de quelques dimensions qui restent encore à améliorer : nature, fondement, évolution, rapport social et délibération politique; ils se déclinent au sein de chaque espace sociétal selon des configurations spécifiques. C'est ce que présente le tableau suivant.

	<i>Financement</i>	<i>Fondement</i>	<i>Evolution</i>	<i>Rapport social</i>	<i>Délibération</i>
Salaire socialisé	Cotisation sociale % du salaire	Qualification (attribut politique)	Mouvement des salaires	Rapport salarial	Partenaires sociaux, démocratie sociale
Allocation	Fiscalité (affectée) % des ressources	Solidarité nationale	Loi de finances	Citoyenneté	Administration sociale
Rente	Epargne d'activité	Propriété lucrative	Rendement du marché des capitaux	Droit de propriété	Entreprises, opérateurs du marché financier

Dans l'observation des réalités sociétales, il faut se garder de durcir ces distinctions : l'Espagne par exemple finance par le salaire une protection sociale à gestion largement étatique, et les fonds de pension obligatoires de branche des Pays-Bas sont une épargne d'activité aux traits salariaux affirmés (prestation définie, gestion paritaire). Une bonne appréciation des modalités de financement doit donc articuler les dimensions suivantes :

Les *caractéristiques du financement* en tant que tel : par exemple l'épargne salariale facultative ou exonérée de cotisations sociales n'a pas la même signification qu'une épargne salariale obligatoire ou entrant dans l'assiette des cotisations sociales, le financement fiscal diffère selon qu'il est direct, indirect,

affecté ou non, la cotisation sociale change de sens avec son caractère dégressif, proportionnel ou progressif ;

Les *modalités de gestion des sommes collectées* : quels acteurs et dans quelles instances décident de l'assiette et des taux de prélèvement, définissent les orientations politiques, gèrent au quotidien. En somme, quel est le "droit de disposition" du financement ?

Les *caractéristiques des prestations*, qui modifient forcément l'impact du mode de financement : leur niveau (une prestation forfaitaire très éloignée du revenu d'activité est d'abord une prestation de minimum social, quel que soit son mode de financement), leur caractère défini ou non (enjeu considérable en cas de financement salarial comme de financement par l'épargne des pensions, par exemple), leur mode de distribution (marchand ou non, en espèces ou en prestations gratuites), l'existence ou non de conditions de ressources ;

Le *lien des prestations avec le financement* : en particulier le degré de contributivité, très mobilisé dans les réformes des régimes de retraite ou de chômage (lien entre durée de contribution et durée de prestation de chômage, prise en compte ou non du "stock" des contributions individuelles et de l'espérance de vie dans le calcul de la pension de vieillesse).

Dans tous les pays de l'Union, le financement de l'emploi et de la protection sociale est *socialisé*, au sens où nous ne pouvons pas l'interpréter en termes marchands d'un échange d'équivalent individualisable entre un salaire et un travail, entre une contribution et une prestation sociales. C'est vrai par construction pour le financement fiscal, qui repose sur le refus d'un tel lien : le financement est proportionnel au revenu, ou progressif pour des prestations forfaitaires. Mais c'est vrai aussi pour le salaire et pour l'épargne. Le salaire est largement socialisé[†] dans la double dimension de l'inscription des salaires directs dans un barème conventionnel et de la mutualisation d'une part significative vouée au "salaire indirect". Quant à l'épargne salariale, elle se distingue de l'épargne privée par la définition collective des publics, des contributions et des prestations.

1.2. Logique continentale et logique anglo-nordique

L'intérêt heuristique de la caractérisation des modes de socialisation des ressources est de dégager des logiques sociétales. On peut distinguer deux grandes logiques de financement : la logique *continentale* qui donne une nette priorité à la socialisation du salaire et la logique *anglo-nordique* qui donne plus de place à la socialisation du financement par la fiscalité et à l'épargne salariale.

◆ Les ressources des travailleurs des pays **continentaux** de l'Union européenne (Allemagne, France, Italie, Espagne, Belgique, Luxembourg – encore qu'il ait des traits anglo-nordiques prononcés -, Portugal, Grèce, Autriche) reposent sur un seul pilier : le *salaire socialisé*. On qualifiera donc leur dispositif de socialisation des ressources des travailleurs de **salarial**. Dans le double sens :

- de la *péréquation entre employeurs d'une part croissante du salaire sous forme de cotisations sociales* (40% environ en France). La cotisation ainsi socialisée a tous les traits du salaire : financement par les employeurs à l'occasion des emplois, stricte proportionnalité au salaire direct, caractère de flux d'une monnaie qui ne donne lieu à

[†] FRIOT, B. (1998), *Puissances du salariat : Emploi et protection sociale à la française*, Paris, La Dispute.

aucune retenue à la source en vue d'accumulation financière (à la différence des fonds de pensions), attribution de droits personnels (à la différence de la fiscalité affectée) ;

- de la constitution d'un barème (inter)professionnel qui fait du salaire bien davantage un tarif qu'un prix. La socialisation renvoie ici au fait que la convention qui préside à l'inscription de chaque salaire dans une grille de qualifications a un caractère politique (ce qui ne veut pas dire arbitraire) lié aux conditions de la délibération, et interdit de rapporter les salaires individuels à une contrepartie (en travail, en force de travail) exacte et mesurable.

C'est ainsi le salaire qui assume en priorité les situations de travail et de hors travail selon une structure des ressources homogène quelles que soient les qualifications. Le salaire total (qui inclut le salaire direct défini par conventions collectives et les prestations chômage, invalidité, maladie, vieillesse, famille, formation professionnelle, définies par des barèmes nationaux) est l'institution centrale par laquelle emploi et hors emploi sont reconnus de manière homogène. La protection sociale a un seul pilier (même s'il existe quelques différences techniques entre régime général et régimes complémentaires). Tant les minima sociaux interprofessionnels, qui fonctionnent comme prestations minimales du dispositif commun, que les régimes complémentaires facultatifs d'entreprise ou de branche, ont un faible poids. La fiscalité de l'emploi peut être importante (1/3 par exemple des pensions allemandes est financé par une dotation budgétaire), mais la contribution publique, proportionnelle à la cotisation sociale, conforte la logique salariale au lieu de se substituer à elle. Le *salaire socialisé* est ainsi en opposition tant à l'allocation forfaitaire financée par la fiscalité qu'à la rente de l'épargne salariale.

◆ De leur côté, les pays **anglo-nordiques** (Royaume-Uni, Irlande, Pays-bas, Danemark, Suède, Finlande) ont également bien sûr des traits de socialisation du salaire, mais ils ont fait une place bien plus grande que sur le continent au financement de l'emploi et de la protection sociale par l'impôt et l'épargne salariale. C'est pourquoi nous qualifions leur dispositif de socialisation des ressources des travailleurs de **fisco-financier**, dispositif qui repose sur deux piliers à la logique différente.

L'impôt mis en place pour financer *l'assurance nationale* et le *service national de santé* avait comme objectif de réduire, et si possible remplacer, les dispositifs traditionnels d'aide sociale, qui stigmatisaient les catégories populaires, par des services publics. A partir de la fin des années cinquante, il a été soit augmenté pour assurer un niveau significatif de prestation de base, comme au Danemark ou aux Pays-Bas, soit complété par une cotisation sociale sur le salaire pour ajouter au forfait de l'allocation publique une part proportionnelle au revenu d'activité, comme au Royaume-Uni ou en Suède. Le choix prioritaire de l'impôt comme vecteur de la socialisation des ressources des travailleurs a conduit à la mise en œuvre de droits universels de citoyenneté.

Quant à l'épargne salariale, elle n'est devenue importante qu'assez tardivement, dans le courant des années soixante-dix, essentiellement pour assurer des engagements de pensions de *régimes professionnels* financés jusque là en *pay as you go* et dont la base démographique (qu'il s'agisse de régimes d'entreprise facultatifs comme au Royaume-Uni ou de régimes de branche comme aux Pays-Bas) était trop faible pour que la répartition soit viable. Les efforts des pouvoirs publics ont alors consisté soit à border cette épargne en mettant en place un régime complémentaire obligatoire en répartition (comme le SERPS anglais de la fin des années soixante-dix), soit à l'organiser sur une base conventionnelle avec maintien de la logique de prestation définie (qui fait du salaire la référence de la prestation) et intervention syndicale dans des fonds de branche

obligatoires (ce qui vaut pour 68 des 82 régimes professionnels de branche des Pays-Bas).

2. La mutation rapide du financement de l'emploi et de la protection sociale depuis les années quatre-vingts.

Les mouvements de socialisation des ressources que nous venons de décrire valent pour les décennies de l'après-guerre. Mais rémunération et protection sociale connaissent en Europe une mutation accélérée depuis les années quatre-vingts.

2.1. Dans les pays continentaux à logique salariale

Dans les pays continentaux à logique salariale, le salaire recule au bénéfice de l'impôt et de l'épargne : la cotisation sociale assise sur le salaire direct et le salaire direct lui-même sont partiellement remplacés, pour la rémunération comme pour le financement de la protection sociale,

- *par l'impôt pour la partie la moins payée de la population* : par exemple dans le cas français, et sous couvert de solidarité nationale, la fiscalité redistributive finance des situations de plus en plus nombreuses de travail (emplois jeunes, Salaire Minimum Interprofessionnel de Croissance - SMIC, soutien au passage aux 35 heures...) ou de hors-travail (santé avec la Contribution Sociale Généralisée - CSG, chômage avec les *minima* sociaux) et selon des formes qui se sont multipliées : fiscalité affectée à la protection sociale (CSG, écotaxe...), crédits d'impôts et exonérations ou réductions fiscales liés aux emplois aidés (emplois familiaux par ex) ou aux droits sociaux, subventions budgétaires compensatoires aux exonérations de cotisations patronales ou à la réduction du temps de travail (loi Giraud de 1993, lois sur les 35 heures), salaires directs financés par la fiscalité redistributive (emplois jeunes financés à 80% du SMIC par le ministère de l'emploi et non pas par l'employeur).

- *par l'épargne d'activité pour la partie la mieux payée* (stock-options, épargne salariale, actionnariat, fonds communs de placement, fonds de pensions, etc..). A côté de cette croissance de l'épargne salariale proprement dite, on note ce qu'on pourrait appeler un durcissement contributif des régimes en répartition, la réforme la plus spectaculaire de ce point de vue étant celle des pensions de retraite en Italie, qui met en place un calcul de la pension selon le double critère de la somme des cotisations versées par le travailleur pendant sa vie active et de son espérance de vie au moment de son entrée en retraite : tout se passe comme si l'on convertissait en rente viagère un capital.

Les calendriers et les points d'inflexion varient bien sûr d'un pays à l'autre. C'est en Espagne que la mutation s'amorce le plus tard, au début des années quatre-vingt-dix (entre 84 et 88, on observe au contraire une extension du champ du salaire dans la couverture du chômage, et même la création en 1993 d'un système de formation professionnelle financé par le salaire), alors que dans les autres pays, elle s'opère entre 1982 et 1985. L'évolution n'est pas non plus forcément linéaire, elle s'appuie sur des objets différents.

Au Portugal, le vecteur de la mutation sera la distinction entre contributif et non contributif dans les programmes co-financés par le Fonds social européen à compter de 1984. Dans un mouvement parallèle à celui observé en France, des "mesures en faveur des jeunes" (au départ en 1986) étendues ensuite aux chômeurs conduisent à une large fiscalisation de situations de travail rémunérées autour du salaire minimum. La baisse des cotisations patronales est compensée par une hausse de la Taxe à la Valeur Ajoutée (TVA).

En France c'est la modification de l'indemnisation du chômage qui jouera un rôle pionnier dès 1982 cependant que la "lutte contre le chômage" (des jeunes puis des "faiblement employables" en général) sera le vecteur essentiel du remplacement de la cotisation sociale par l'impôt : impôt affecté (CSG) pour la maladie en 1998, impôt général (donc essentiellement TVA) pour les salaires inférieurs à 1,3 fois le SMIC en 1993.

En Espagne, on observe une fiscalisation de la couverture de santé entre 1984 et 1989 et l'apparition des fonds de pension à la fin des années quatre-vingts : l'accumulation dans ces fonds représente aujourd'hui le tiers des dépenses de sécurité sociale.

En Italie, c'est autour de l'échelle mobile des salaires que se noue le débat sur la rétraction du champ du salaire à partir de 1983. Et la réforme des pensions de retraite constituera l'enjeu central des affrontements dans les années quatre-vingt-dix, avec le résultat évoqué plus haut d'un système en répartition fonctionnant sur le modèle d'un strict système de capitalisation.

En Allemagne, alors que la socialisation du salaire avait continué à croître dans les années quatre-vingts (avec d'ailleurs de fortes critiques patronales et syndicales des "charges indues" entraînées par le relatif désengagement de l'Etat), on observe au contraire, dans les années quatre-vingt-dix, une reprise du financement fiscal, par la TVA et l'Ecotaxe, sous trois formes: une montée en charge de l'assistance traditionnelle du fait du chômage et de la précarité, la prise en charge fiscale de prestations déclarées non-contributives, des tentatives localisées et jusqu'ici très controversées de prestations ciblées sur des publics à faible revenu.

2.2. Dans les pays anglo-nordiques à logique fisco-financière

Dans les pays anglo-nordiques à logique fisco-financière, les évolutions concernent à la fois l'assurance publique et les régimes professionnels.

*L'assurance publique se rétrécit, et avec elle, les droits universels fondés sur la citoyenneté. Au Royaume-Uni, le retour au caractère forfaitaire des prestations passe par la suppression (arrêt-maladie, chômage) ou la rétraction (*Supplementary Earnings Related Pension Scheme - SERPS*) du complément proportionnel au salaire tandis que la confusion entre assurance nationale et assistance multiplie les prestations sous conditions de ressources (*means-tested benefits*) financées par la fiscalité indirecte, et que le service national de santé est réformé par transformation des instances de financement (voire des plus gros cabinets de médecins généralistes) en acheteurs de soins qui mettent en concurrence les différents producteurs, en particulier hospitaliers, en vue d'une réduction supplémentaire de la dépense. En même temps, l'activation des dépenses pour l'emploi augmente le nombre des situations de travail financées par l'impôt redistributif à travers le cumul d'une allocation et d'un emploi à temps partiel. En Suède, la pension forfaitaire est réduite au statut de plancher de la pension publique, dont le financement salarial est affirmé mais dont les prestations sont réformées dans une optique très proche de la réforme italienne. Aux Pays-Bas, la pension publique de base (*Algemene Ouderdoms Wet - AOW*) se rétracte dans les années quatre-vingts. D'une manière générale, les droits sociaux se centrent sur l'emploi et, pour ceux qui en sont exclus, on observe un retour à une fiscalité redistributive, finançant des prestations sous condition de ressources.*

Les régimes professionnels voient leur caractère salarial remis en cause pour des dispositions relevant de la logique du marché financier. Au Royaume-Uni, les gouvernements conservateurs ont encouragé le "contracting out" au bénéfice des

régimes d'entreprise et donc de l'industrie des pensions, et même mis en place à la fin des années quatre-vingts des plans individuels de retraite qui éloignent davantage encore l'épargne d'activité de tout lien avec le salaire. D'une manière générale, les fonds de pension traditionnels à prestations définies sont en recul devant des schémas d'épargne à contributions définies et à sortie soit en rente soit en capital qui constituent une forme patrimoniale de rémunération à coût élevé pour la collectivité compte tenu des incitations fiscales. Aux Pays-Bas, les fonds de pension de branche rendus obligatoires par arrêté ministériel d'extension, attaqués par les compagnies d'assurances au nom du libre marché, font l'objet de mesures restrictives de sorte que de plus en plus d'entreprises peuvent demeurer en-dehors de l'obligation et pratiquer des régimes complémentaires davantage liés à ces compagnies.

2.3. Un rôle nouveau du salaire, de la fiscalité redistributive et de l'accumulation financière en matière d'emploi

Au total, cette évolution qui marque les quinze dernières années conduit à revoir la signification des trois modalités de financement de l'emploi et de la protection sociale :

◆ *Le salaire en tant que mode de socialisation des ressources recule et tend à être défini, de façon normative, comme prix de la force de travail*; on observe un recul des conventions collectives et plus généralement de l'ordre social public qui soumettait les contrats de travail et les accords d'entreprise au respect de dispositifs de branche ou interprofessionnels; on constate également une tendance à l'individualisation des rémunérations, au durcissement du lien entre salaire et travail contraint à travers les paiements à la tâche, les contrats de travail à temps partiel, et une plus grande contributivité des prestations sociales.

◆ *La fiscalité redistributive pour soutenir les " faiblement employables " constitue une mutation de la fiscalité en matière d'emploi telle qu'elle s'était constituée avant les années quatre-vingts*. Celle-ci était vouée à la création d'emplois publics (fonctionnaires, nationalisations) qui ont joué un rôle décisif dans la définition des droits des salariés. Dans les pays continentaux, l'Etat a largement contribué à la socialisation du salaire, et, à côté du financement de régimes publics de protection sociale très minoritaires (comme l'aide sociale ou le service public de l'emploi) une partie de l'impôt allait à des contributions publiques aux régimes conventionnels qui confirmait leur logique salariale. Dans les pays anglo-nordiques, la fiscalité a financé des services publics de consommation (santé, garde des enfants en bas âge ..) qui, par leur caractère universel et gratuit, ont libéré les travailleurs de certaines contraintes du marché. On pourrait dire que la fiscalité était au service du salaire, alors qu'aujourd'hui elle s'oppose à lui. Toute une réflexion est à mener sur la mutation de l'impôt qui s'opère là. Qu'elle soit affectée à l'emploi par allocation à l'employeur (exonération de cotisation) ou au travailleur (emploi-jeune, cumul d'un minimum social et d'un emploi à temps partiel), cette mutation s'opère à l'occasion des politiques publiques de l'emploi, particulièrement de " l'activation des dépenses passives " de chômage alors que ces dernières sont les garantes du maintien de la logique salariale car elles mutualisent les ressources issues du temps de travail pour le financement du temps de hors travail. Se constitue ainsi, progressivement, contre l'Etat garant du statut des travailleurs salariés qui prévalait jusqu'ici, un Etat tutélaire qui consiste en une intervention directe de l'Etat dans le financement des droits sociaux et dans la mise au travail (avec sa rémunération directe) d'une fraction croissante de la population.

◆ *L'épargne salariale se transforme, qu'il s'agisse du remplacement d'éléments du salaire par la rente dans les pays salariaux ou du recul des fonds de pension à*

prestation définie au bénéfice des fonds communs de placement à cotisation définie dans les pays fisco-financiers. Cette transformation ouvre une nouvelle frontière au capital, puisqu'il s'agit avec l'épargne salariale de transformer les individus en actifs financiers et pas seulement en capital variable. Les bons côtés de l'épargne salariale pour le capital correspondent aux opportunités qu'elle offre en matière : 1) de relance de l'accumulation (en particulier en vue des OPA), d'augmentation du flottant des titres ; 2) de recomposition de la finance autour des assureurs sur la base d'une épargne captive retenue à la source gérée sans aucun pouvoir de ceux qui la détiennent ; 3) de valorisation du capital dans la rémunération elle-même. Dans ce dernier cas, il s'agit de transformer la contrainte de rémunération en occasion de profit ou de rente, comme pour le risque de change où la contrainte née de l'effondrement de Bretton Woods a été convertie en opportunité.

Par ces évolutions, l'emploi, en tant que mise en forme du travail et statut des travailleurs, change de sens. Dans les pays à régime salarial mais aussi dans les pays anglo-nordiques, une extension de la forme salariale des ressources à la majeure partie de la population active avait généralisé au début des années soixante-dix **la figure du travailleur salarié**. Dans une telle configuration, rémunération et protection sociale relevaient soit du salaire socialisé, soit d'une fiscalité ou d'une épargne d'activité aux forts traits salariaux. De sorte que dans les pays à régime salarial, les employeurs étaient directement obligés de financer par le salaire, outre le temps contraint de travail, le temps libre des individus malades ou à la retraite, tandis que dans les pays à régime fisco-financier, ces temps libres étaient financés par des dispositifs fiscaux et d'épargne qui leur échappaient. Les évolutions en cours tentent de substituer au travailleur salarié deux figures de travailleurs relevant de deux logiques très différentes :

le travailleur allocataire dont la rémunération et la protection sociale relèveraient d'un mixte fiscalité/salaire dans lequel la "solidarité nationale" fonde des droits à la place du salaire,

le travailleur rentier dont la rémunération et la protection sociale relèveraient d'un mixte épargne/salaire régulé davantage par le marché financier que par la négociation salariale.

3. Critique des cadres d'interprétation

Pour rendre compte de ce mouvement, les typologies dominantes des systèmes de protection sociale et les travaux d'analyse des réformes engagées depuis les années quatre-vingts en matière de politique sociale dans les pays de l'Union européenne présentent trois déficits majeurs :

3.1. La sous-estimation de l'importance du conflit sur le salaire

La plus répandue des typologies des régimes de protection sociale en Europe, celle de Titmuss/Esping-Andersen[‡], renvoie bien l'évolution de ces régimes à des considérations politiques, mais dans lesquelles le conflit salarial est absent. L'hypothèse explicative de la genèse des régimes continentaux, à savoir l'initiative de classes dirigeantes conservatrices passant un compromis néo-corporatiste avec des organisations syndicales, est totalement infirmée par une analyse rigoureuse des conflits considérables entre employeurs et salariés, dont ces régimes sont les produits. Les régimes beveridgiens eux-mêmes, dans leurs variantes tant britannique que nordique, sont

[‡] Esping Andersen, G. (1990) *The three worlds of welfare capitalism*, Cambridge, Polity Press.
Titmuss, R. (1958), *Essays on the welfare state*, London, Allen and Unwin.

analysés en donnant priorité au pilier “ régime public ”, comme s’il n’était pas second par rapport au pilier “ professionnel ” comme on le voit bien aujourd’hui avec l’explosion des régimes préfinancés, ou en dénouant le lien entre régime public et rémunération (comme si le *National Health Service* par exemple, n’était pas aussi un élément de la rémunération, d’où la très grande sensibilité à son propos), ce qui conduit là encore à sous-estimer le conflit constitutif de ces régimes en tant que conflit portant sur les ressources des travailleurs, pour le noyer dans une analyse du conflit de répartition, abstraite de toute considération de rapports de production.

Les interprétations économiques reposent, quant à elles, sur des approches universalistes qui tendent à naturaliser les phénomènes observés. Les théoriciens régulationnistes proposent de considérer ce mouvement comme le passage d’une croissance d’accumulation fordiste à un régime de croissance patrimonial. Cette interprétation ne laisse pas plus de place au conflit salarial. L’école de la régulation propose à chaque fois une explication fonctionnelle de l’évolution de la rémunération. Pendant les trente glorieuses, un régime de croissance “ fordiste ” aurait permis la sécurité des ressources des travailleurs et l’intégration de la classe ouvrière sur la base d’un compromis institutionnalisé entre patronat et syndicats. Ce compromis laissait les mains libres au capital dans la gestion des entreprises contre une garantie par l’Etat des dispositifs conventionnels réglant les salaires directs et la protection sociale, de sorte que la production de masse trouve les débouchés stables et le cadre de long terme dont le capital avait besoin. Le nouveau régime de croissance[§] “ patrimonial ” qui lui succède aujourd’hui après deux décennies de crise reposerait sur un autre cercle vertueux. Les ménages des pays les plus développés, vieilliss et n’ayant plus besoin d’investir dans le logement alors qu’ils ont davantage de revenus, se tournent vers l’épargne financière, d’autant plus attractive que le financement des entreprises est passé du crédit bancaire à l’appel au marché des capitaux. Ce mouvement de patrimonialisation de la monnaie serait un fait irréversible qu’il s’agirait d’aménager au profit des salariés en faisant des syndicats les copropriétaires des fonds de pension, et donc des entreprises en particulier multinationales.

3.2. La sous-estimation de l’enjeu politique que représente le type de ressources finançant la rémunération et la protection sociale.

C’est la hauteur de ce financement, son équité, sa redistributivité, ses effets macro économiques (équilibre budgétaire, marché du travail) qui sont privilégiés, pas son rôle fondateur dans le statut des travailleurs. Or une chose est d’être un travailleur salarié dont travail et hors travail relèvent du salaire socialisé interprofessionnel, autre chose est d’être un travailleur allocataire pour lequel ils relèvent de la fiscalité redistributive nationale, autre chose enfin d’être un travailleur rentier tirant ses ressources d’une épargne d’activité collective d’entreprise. C’est faute d’attention apportée à cette distinction, que la typologie d’Esping-Andersen oppose logique scandinave et logique britannique (rangées ici dans la logique anglo-nordique), et que les “pays méditerranéens” sont parfois proposés comme quatrième groupe à côté des pays corporatistes conservateurs (alors que nous regroupons ces deux ensembles dans les régimes salariaux).

L’analyse de l’évolution de l’emploi par l’entrée du financement des situations de travail et de hors travail présente une double originalité par rapport aux travaux existants :

[§] Aglietta, M. (1998). Nouveau régime de croissance et progrès social. Entretien avec B. Perret et O. Mongin. *Esprit*, novembre, 142-163.

Analyse conjointe du type de financement (salaire, fiscalité redistributive ou épargne d'activité) et du type de droits sociaux : est-ce la même chose de financer par l'impôt ou par le salaire ? La socialisation des ressources des travailleurs par la rente, par la fiscalité ou par la cotisation sociale concerne-t-elle le même champ des besoins ou la même fraction de la population active ? Comment évolue le sens de l'impôt ou de la finance liés à l'emploi ?

Analyse conjointe de la reconnaissance sociale du temps de travail contraint et du temps hors-travail : le recul du travail contraint du fait de ses gains de productivité et aussi de l'aspiration au travail libre pose de façon aiguë la question du financement des temps passés dans le hors-travail : Quelle différence éventuelle dans le financement des temps contraints et libres ? Quelle incidence du mode de financement sur le statut des travailleurs et leurs représentations ? Quelles sources de financement pour les mobilités ?

3.3. La sous-estimation de la politique communautaire

Bien que les salaires et la sécurité sociale soient de la compétence exclusive des Etats, l'intégration européenne exerce en réalité, une influence décisive dans ce champ. Pour prendre la seule Commission, interviennent activement en matière de protection sociale la DG "affaires économiques et financières", la DG "concurrence", la DG "marché", la DG "fiscalité". A quoi il faut ajouter l'importante jurisprudence de la Cour de Justice et les initiatives du Conseil. En particulier depuis le traité d'Amsterdam qui ajoute la politique de l'emploi aux compétences communautaires, *la définition d'une stratégie européenne pour l'emploi est un vecteur essentiel de réforme du financement de l'emploi et de la protection sociale* : la recherche d'une "croissance riche en emplois" et d'une baisse du coût du travail peu qualifié conduit à une réduction massive des "coûts non salariaux du travail" cependant que "l'amélioration de la capacité d'insertion professionnelle" et le "développement de l'esprit d'entreprise" sont invoqués en faveur de "politiques actives" qui réduisent le salaire au bénéfice de la fiscalité redistributive et de l'épargne salariale. La légitimité de cette intervention passe par la patiente construction d'un discours de consensus dans de multiples instances, formelles et informelles, de rencontres des acteurs nationaux et communautaires.

Ainsi, les cinq priorités d'Essen, déclinées en 1997 au sommet de Luxembourg en 19 lignes directrices regroupées en quatre piliers, sont depuis les sommets de Cardiff et de Vienne (1998) mobilisées pour l'élaboration de *Plans d'action nationaux pour l'emploi*. C'est ainsi que la France a rangé dans son Plan les dispositions de la loi de 1998 contre les exclusions, les emplois-jeunes et les 35 heures, trois dispositifs qui conduisent à augmenter la part de la fiscalité redistributive dans le financement de l'emploi payé autour du salaire minimum. Le Royaume-Uni y a de même rangé le New Deal pour les chômeurs, les mesures pour l'emploi indépendant et les *Employment Zones*. Si l'examen des Plans nationaux par la Commission n'est assorti d'aucune sanction, il n'empêche que le Conseil d'Helsinki (1999), qui a examiné les performances et classé les Etats membres sur les lignes directrices, a déclaré bons élèves les pays à régimes fisco-financiers et mauvais ou moyens les pays à régimes salariaux, et incité tout le monde à accentuer "la réduction de la pression fiscale sur le travail", ce qui, comme la formule ne l'indique pas, signifie l'augmentation de la fiscalité vouée à la réduction pour les employeurs du coût du travail non qualifié. Par ailleurs, on sait que de 1997 au récent sommet de Lisbonne (mars 2000), un énorme travail a été fourni pour « étalonner » les marchés du travail européens (*benchmarking*) afin de fournir des objectifs chiffrés et de promouvoir les bonnes pratiques (*bests practices*).

Conclusion pour un programme de recherche:

Si donc, ayant constaté l'ampleur et la continuité des réformes engagées dans toute l'Union européenne, l'on se détourne d'une approche positiviste et économiciste de la détermination de ces réformes par les impératifs gestionnaires (lutte contre les déficits, réduction des coûts du travail du fait de la mondialisation...), ou par les exigences d'un nouveau régime de croissance (nouvelle économie, régime patrimonial ...), alors il faut *mettre l'accent sur la façon dont les acteurs dominants de ces réformes ont engagé les processus de transformation et reconstituer minutieusement cet affrontement*. La concomitance de ces réformes et de l'accélération de la construction de l'Union dans les années quatre-vingt-dix doit conduire à s'intéresser à la *construction d'un référentiel communautaire en matière de rémunération et de financement de la protection sociale et à son articulation avec les politiques nationales* en la matière.

Un programme de recherche sur les réformes en cours visera donc à produire des catégories d'analyse permettant de saisir les liens entre la formation du calendrier communautaire et les calendriers nationaux, les lieux et les acteurs de la construction du discours communautaire, et les facteurs de son évolution. Il devra analyser les réformes du point de vue même où la distribution des ressources a été construite, à savoir la reconnaissance sociale des travailleurs à travers la rémunération et la protection sociale, en considérant cette dernière dans son lien à la rémunération comme élément des ressources des travailleurs et non pas seulement comme "dépense publique". La problématique des "dépenses publiques" conduirait en effet à poser les réformes en terme d'équilibre budgétaire ("dépense") et de lutte contre les inégalités ("publique"), alors que leurs enjeux apparaissent à travers les conflits salariaux que ces réformes sanctionnent ou entraînent, les mutations dans le poids relatif et les formes de la fiscalité de l'emploi, du salaire et de l'épargne d'activité dans la rémunération, les changements enfin dans la délibération de la rémunération. Il s'agira d'analyser les réformes du financement dans leur incidence sur le statut, la catégorisation et les droits des travailleurs. Fiscalité de l'emploi, salaire et épargne d'activité sont les composantes classiques de la rémunération, mais leur combinaison et leur sens connaissent depuis vingt ans des changements majeurs. Quelle institutionnalisation de l'emploi opèrent-ils, quel statut pour les travailleurs, quelle place pour leurs organisations, quelles partitions dans la population ? Y compris les segments du dispositif apparemment déconnectés de la logique de l'emploi, comme les impôts négatifs ou les minima sociaux cumulables avec des emplois à temps partiel, qui deviennent un élément de la rémunération assuré par la fiscalité redistributive et non pas par le salaire.