

FINANCEMENT : DEPASSER LA LOGIQUE BUDGETAIRE DE COURT TERME¹

PAR | **ALAIN JOUSTEN**

| Université de Liège - Faculté de Droit, Science Politique et Criminologie, Tax Institute et HEC Liège

1. INTRODUCTION

Le financement de la sécurité sociale fait face à des problèmes de soutenabilité, en Belgique et ailleurs. En soi, ce constat n'est ni étonnant, ni neuf. Dans la mesure où les coûts des programmes sociaux connaissent une plus forte croissance que les recettes du système, le solde de financement net des systèmes ne peut que s'aggraver à moyen terme – et ce indépendamment de mesures de court terme tant dans le sens positif que négatif. Depuis longtemps, un assez large consensus existe sur des facteurs explicatifs des clés derrière la tendance lourde du côté dépenses : d'une part, le vieillissement de la population et la retraite anticipée ; d'autre part également une implémentation – souvent inefficace – face à des objectifs de plus en plus ambitieux. Du côté des recettes, au financement des systèmes sociaux avec une composante prédominante par répartition sont venues se rajouter, entre autres, des mesures de politique active sur le marché du travail visant une réduction de charges sociales pour des sous-groupes de la population menant à une érosion des recettes de cotisations sociales.²

Le financement alternatif, s'il existe, ne représente souvent pas la solution miracle. D'abord, il est fréquemment basé sur des agrégats économiques qui ne connaissent pas – eux-mêmes – la même progression que les facteurs sous-jacents à la dépense de sécurité sociale. Exprimé différemment, l'élasticité observée des recettes de sécurité sociale restera souvent inférieure à l'élasticité des dépenses quand on les rapporte à une grandeur macroéconomique commune comme le produit intérieur brut (PIB). Sans réforme structurelle, à moyen terme, une telle situation mènera inévitablement à des déficits et donc un manque de soutenabilité financière du système de sécurité sociale. Ensuite, même en imaginant un processus structurel assurant la croissance des recettes de financement alternatif – par exemple, en augmentant progressivement la part de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) dévouée au financement de la sécurité sociale ou en se servant d'un outil fiscal avec une élasticité de revenu supérieure à 1 comme l'impôt sur le revenu –, on ne fait que déplacer le problème de soutenabilité du niveau du système de sécurité sociale aux finances publiques plus larges des administrations publiques. En effet, une augmentation substantielle de la part des recettes publiques

(1) Texte basé sur l'exposé du même titre au Forum « La sécurité sociale du futur », organisé par le SPF Sécurité sociale, Bruxelles, le 30 avril 2019.

(2) Les actes d'une conférence de l'OIT tenue à Varsovie en 1995 en résument bien les éléments essentiels reconnus par les partenaires sociaux et les représentants gouvernementaux. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/documents/meetingdocument/wcms_362452.pdf.

par rapport au PIB est difficilement imaginable en Belgique avec sa pression (para) fiscale assez importante, et risquerait d'asphyxier l'économie. Par ailleurs, certains pans de l'économie comprise dans les mesures du PIB ne sont même pas soumis aux impôts, on pense ici notamment aux activités illicites et informelles.

Les dynamiques susmentionnées sont renforcées par l'innovation technologique en cours qui risque de profondément changer le paysage économique et social. La connectivité du futur englobera bientôt tout le processus de production, menant sans aucun doute à une réallocation internationale du travail, mais aussi à une obsolescence de certaines formes de travail face à la montée en puissance de centres de calculs et de l'intelligence artificielle.³ En somme, tant la quantité de travail que sa qualité risquent de se trouver profondément transformées – comme des emplois antérieurement limités aux humains se trouvent désormais dans la sphère de l'automatisable. Les changements technologiques présentent donc des défis majeurs pour nos systèmes de sécurité sociale largement ancrés sur le facteur travail.

Au-delà de ces considérations générales, chaque pays est caractérisé par son contexte et aussi ses choix en termes de systèmes de sécurité sociale. Ces spécificités locales importent. Ainsi, par sa spécialisation sectorielle, la Belgique est fortement dépendante du marché mondial et exposée aux transformations des chaînes de création de valeur à l'ère du numérique. L'architecture institutionnelle joue aussi un rôle important. L'approche d'une institution distincte par type de relation de travail (travailleurs contractuels, travailleurs indépendants et fonctionnaires) et par type de risque assuré (assurance maladie, assurance chômage, etc.) ne facilite pas les choses dans un environnement où les frontières-même entre ces différents types de relations de travail et les différents types de prestations deviennent moins claires. Enfin, la situation ne s'est pas améliorée en termes de lisibilité et de transparence avec les régionalisations et communautarisations successives de pans de sécurité sociale.

La présente contribution vise un objectif double. D'une part, elle argumente en faveur d'une réflexion globale pour arriver à un financement plus cohérent et soutenable de la sécurité sociale. D'autre part, elle plaide pour une approche plus ouverte sur les expériences étrangères – tout en reconnaissant les spécificités belges. Le texte est délibérément écrit en se focalisant sur les éléments structurels à mes yeux essentiels. Il est rédigé avec l'objectif de stimuler un débat, plutôt que de donner un aperçu exhaustif. Il part du constat que bon nombre d'initiatives de « cadastres » servent en fin de compte plutôt l'inaction que l'adaptation et la réforme. En somme, le texte laisse de côté une série d'aspects légaux, d'implémentation et de pure administration – et ce de façon intentionnelle. Le texte est tout aussi délibérément écrit sans la moindre référence à des formules, des chiffres, des graphes ou des tableaux – pour ne pas flouer le débat de fond sur les grands choix de politique de sécurité sociale qui s'imposent à moyen terme par des questions spécifiques d'implémentation.

(3) Voir, e.g., les actes du récent congrès des économistes belges de langue française (congresdeseconomistes.be), consacré à la thématique.

La structure du texte est la suivante. La section 2 dresse un état des lieux du financement et de prestations clés de la sécurité sociale en Belgique. La section 3 présente les défis pour les dépenses de pension et les prestations de santé et évoque des pistes de solution inspirées par des expériences étrangères – toutes impliquant un abandon de fait de l’approche actuelle de la gestion globale en Belgique par une vraie gestion globale de chaque risque couvert. La section 4 contient un résumé des conclusions.

2. SITUATION ACTUELLE

2.1. FINANCEMENT

Le financement de la sécurité sociale est basé sur un ensemble de sources de financement, qui diffèrent entre régimes.⁴

Pour les travailleurs contractuels, la sécurité sociale est basée sur un système en apparence fortement contributif. Depuis octobre 1982, toutes les rémunérations sont soumises à des taux de cotisation strictement proportionnels. Avant cette date, un plafond de cotisations était d’application – avec toute somme dépassant ce plafond non soumise à cotisation et ne donnant pas droit à des prestations de sécurité sociale. Jusqu’en 1994, l’apparence contributive était renforcée par un deuxième aspect : les différentes branches de la sécurité sociale (chômage, maladie, etc.) étaient financées par des cotisations distinctes aux différentes branches.

Or, en dépit de ce fonctionnement par branche, le système ne fonctionnait pas comme un pur système de répartition selon au moins deux dimensions importantes. D’une part, le système permettait des emprunts/transferts entre branches. D’autre part, le financement par transferts budgétaires de l’état fédéral était en vigueur. Ces deux aspects s’opposent clairement à la logique d’un pur système de répartition où, face à une contrainte budgétaire annuelle au niveau de chaque branche, les taux de cotisations et/ou les niveaux des prestations sont endogènes.

Le système actuellement en place est fortement influencé par deux réformes intervenues depuis lors. Depuis 1995, la « gestion globale » de la sécurité sociale globalise les cotisations sociales au niveau de la majorité des branches et introduit une allocation des moyens entre branches en fonction des besoins – certaines activités restant en dehors de la gestion globale. Depuis la fin du dernier siècle, une série de mesures d’allègement de charges sociales réduit le lien contributif des prestations, comme de nombreuses catégories de travailleurs et/ou employeurs bénéficient désormais de réductions de charges sociales – avec compensation partielle par le biais de financements alternatifs et en fin de compte reprise automatique de tout déficit éventuel sur le budget fédéral jusqu’en 2017.

(4) Pour un résumé, voir <https://www.socialsecurity.be/citizen/fr/propos-de-la-securite-sociale/le-financement-de-la-securite-sociale>.

Depuis 2017, une réforme de « responsabilisation » de la sécurité sociale a été mise en place : actuellement en période transitoire et pas encore appliquée concrètement, la réforme vise pour le début des années 2020 une fin de la prise en charge automatique de tout déficit de la sécurité sociale.

Pour les travailleurs indépendants, le système partage l'apparence fortement contributive sur fond de réalité moins contributive. Les travailleurs versent des cotisations sociales basées sur leurs revenus taxables de l'année $t-3$. D'une part, le système distingue des personnes en activité principale des personnes en activité complémentaire – ces dernières payant des cotisations sans accumulation de droit aux prestations. D'autre part, les taux de cotisations pour les deux catégories d'indépendants ont des structures dégressives, avec des minima et maxima de cotisations. Dans le financement de la sécurité sociale des travailleurs indépendants, la composante de transferts et dotations du budget fédéral est particulièrement aiguë, comme les taux de cotisations sont nettement en dessous des cotisations des travailleurs contractuels avec des prestations qui se ressemblent de plus en plus.

Pour les fonctionnaires, une distinction peut être opérée entre fonctionnaires locaux et provinciaux et les autres fonctionnaires. Pour les premiers, différents cas de figure se présentent, avec des cotisations soit pour la totalité des branches, soit des cotisations partielles excluant les pensions pour certaines communes et provinces ayant leur propre fonds de pension ou une affiliation avec une institution de prévoyance prenant directement les pensions à charge.⁵ Pour les derniers, des cotisations pour la santé et les pensions de veuvage sont prévues, les autres risques étant directement couverts par les budgets des administrations publiques.

2.2. PRESTATIONS

Une présentation de toutes les branches de la sécurité sociale dépasserait clairement les limites du présent texte – on ne peut que référer aux sites internet institutionnels pour en obtenir des observations détaillées. Les paragraphes qui suivent tentent de résumer quelques aspects clés dans le contexte du financement des prestations de santé et de pension qui servent comme illustrations assez stylisées de la sécurité sociale dans son ensemble.

La protection santé en Belgique est de nos jours largement une protection indépendante du statut contributif de l'individu. Elle est dans les faits quasi universelle parmi les travailleurs et se distingue par un niveau de prestations relativement comparable entre régimes – avec les indépendants disposant de la couverture plus limitée. Par ailleurs, les membres de la famille et même des catégories relativement larges de non-

(5) Pour plus de détails, voir <https://www.sfpd.fgov.be/fr/centre-de-connaissances/le-fonds-de-pension-solidarise>.

contributeurs ont accès à des prestations de santé soit identiques, soit similaires à celles des contributeurs.⁶

Pour les pensions, le paysage est plus hétérogène. Les pensions des salariés en Belgique sont souvent qualifiées de bismarckiennes – caractérisées par une dimension assurantielle forte et ayant un lien étroit entre cotisations et prestations. En apparence, le système traduit les rémunérations moyennes sur la carrière par une formule proportionnelle – 60 pour cent pour les isolés et 75 pour les couples mariés à 1 seul revenu. En pratique, quatre facteurs limitent cette proportionnalité : premièrement, les revenus du passé sont indexés sur l'indice santé – un indice des prix à la consommation ralenti – et pas sur un indice des salaires moyens pénalisant en termes relatifs les revenus d'un passé plus lointain. Deuxièmement, de nombreuses périodes d'inactivité sont assimilées aux périodes de cotisation – notamment la maladie, le chômage, etc. avec prise en compte de ces périodes soit au dernier salaire avant l'inactivité soit à un montant forfaitaire. Troisièmement, des minima et des maxima de pensions et de revenus « pensionnables » sont d'application – avec les deux paramètres jouant un rôle progressivement plus important par le biais d'une politique visant à augmenter les pensions minimales plus fortement que les pensions moyennes, et par un plafonnement de plus en plus fréquent par une croissance des salaires plus importante que la croissance du plafond. Quatrièmement, avec l'augmentation de la part des ménages à deux revenus, les pensions au taux ménage (et les autres droits dérivés) deviennent moins importantes en agrégé et changent donc le taux de remplacement effectif des ménages.

Les pensions des indépendants, bien qu'en moyenne moins généreuses que les pensions des salariés suivent les mêmes principes de base et connaissent un alignement progressif. Tandis qu'une part relativement importante des pensions en paiement est encore largement forfaitaire et/ou au minimum due à des règles de calcul du passé, tel sera moins le cas dans le futur une fois que les revenus pris en compte seront moins forfaitaires que par le passé. Ainsi, le niveau des pensions moyennes de ce régime tendra à se rapprocher de celui des travailleurs salariés.

Tant les pensions en paiement des travailleurs contractuels que celles des indépendants sont indexées sur l'indice santé menant implicitement à une perte mécanique de pouvoir d'achat. Pour contrecarrer cette tendance, des augmentations discrétionnaires des pensions en paiement sont effectuées.

Enfin, les pensions des fonctionnaires sont les plus généreuses en termes de pension moyenne et suivent une indexation plus avantageuse. En dépit de règles de calculs différentes pour certains fonctionnaires et en dépit de règles de transition en application suite aux réformes décidées par les derniers gouvernements, le constat général est que – sans réformes additionnelles – les pensions des fonctionnaires ont une trajectoire mécanique différente des deux autres régimes. Or, cette différence de trajectoire n'est que partiellement informative : historiquement, des ajustements ad hoc ont été

(6) Certaines catégories de personnes inactives/non contributives ont même accès à des prestations plus généreuses (statuts BIM et OMNIO) – ce qui peut bien entendu être parfaitement justifié en termes de redistribution et même d'efficacité.

apportés pour les travailleurs salariés et les indépendants lors de l'ouverture des droits et pour les pensions en cours de paiement de sorte qu'une comparaison de projections à législation inchangée ne donne pas une image fiable – comme ce type d'ajustements risque de se répéter dans le futur.

3. DISCUSSION

Les finances de la sécurité sociale belge ne sont pas soutenables. Un système de protection sociale peut être considéré comme soutenable si en perpétuant le système vers un futur infini, il ne viole pas une contrainte de solvabilité (budgétaire) et que le système peut faire face à des déficits sans des besoins d'ajustements majeurs et irréalistes ou en ayant besoin de transferts budgétaires d'une importance telle qu'ils mettraient potentiellement en danger le budget de l'Etat.

3.1. AU-DELA DU COURT TERME

Dans le débat politique belge, les discussions sur des impératifs budgétaires de court terme et des enveloppes budgétaires dédiées aux différentes branches et systèmes dominant – à l'instar des débats sur la plupart des décisions publiques – y inclus les décisions de défédéralisation de compétences. Souvent, des réflexions et idées fusent sur la nécessité de nouvelles sources de financement pour boucler des déficits à court terme.

Or ce sont plutôt une réflexion sur l'organisation même de la protection sociale et une analyse s'intéressant aux liens intrinsèques entre recettes et dépenses du système qui sont requises. Les rescrits dans la presse d'une récente audition à la chambre des représentants sont illustratifs à ce sujet : la réflexion est nettement plus vivace autour d'initiatives de recettes que de réformes à apporter aux déviations les plus marquées des prestations par rapport aux principes assurantiels – ce dernier type de réflexion fréquemment laissé de côté sous prétexte d'une bonne administration des programmes existants et/ou d'un risque de pauvreté hypothétique en cas de réforme.⁷ Or, des évolutions préoccupantes comme la croissance spectaculaire des maladies de longue durée et des invalidités justifient à elles seules une réflexion plus large et ouverte sur l'organisation de la protection sociale.

3.2. LIENS COTISATIONS-PRESTATIONS ?

En effet, les systèmes de sécurité sociale en Belgique ont perdu une partie non négligeable des liens entre cotisations et prestations. Le régime des travailleurs contractuels est parfaitement illustratif de ces tendances. Les réformes des dernières décennies ont rendu le système de sécurité sociale des travailleurs contractuels de moins en moins contributif. Le déplafonnement des cotisations (sans déplafonnement des prestations) a de fait mené à une situation où les cotisations sociales au-delà de ce montant jouent le rôle d'un pur impôt sur le revenu sans en porter le nom. Cela

(7) Commission des affaires sociales, de l'emploi et des pensions, 5 novembre 2019.

implique aussi que la structure d'imposition des revenus du travail en Belgique est nettement plus progressive que ce qu'on ne pourrait le penser en ne regardant que le barème de l'Impôt des personnes physiques (IPP). Bien plus, l'existence même de ce plafond peut être vue comme l'un des moteurs derrière la prolifération d'avantages en nature comme moyen de paiement des salaires.⁸

En ce qui concerne l'assurance santé, l'universalisation de l'accès aux soins de santé à toute la population affecte profondément la conception économique de la protection santé. Face à l'universalisation des droits combinée à une assiette cotisable limitée aux seuls revenus du travail, et ce avec un prélèvement de cotisations selon des barèmes bien spécifiques, il est admis de se poser la question s'il n'y a pas moyen de mieux faire. Ainsi, des arguments d'efficacité économique plaideraient sans doute pour un financement par la voie la moins coûteuse d'une génération des recettes fiscales. Par ailleurs, des arguments d'équité plaident en faveur d'une répartition plus large des coûts au sein de la population.⁹ Telle est notamment la motivation invoquée lors de réformes en Europe centrale et de l'Est, comme par exemple une réforme récente en Lituanie basculant d'une logique de cotisations sociales vers l'impôt telle qu'analysée par Zelionkaite et Tuzikas (2018).

Au niveau des pensions, la déconnection entre cotisations et prestations est sans doute la plus forte – une observation qui tient indépendamment du degré de redistribution désirable ou effectif entre hauts et bas revenus. Les réductions de charges sociales pour les employeurs, la propagation de reconnaissances de « périodes assimilées » sans qu'aucune cotisation ne soit payée (ni par la personne, ni son employeur ou ancien employeur, ni l'État), la reconnaissance de périodes en cas de non-paiement de cotisations par l'employeur (faillite, liquidation, etc.) sont quelques exemples d'une large variété de situations qui ont un aspect en commun : la reconnaissance de droits dans le système de pension sans recettes adéquates pour ce système.

Au final, toute la structure incitative générée par le système des pensions en souffre. Pour tous les décideurs économiques, il n'y a plus de lien entre ce qui est cotisé et le droit aux prestations. Ailleurs en Europe d'autres choix sont faits : certains pays d'Europe du Sud-Est – les pays de l'ex-Yougoslavie notamment – ne valident des périodes « pensionnables » qu'en cas de paiement effectif des cotisations, ce qui exclut tant les périodes assimilées que tout autre cas de non-paiement des droits dus. En Allemagne, des cotisations sont versées par l'assurance chômage à l'assurance pension – à nouveau reconnaissant le lien entre cotisations et prestations.

3.3. UNE NOUVELLE GESTION GLOBALE PAR BRANCHE

La situation actuelle rend impossible toute vraie responsabilisation budgétaire, c'est-à-dire une entité budgétaire en charge des recettes et dépenses – et de leur solde. La

(8) Voir, à titre d'exemple <https://plus.lesoir.be/76360/article/2017-01-06/un-salaire-en-points-chez-bnp-paribas-fortis>.

(9) Cet argument se trouve même renforcé par des situations spécifiques où des personnes bénéficient d'une meilleure protection sans paiement de cotisation que des personnes qui cotisent, comme les indépendants.

pratique de reconnaissance de périodes assimilées sans cotisations sociales a mené à une dette implicite considérable au sein du régime des pensions : une fraction non négligeable de droits aux pensions aujourd'hui est basée sur des périodes assimilées, et le sera pour de nombreuses années à venir.

L'introduction de la gestion globale a certes amélioré la gestion technique (liquidités) en mettant fin aux besoins de transferts internes entre fonds de la sécurité sociale. Cependant, elle n'améliore que de façon marginale les besoins de financement extérieurs globaux de la sécurité sociale, que ce soit par le biais de transferts budgétaires ou d'affectations de recettes fiscales, un constat déjà formulé par Larmuseau et Algoed (2007). Par contre, la gestion globale a causé au moins trois dommages collatéraux.

Premièrement, en globalisant les diverses branches de la sécurité sociale, le lien économique entre contributions marginales et prestations marginales de sécurité sociale est affaibli – un avantage distinct de cotisations sociales par rapport aux impôts. Or, dans la littérature économique, on insiste sur le fait que l'effet de découragement d'un prélèvement obligatoire joue particulièrement lorsque l'agent économique ne perçoit pas de lien effectif entre ce qu'il paie et ce qu'il va retirer de ce paiement. Appliquées aux cotisations de sécurité sociale, les pensions peuvent servir d'exemple phare : dans la mesure où une cotisation supplémentaire de 1 EUR ne va pas forcément augmenter des droits de pension, mais peut servir à tout type de dépense de sécurité sociale, le cadre incitatif pour l'individu s'est dégradé. Dans un environnement où le montant des cotisations versées – et dans le cas de certaines périodes assimilées même le fait d'avoir cotisé – est orthogonal à l'accumulation des droits aux prestations sociales comme tout déficit éventuel est pris en charge par le budget fédéral, l'effet désincitatif des cotisations sociales est poussé au maximum.

Deuxièmement, ce choix n'est pas neutre pour la gestion du système non plus. En répartissant les différentes formes de prestations sur plusieurs institutions, et en séparant le financement au sein d'une autre, la gestion globale peut tout au mieux être vue comme un instrument d'équilibrage budgétaire à court terme, mais pas à moyen ou long terme. En effet, aucune institution de dépense n'est responsable d'un budget à financer avec « ses » cotisations propres – et donc aucune contrainte budgétaire automatique n'existe au niveau des différentes branches. Par ailleurs, en prévoyant un financement de tout déficit résiduel de la sécurité sociale par le budget fédéral – un *modus operandi* applicable à ce jour –, la gestion globale a encore aggravé la situation.

La « responsabilisation » de la sécurité sociale, initiée en 2017 ne peut à ce stade guère convaincre. En effet, sans réels leviers à sa disposition pour contrôler les tendances lourdes de dépenses, il est difficile de voir comment la mesure pourrait mener à une plus grande crédibilité des liens entre cotisations et prestations. Aussi, il faudrait spécifier quelle serait la séquence de variables d'ajustement en cas de déficit : est-ce que l'Etat refusera vraiment de couvrir le déficit ? Quelle branche serait affectée en premier lieu par les coupes budgétaires éventuelles, etc. ? Telles sont des questions essentielles à adresser. Aux Etats-Unis, par exemple, la loi prévoit que toutes les prestations de pension seront ajustées proportionnellement à la baisse le jour où les cotisations et les réserves accumulées dans le système de pension ne seront plus suffisantes. Une telle

clarté des messages manque en Belgique, de facto augmentant l'incertitude sur les pensions pour toutes les parties prenantes.

Il me semble donc essentiel d'abandonner la logique « court-termiste » et de gestion de liquidités de la gestion globale d'aujourd'hui pour la remplacer par une vraie gestion globale par branche moderne. Dans le domaine des pensions des salariés, différentes pistes sont possibles – toutes impliquant des mécanismes d'ajustement (quasi) automatiques assurant un alignement entre dépenses et recettes du système dans un contexte en évolution. Une telle approche ne signifie pas qu'aucun transfert budgétaire n'ait lieu ou ne soit désirable dans d'autres branches de la sécurité sociale ou d'autres administrations publiques. En effet, il sera sans doute inévitable que l'Etat intervienne dans la prise en charge (totale ?) de la dette implicite des périodes assimilées et réductions/dispenses de cotisations. Mais indépendamment de tout transfert entre entités, toute solution soutenable à long terme nécessitera une logique de cotisations par branche afin de permettre une vraie responsabilisation des dépenses et recettes par branche.

L'expérience étrangère nous montre un large éventail de solutions possibles. Ainsi, la Suède est souvent avancée comme exemple d'un pays ayant opté pour une approche décidément ancrée sur une stabilisation des cotisations de pension et d'un ajustement des prestations (et de l'âge de départ à la retraite) comme facteur d'ajustement pour assurer l'équilibre financier du système. D'autres pays ont fait d'autres choix : l'Allemagne opère depuis longtemps un système par points, avec des transferts du budget fédéral ou d'autres branches de la sécurité sociale – notamment pour refléter des périodes assimilées non assurantielles comme le congé de maternité/parental ou des périodes sur d'autres programmes d'assurance sociale comme le chômage.

En Belgique, la commission réforme pension 2020-2040 avait introduit une autre idée d'ajustement endogène partageant le poids de certains risques entre contributeurs et pensionnés. Bien qu'une avancée intellectuelle intéressante, l'implémentation réelle de cet outil théorique se heurte à beaucoup de problèmes pratiques comme l'existence avec plusieurs régimes à dynamiques sous-jacentes différentes et une absence de cotisations de pension spécifiques.

3.4. UNE MEME CLARTE POUR LES 3 REGIMES

Même si les réalités sont parfois fort différentes entre régimes, un même appel à plus de transparence et clarté des choix politiques s'applique aux deux autres régimes.

En termes d'architecture de la sécurité sociale, la situation est fort comparable pour les indépendants – en dépit de différences en termes de générosité et d'institutions en charge. Deux éléments structurels ressortent. D'une part, l'alignement progressif des prestations de sécurité sociale en faveur des indépendants se fait sans alignement des cotisations. Exprimé différemment, cela signifie qu'avec une prise en charge relative plus importante par le budget de l'Etat, le système des indépendants est favorisé par rapport à celui des travailleurs contractuels. Mais ça signifie aussi que le système est en soi plus insoutenable que celui des salariés, *ceteris paribus*.

Un deuxième élément structurel relatif aux indépendants est la structure régressive des cotisations et surtout le plafonnement des cotisations – une caractéristique distinctive de ce régime. Indépendamment du bien fondé ou non d'un tel plafond, la différence de traitement entre travailleurs contractuels et indépendants est difficilement justifiable face un alignement progressif de prestations clés entre systèmes. Dans les faits, ce sont les cotisations sociales non plafonnées des travailleurs salariés qui donnent un incitant puissant au recours au statut d'indépendant plutôt que de travailleur contractuel – comme pur impôt économique. L'expérience des Balkans de l'Ouest avec des systèmes de protection sociale donnant des incitants financiers comparables interpelle à ce sujet (Jankulov et al., 2019) : des revenus déclarés relativement faibles et des instances multiples de passages de statuts d'employé à des statuts d'indépendant.

Dans les faits, la situation belge implique qu'à l'heure actuelle, la collectivité subventionne relativement fortement le système des indépendants – qui lui-même est régressif. Bien que cela puisse être un objectif ou une situation désirée, il n'en reste pas moins qu'une grande clarté quant à ce type de transfert est de nature à objectiver les débats.

Pour les fonctionnaires, la situation est techniquement quelque peu différente. Dans la mesure où l'Etat est tant employeur que garant en dernier ressort des pensions (et autres prestations sociales) de ses fonctionnaires, imaginer un système de sécurité sociale avec une application stricte d'un équilibre budgétaire ne fait guère de sens – comme totalement insignifiant dans une approche consolidée et intertemporelle des finances publiques. L'insignifiance financière ne tient que dans la mesure où on regarde le gouvernement au niveau agrégé – il est évident qu'au niveau de sous-structures de l'Etat cette insignifiance ne doit pas tenir, et ne vas pas tenir.

L'idée d'aligner les pensions des fonctionnaires (vers le bas) sur celles des autres catégories de travailleurs ne se justifie donc en termes consolidés que dans la mesure où – toutes autres choses étant égales par ailleurs – le gouvernement estime que les fonctionnaires sont surpayés en terme de rémunération sur l'ensemble de cycle de vie.¹⁰ Si tel n'est pas le cas, toute diminution de la générosité des pensions devrait dans le cas contraire être compensée par une augmentation des rémunérations courantes – ce qui est de nature à être neutre en termes de contrainte budgétaire intertemporelle et néfaste en terme de contrainte budgétaire de court terme. Le récent arrêt de la cour constitutionnelle du 24 octobre 2019 quant aux périodes d'études des fonctionnaires est illustratif¹¹: il confirme que le gouvernement a bien le droit de rendre la carrière de fonctionnaire moins attractive et ce même pour les statutaires existants. Au final la question est purement politique et consiste à décider si une telle réduction de générosité pour des travailleurs sur une trajectoire de carrière spécifique est désirable ...

(10) Une autre justification d'un tel changement pourrait se trouver dans un désir de responsabilisation des entités fédérées. En effet, à rémunération de cycle de vie donnée, une réforme de pension peut déplacer les charges du niveau de pouvoir fédéral aux entités fédérées.

(11) Cour constitutionnelle, arrêt 148/2019 <https://www.const-court.be/public/f/2019/2019-148f.pdf>.

4. CONCLUSIONS

Une série de réformes des dernières décennies ont mené à un affaiblissement des liens assurantiels au sein de la sécurité sociale. Face aux défis de soutenabilité évidents, et face à un flou patent sur le futur, le moment est sans doute venu de repenser certains éléments.

Tenter de résoudre les problèmes financiers du système de sécurité sociale en alignant une longue séquence de solutions budgétaires annuelles et de court terme n'est pas une bonne façon de gouverner face à des dynamiques de long terme. Continuer l'existant risque de renforcer les problèmes existants.

La gestion globale de la sécurité sociale dans sa version actuelle est partie du problème – pas de la solution. Elle mélange différentes branches de la sécurité sociale en détruisant tout mécanisme d'ajustement automatique au niveau de l'une des branches (santé, pensions, etc.). La responsabilisation budgétaire de la sécurité sociale dans sa version actuelle ne convainc guère plus.

Pour la protection du risque santé, des arguments forts peuvent être évoqués pour plaider en faveur d'un autre financement que par cotisations sociales.

Pour les pensions, où les liens entre cotisations et prestations peuvent être non négligeables, il est peut-être utile de les renforcer pour redonner un caractère assurantiel à un système réformé et crédibilisé par une perspective de soutenabilité financière à moyen et long terme. Un déplafonnement de cotisations avec plafonnement de prestations n'est guère compatible avec une telle logique – le cas échéant mieux vaudrait reconnaître la nature d'impôt économique pur de ces cotisations. Une telle réforme impliquera sans doute aussi une prise en charge des coûts de pension des périodes de chômage, de maladie, etc. par le biais de transferts compensatoires vers le système de pension. Ainsi, l'aspect désincitatif des cotisations sociales pourrait être fortement diminué et l'aspect de responsabilisation des acteurs économiques en termes de reconnaissance de périodes assimilées serait renforcé : celui qui veut faire reconnaître des périodes assimilées aujourd'hui – entrepreneur privé, syndicats ou Etat – devra aussi en supporter le coût aujourd'hui même si les prestations ne sont que dues demain.

En pratique, de tels changements demanderont peut-être aussi une reconsidération des rôles respectifs des partenaires sociaux et du gouvernement – mais c'est un autre débat à avoir.

5. BIBLIOGRAPHIE

Commission Réforme des Pensions 2020-2040, *Un contrat Social Performant et Fiable*, Rapport, 2014.

Jankulov, I., Jousten, A. et Mansour, M., Labor Taxation in the West Balkans: Looking Back and Forward International Monetary Fund, mimeo, 2019.

Larmuseau, H. et Algoed, K., *Réflexions sur la gestion globale de la sécurité sociale des travailleurs salariés*, *Bulletin de Documentation*, SPF Finances, pp. 407-432, 2007.

Zelionkaite, G. et Tuzikas, V., *Patvirtinta mokesčių ir pensijų reforma: pagrindiniai pakeitimai ir jų makroekonominio poveikio vertinimas vidutiniu laikotarpiu*, Lietuvos Bankas, Occasional Paper 23, 2018.

TABLE DES MATIERES

FINANCEMENT : DEPASSER LA LOGIQUE BUDGETAIRE DE COURT TERME

1.	INTRODUCTION	319
2.	SITUATION ACTUELLE	321
2.1.	FINANCEMENT	321
2.2.	PRESTATIONS	322
3.	DISCUSSION	324
3.1.	AU-DELA DU COURT TERME	324
3.2.	LIENS COTISATIONS-PRESTATIONS ?	324
3.3.	UNE NOUVELLE GESTION GLOBALE PAR BRANCHE	325
3.4.	UNE MEME CLARTE POUR LES 3 REGIMES	327
4.	CONCLUSIONS	329
5.	BIBLIOGRAPHIE	330