

NOTE DE SYNTHÈSE SUITE AU DEBAT SUR LA REFORME DE LA SÉCURITÉ
SOCIALE DU 10 JUIN 2017

La matinée d'étude a passé en revue 4 volets essentiels des questions liées à la sécurité sociale en les mettant chaque fois en perspective et en proposant des réformes:

- qui protéger ?
- quels besoins protéger ?
- avec quel financement ?
- dans quel espace de discussion négocier une réforme de la sécurité sociale ?

Les experts invités étaient :

- Pascale VIELLE, professeure de droit social à l'UCL et chercheuse dans les domaines du droit social comparé, essentiellement sur les sujets de la conciliation vie familiale et vie professionnelle, de la « flexisécurité », de l'Etat social actif, de la gouvernance du droit social et de l'égalité hommes-femmes. Elle a surtout traité les volets « qui protéger ? », « quels besoins ? » et « dans quel espace de négociation ? ».
- Bruno COLMANT, membre du Bureau exécutif de la Banque Degroof Petercam, professeur de finances et de comptabilité à l'UCL, UCL, ICHEC, Université St Louis, ERM et à la Vlerick Business School. Il s'est attaché au financement de la sécurité sociale.

QUI PROTÉGER ?

1. La sécurité sociale de 1944 a été conçue à une époque où le travail était organisé de manière très différente d'aujourd'hui.

Elle a été essentiellement conçue au départ du facteur travail, ses trois piliers étant liés aux risques du travail/non travail : maladie (+ maladies prof et ADT), chômage, retraites.

S'y ajoutait le pilier des allocations familiales, dans une optique nataliste (pilier désormais transféré aux Communautés en Belgique depuis la Sixième Réforme de l'Etat et financé par les budgets généraux).

La Convention n°102 de l'OIT (Organisation Internationale du Travail) de 1952 précise le niveau minimum des prestations de sécurité sociale et les conditions de leur attribution ainsi que les neuf branches principales dans lesquelles la protection est garantie:

- soins médicaux ;
- indemnités de maladie ;
- prestations de chômage ;
- prestations de vieillesse ;
- prestations en cas d'accident du travail et de maladie professionnelle ;
- prestations familiales ;
- prestations de maternité ;
- prestations d'invalidité ;
- prestations de survivants ;

2. A cette époque, l'on entrait dans un emploi (fonctionnaire, salarié ou indépendant) pour une longue période et le mari, le père était le principal soutien financier du ménage. Aujourd'hui, les femmes travaillent, les cellules familiales sont recomposées, la composition du ménage traditionnel a évolué et les choix de vie se sont diversifiés ; les emplois discontinus ou à temps partiel se multiplient, les carrières sont non-linéaires. Et les robots et les NTIC sont là qui menacent les emplois
3. Le statut social était lié au statut professionnel. On accordait beaucoup d'importance à la distinction entre ouvriers, employés, indépendants, fonctionnaires...
4. Ce modèle était fondé sur la justice sociale, avec une redistribution du temps et de l'argent, et avait pour objectif :
 - de satisfaire les besoins vitaux ;
 - de réduire l'incertitude ;
 - de réduire la pauvreté ;

Nos sociétés ont évolué. La sécurité sociale doit s'y adapter.

Pour Pascale VIELLE, la sécurité sociale se doit de demeurer le « *dernier lieu où la société négocie avec elle-même* »

Notre conception du libéralisme social doit nous conduire à nous demander si la sécurité sociale n'a pas pour but de protéger les citoyens contre les aléas de la vie, QUEL QUE SOIT LEUR STATUT PAR RAPPORT AU TRAVAIL OU AU NON-TRAVAIL.

Tout en plaidant pour une libération des énergies par des décroissements, une plus grande fluidité sociale, en faisant sauter les verrous et rigidités construits au fil de législations sans vue d'ensemble, nous devons concevoir un Etat protecteur face aux risques de la vie que rencontre tout un chacun dans le cours de son existence : essentiellement : maladie, chômage, vieillesse, accidents du travail , prestations familiales (sans oublier les calamités naturelles et d'autres besoins cf ci-après).

Ce qui donne accès à la protection sociale, ce n'est plus le travail, mais le fait d'être citoyen, quel que soit son statut professionnel, familial, ou son genre.

Cette approche plus englobante n'est pas non plus égalitariste car elle n'ignore pas que les êtres sont tous différents, ce qui condamne –soit dit en passant- des approches plus formatées du type « allocation universelle ».

L'approche doit se faire par la notion de cycle de vie, et non plus selon la seule trajectoire professionnelle. Il faut se concentrer sur la transition entre les différentes trajectoires.

Ainsi le bénéficiaire de la sécurité sociale dans cette perspective en serait : une personne isolée (= un individu) et plus nécessairement un ménage (avec répartition équitable des tâches domestiques et de soins) , participant au marché du travail, pouvant vivre décemment si il en est exclu, potentiellement responsable de personnes dépendantes.

Avec ironie, on rappellera que LENINE et TROTSKI complétaient MARX en établissant la distinction suivante entre socialisme et communisme : le socialisme serait l'application de l'adage « *De chacun selon ses moyens, à chacun selon son travail* » ; en revanche, le communisme serait la société où s'appliquerait l'adage : « *De chacun selon ses moyens, à chacun selon ses besoins* ».

QUELS BESOINS PROTEGER ?

Dès lors qu'on entreprend de « tout remettre à plat », il faut élargir la notion de besoins et dépasser la liste établie en 1944.

Pour Pascale VIELLE, la norme sociale actuelle est dépassée :

- sur le plan économique
- sur le plan des technologies
- sur le plan démographique (dualisation sociale, vieillissement de la population, affaiblissement de la classe moyenne)

Pascale VIELLE a ainsi énuméré des besoins tels que le droit à un revenu minimum décent, le droit à un revenu de remplacement, les accès au logement, à l'internet, à l'éducation, à la mobilité, à l'énergie, à la garde des enfants, à la formation permanente, à la conciliation vie privée vie professionnelle ... Pour elle, la question des besoins doit être abordée de manière globale et transversale. La réponse doit passer par les différents secteurs de la politique et du droit : droit du travail, droit civil, droit fiscal, droit environnemental, prestations en nature...

Il est important de déterminer la nature des solidarités.

Comme on le constate, on dépasse de loin le cadre de la « sécurité sociale », et l'on rejoint en quelque sorte une bonne part d'un projet politique global.

Dans une version plus resserrée, Pascale VIELLE présente ainsi l'objectif : fournir à chaque individu des outils de sécurité lui permettant dans une perspective d'horizon projectuel :

- De développer son projet professionnel (travail soutenable et inclusif)
- De vivre décemment si celui-ci échoue ou est impossible pour des raisons de santé;
- D'aider des personnes qui dépendent de lui.

AVEC QUEL FINANCEMENT ?

Le financement futur de la sécurité sociale est au cœur des débats à venir. Il est à un croisement et est même sujet à un écartèlement, voire à un écrasement :

- D'un côté, les cotisations sont menacées car la part des revenus du travail dans le PIB diminue et dans ceux-ci la part des salaires diminue
- De l'autre côté les charges (chômage, pensions, AMI) augmentent pour des raisons également structurelles.
- La seule robotisation des postes de travail illustre bien ce phénomène : moins de cotisations + de chômage. (Pour Bruno COLMANT, la digitalisation de l'économie va dynamiser les rapports sociaux)

Pour faire face à cette évolution, la Belgique a « bricolé » en ajoutant aux cotisations quelques recettes « alternatives » : principalement accises, TVA et une subvention du budget, le tout pour une part oscillant s'élevant à 37% en 2013, à 38% en 2014, mais chutant à quelque 28% l'année suivante.

La lecture des budgets de la sécurité sociale fait apparaître une multitude de régimes et donc de cotisations (voir annexe).

Pour Pascale VIELLE, le financement doit être au service du nouveau « pacte social » élaboré et non l'inverse : il faut déterminer les besoins, la nature des solidarités et puis déterminer le socle de financement.

Bruno COLMANT dresse quant à lui un constat lucide de la situation économique en Belgique : une croissance un peu plus robuste, une dette publique qui selon lui est insoutenable, une augmentation de la propension à épargner (épargne largement non risquée), accroissement des inégalités sociales, la problématique des pensions qui risque de s'aggraver par le fait que les gens seront incapables de travailler plus tard (et les personnes âgées de 60 ans n'ont pas nécessairement beaucoup d'épargne).

Il conteste également l'austérité imposée au niveau européen par ce qu'il appelle « l'impérialisme monétaire-germanique »

L'état actuel des réflexions du **CEG** le conduit à proposer une double démarche de globalisation :

- Globalisation de tous les revenus sur le plan fiscal (en ce compris donc les revenus immobiliers);
- Approche identique pour le financement de la sécurité sociale : il n'est pas normal que seuls les travailleurs et employeurs cotisent ; dès lors que le travail n'est plus la clé de l'accès à la sécurité, mais bien le fait d'être citoyen, l'ensemble des revenus doit être l'assiette du financement de la sécurité sociale.

Le principe étant posé, divers scénarios peuvent s'envisager, un des plus radicaux étant le remplacement intégral des cotisations et des financements alternatifs par une **CSG (Contribution Sociale Généralisée)** sur l'ensemble des revenus des personnes physiques globalisés selon des tarifs de cotisations progressifs.

VARIANTES

1. La question d'une contribution complémentaire des sociétés commerciales par une cotisation calculée comme l'ISOC a été évoquée. La formule a rencontré deux objections (émises par Bruno COLMANT):
 - Dès lors que tous les revenus y compris les revenus mobiliers sont déjà pris en compte, il y aurait double cotisation ; et d'ailleurs, on sortirait de la logique : les besoins de chaque citoyen sont la source de la réponse « sécurité sociale » ;
 - Illogisme de faire cotiser des sociétés étrangères pour alimenter la sécurité sociale du pays d'accueil.
2. Pour Bruno COLMANT, il faut aller plus loin dans la différenciation « riches-pauvres » : non seulement les cotisations doivent être progressives, mais les prestations offertes aux citoyens doivent être dégressives en fonction de leurs revenus (ex : moindre remboursement INAMI en fonction de la fortune).

CALCUL DES SCENARIOS.

Que répondre à ceux qui s'interrogent sur la faisabilité financière du modèle proposé ?

1. Intuitivement : si l'on remplace les cotisations des travailleurs (en déclin vu les raisons structurelles évoquées plus haut) par des cotisations sur l'ensemble des revenus avec tarifs progressifs on peut raisonnablement déduire qu'il y aura une augmentation des moyens (et à coup sûr si l'on maintient les cotisations patronales);
2. En tout état de cause , la loi oblige le Bureau du Plan à évaluer les programmes des partis politiques lors des campagnes électorales (en dépit du fait que son effectivité demeure sujette à caution de l'aveu du Bureau du Plan lui-même)

En effet , en vertu de la loi du 22 mai 2014 relative au chiffrage par le Bureau fédéral du Plan des programmes électoraux présentés par les partis politiques lors de l'élection de la Chambre des représentants (MB 22 juillet 2014), chaque parti politique représenté à la Chambre ou dans un Parlement de Communauté ou de région doit faire procéder au chiffrage de ses priorités, ces dernières devant être transmises au Bureau du Plan au plus tard 100 jours avant l'élection.

Le Bureau fédéral du Plan procède au chiffrage 60 jours avant les élections

Les partis politiques, qui ont la faculté de se concerter avec le Bureau du Plan à cet égard, doivent communiquer leurs observations au plus tard trente jours avant les élections auprès du Bureau du Plan, l'échange demeurant confidentiel.

Quinze jours avant le scrutin, le Bureau du Plan publie le chiffrage définitif.

La loi entend par « liste des priorités » , le document dans lequel un parti politique indique quelles sont pour lui les propositions politiques du programme électoral qu'il convient de réaliser par priorité en tenant compte du nombre maximum de priorités fixé en concertation avec le Bureau fédéral du Plan.

Le « chiffrage » est quant à lui défini comme un calcul, à court et à moyen terme, des conséquences pour les finances publiques, pour le pouvoir d'achat et l'emploi des divers groupes de revenus, pour la sécurité sociale ainsi que de l'impact sur l'environnement et la mobilité que pourrait engendrer la mise en œuvre de la liste des priorités, dont les modalités sont fixées en concertation entre le Parlement et le Bureau fédéral du Plan , deux fois par an.

QUELS LIEUX DE NEGOCIATION ?

Le constat est qu'actuellement, il n'existe plus aucun lieu où l'on négocie la sécurité sociale. La récente loi du gouvernement MICHEL a court-circuité les partenaires sociaux. La sécurité sociale est devenue une prérogative de l'exécutif et la perte d'influence des interlocuteurs sociaux se fait ressentir.

Une réforme aussi vaste que celle de la sécurité sociale ne pourra réussir que :

- Si elle s'inscrit dans une démarche de long terme, en installant des négociateurs qui ne soient pas tenaillés par des échéances électorales ;
- Si elle implique les forces vives de la société : pas uniquement les syndicats et le monde patronal, mais également des représentants du monde associatif concernés par les besoins énumérés (conférence nationale/pacte social global, les deux orateurs étant parfaitement d'accord sur ce point)

Il faudra par ailleurs mobiliser le Bureau du Plan et autres outils économiques et statistiques pour nourrir les scénarios.

Charles-Etienne LAGASSE

Christophe VERBIST

ANNEXE

1. Financement alternatif dans le financement de la sécurité sociale

(<http://www.rszjaarverslag.be/2015/fr/activites-principales/financer/recettes.html>)

Tableau 1 - Recettes de la sécurité sociale : aperçu (en millions d'euros)

| | 2013 | 2014 | 2015 |
|-----------------------------|--------|--------|--------|
| Gestion globale | 67.954 | 69.600 | 60.645 |
| Hors gestion globale | 6.586 | 6.753 | 8.379 |
| Total | 74.540 | 76.353 | 69.024 |

Tableau 2 - Recettes de la gestion globale : détails (en millions d'euros)

| | 2013 | 2014 | 2015 |
|--|--------|--------|--------|
| 1. Cotisations de sécurité sociale | 40.014 | 40.393 | 41.241 |
| 2. Cotisations spécifiques | 2.612 | 2.687 | 2.071 |
| - Le 13,07% sur le double pécule de vacances | 546 | 551 | 551 |
| - Cotisation pour pension complémentaire | 346 | 322 | 323 |
| - Cotisations chômage avec complément d'entreprise | 229 | 259 | 315 |
| - Cotisation chômage temporaire et complément d'ancienneté + travail à temps partiel | 89 | 90 | 91 |
| - Cotisation de solidarité sur l'utilisation d'un véhicule de société | 243 | 235 | 223 |
| - Cotisation de solidarité sur l'occupation d'étudiants | 53 | 57 | 63 |
| - Cotisation de solidarité sur participation aux bénéficiaires | 13 | 10 | 11 |
| - Cotisation avantages non-récurrents liés aux résultats | 199 | 253 | 254 |
| - Cotisation de solidarité sur amendes de circulation | 0 | 0 | 0 |
| - Cotisation de solidarité sur DIMONA manquants | 5 | 5 | 6 |
| - Groupes à risques et Parcours insertion de jeunes | 52 | 53 | 11 |
| - Chômage économique spécifique – non construction | 2 | 3 | 3 |
| - Cotisations spéciales pour accidents de travail | 1 | 0 | 0 |
| - Cotisation spéciale de sécurité sociale | 838 | 849 | 850 |
| 3. Transferts | 25.328 | 26.520 | 16.703 |
| - IPSS | 2.382 | 2.318 | 3.001 |
| - Financement alternatif | 11.584 | 12.026 | 5.555 |
| - Subventions de l'Etat | 11.087 | 11.888 | 6.360 |

Tableau 3 - Recettes hors gestion globale : détails (en millions d'euros)

| | 2013 | 2014 | 2015 |
|--|-------|-------|-------|
| Cotisations pour les vacances annuelles des ouvriers | 4.304 | 4.349 | 4.369 |
| Cotisation pour le Fonds des Equipements de services collectifs | 58 | 58 | 7 |
| Cotisations pour le Fonds de Fermeture d'Entreprises | 394 | 477 | 372 |
| Cotisation pour le congé-éducation payé, efforts insuffisants en formation et outplacement | 46 | 41 | 5 |
| Cotisation pour le Fonds de l'Amiante | 10 | 12 | 12 |
| PDOS-SdPSP | 0 | 0 | 1.839 |
| Cotisations pour les Fonds de sécurité d'existence | 1.672 | 1.707 | 1.655 |
| Cotisations pour les Fonds de pensions sectoriels | 102 | 109 | 120 |

2. Distribution revenu imposable

([http://statbel.fgov.be/fr/modules/publications/statistiques/marche du travail et conditions de vie/Statistique fiscale des revenus.jsp](http://statbel.fgov.be/fr/modules/publications/statistiques/marche_du_travail_et_conditions_de_vie/Statistique_fiscale_des_revenus.jsp))

Table B.1: Répartition par fractions interdéciles du revenu total net imposable, de l'impôt et du taux moyen d'imposition

Année de revenu 2014

Belgique (6261830 déclarations)

| Déciles | Percentiles | Revenu total net imposable | | | Impôt total | | Taux moyen d'imposition (en %) | Impôts payés en plus | | Remise de l'impôt | |
|--------------|-------------|----------------------------|------------------------|----------------|-----------------------|----------------|--------------------------------|----------------------|----------------|----------------------|----------------|
| | | Limite supérieure (en €) | Montant total (en €) | En % du total | Montant total (en €) | En % du total | | Montant total (en €) | En % du total | Montant total (en €) | En % du total |
| Total | | | 198,215,231,886 | 100.00% | 45,666,315,077 | 100.00% | 23.00% | 3,527,121,337 | 100.00% | 5,122,214,894 | 100.00% |
| 1 | | 6,098 | 1,340,215,686 | 0.68% | -26,485,539 | -0.10% | -2.00% | 0 | 0.00% | 103,036,064 | 2.00% |
| 2 | | 13,295 | 6,609,841,792 | 3.33% | 25,417,044 | 0.10% | 0.40% | 14,572,919 | 0.40% | 338,041,887 | 6.60% |
| 3 | | 16,055 | 9,106,838,952 | 4.59% | 153,871,535 | 0.30% | 1.70% | 41,421,699 | 1.20% | 257,897,834 | 5.00% |
| 4 | | 19,580 | 11,117,809,986 | 5.61% | 884,906,620 | 1.90% | 8.00% | 161,875,069 | 4.60% | 247,966,552 | 4.80% |
| 5 | | 23,742 | 13,538,962,904 | 6.83% | 1,864,281,186 | 4.10% | 13.80% | 232,373,206 | 6.60% | 287,845,058 | 5.60% |
| 6 | | 28,471 | 16,313,271,192 | 8.23% | 2,984,964,167 | 6.50% | 18.30% | 319,327,412 | 9.10% | 369,737,861 | 7.20% |
| 7 | | 34,674 | 19,647,103,847 | 9.91% | 3,968,878,574 | 8.70% | 20.20% | 364,983,085 | 10.30% | 476,948,143 | 9.30% |
| 8 | | 44,914 | 24,636,115,002 | 12.43% | 5,748,679,799 | 12.60% | 23.30% | 439,933,925 | 12.50% | 660,511,468 | 12.90% |
| 9 | | 63,439 | 33,261,354,366 | 16.78% | 8,973,739,908 | 19.70% | 27.00% | 549,159,613 | 15.60% | 931,760,342 | 18.20% |
| | 91 | 66,271 | 4,060,109,965 | 2.05% | 1,197,138,474 | 2.60% | 29.50% | 61,421,548 | 1.70% | 117,645,445 | 2.30% |
| | 92 | 69,421 | 4,246,841,568 | 2.14% | 1,277,638,507 | 2.80% | 30.10% | 65,139,318 | 1.80% | 123,547,679 | 2.40% |
| | 93 | 72,971 | 4,455,905,119 | 2.25% | 1,377,271,689 | 3.00% | 30.90% | 66,167,936 | 1.90% | 130,662,818 | 2.60% |
| | 94 | 77,149 | 4,696,960,126 | 2.37% | 1,485,130,983 | 3.30% | 31.60% | 72,469,167 | 2.10% | 136,621,028 | 2.70% |
| | 95 | 82,206 | 4,983,768,484 | 2.51% | 1,618,109,704 | 3.50% | 32.50% | 75,759,047 | 2.10% | 144,337,475 | 2.80% |
| | 96 | 88,609 | 5,339,229,739 | 2.69% | 1,777,637,668 | 3.90% | 33.30% | 85,717,223 | 2.40% | 150,568,248 | 2.90% |
| | 97 | 97,384 | 5,807,536,086 | 2.93% | 1,997,142,555 | 4.40% | 34.40% | 95,794,503 | 2.70% | 157,740,378 | 3.10% |
| | 98 | 110,944 | 6,486,434,032 | 3.27% | 2,306,270,498 | 5.10% | 35.60% | 114,769,300 | 3.30% | 163,762,206 | 3.20% |
| | 99 | 139,778 | 7,703,599,984 | 3.89% | 2,838,860,201 | 6.20% | 36.90% | 166,433,082 | 4.70% | 163,866,714 | 3.20% |
| | 100 | | 14,863,333,054 | 7.50% | 5,212,861,501 | 11.40% | 35.10% | 599,803,284 | 17.00% | 159,717,695 | 3.10% |
| 10 | | | 62,643,718,158 | 31.60% | 21,088,061,782 | 46.20% | 33.70% | 1,403,474,408 | 39.80% | 1,448,469,686 | 28.30% |

Source: Direction générale Statistique - Statistics Belgium, Revenus fiscaux