

Quel avenir pour la Sécurité sociale belge ?

Réginald Savage, économiste, chercheur-associé à étopia

Novembre 2005, analyse n°16



TABLE DES MATIÈRES

1. Les prestations sociales et leur financement : un coup d'œil dans le rétroviseur

- 1.1 . La protection ou couverture sociale : un concept flou à préciser statistiquement.
- 1.2. Prestations sociales publiques : Ratio en valeur, évolutions-volumes, et incidences cycliques et « prix-relatifs » combinées.
- 1.3. Structure et part relative des diverses prestations sociales publiques.
- 1.4. Croissances réelles comparées des prestations.
- 1.5. Degré de « solidarisation » des revenus primaires ou disponibles nets des Ménages.
- 1.6. Les mutations des structures de financement de la Sécurité sociale.
- 1.7. Conclusions de la rétrospective.

2. Perspectives à moyen et long terme dans un contexte de vieillissement

- 2.1. *Quel est le problème dans une perspective de moyen et long terme*
 - 2.1.1. Le coût du vieillissement
 - 2.1.2. Les tensions provoquées par la concurrence internationale :
 - 2.1.3. La revendication d'une revalorisation des allocations sociales
- 2.2 *Y-a-t-il un problème de financement à long terme de la protection sociale?*
 - 2.2.1. Une fenêtre d'opportunité avant le choc du vieillissement
 - 2.2.2. Un objectif de surplus budgétaire structurel et croissant à partir de 2007 ?
 - 2.2.3. Un trou budgétaire structurel de 4 à 5 milliards d'euros à combler en 2006/2007 ?
 2. 2.4. Pour une loi spéciale de financement de la sécurité

3. Le débat actuel sur le financement alternatif et le refinancement de la SECU

- 3.1. Une certaine confusion sur les formules
- 3.2. Une CSG débouchant en finale sur un financement, par les salariés, des baisses de cotisations patronales?
- 3.3. Pour une approche globale de la redistribution

4. Conclusions

- 4.1. Pour un gros effort de refinancement à court terme
- 4.2. Un ensemble de pistes à suivre sans tabous
- 4.3. Quel consensus pour notre protection sociale ?

Résumé introductif

L'avenir de la sécurité sociale belge est au cœur du débat politique et budgétaire actuel. Au cours de l'été 2005, la discussion s'est focalisée sur la question du refinancement de la protection sociale, sur son financement alternatif, et sur la poursuite voire l'extension de la politique de baisse des charges patronales, en particulier sur les bas salaires et/ou travailleurs peu qualifiés. Un coup d'œil rétrospectif sur les 50 dernières années permet de voir la montée de la part des prestations sociales dans le PIB. Il montre également les évolutions relatives de chacun de leurs grands secteurs (pensions, chômage, santé...) de même que les changements dans les sources de financement (cotisations, recettes fiscales et transferts budgétaires). Autant d'informations précieuses pour se faire une idée de l'avenir qui nous attend et des choix difficiles qui devront être faits. En particulier, si nous voulons que la Sécurité et de manière générale toute notre société, soit en mesure de faire face au choc du vieillissement. Dans ce cadre, le présent article donne l'épure budgétaire du problème auquel nous allons être confrontés à très court terme et que l'actuelle majorité fédérale n'a pas été en mesure de régler. Il s'agit en l'occurrence de profiter de la période qui nous sépare du choc du vieillissement (à partir de 2010) pour constituer les marges budgétaires qui nous permettront d'y faire face.

Si nous voulons être en mesure de financer la protection sociale à long terme, la Belgique devra combler en 2006/2007, selon le Bureau fédéral du Plan, un trou budgétaire ou manque à gagner structurel estimé à 4 à 5 milliards d'euros, soit l'équivalent de 1,4 à 1,6 pc du PIB.

Mais le sauvetage de la protection sociale ne passera pas nécessairement par la création d'une Cotisation Sociale Généralisée. Celle-ci, dans le cadre d'une poursuite de la politique de réduction des cotisations patronales à niveau inchangé de protection sociale, pourrait avoir pour effet paradoxal de renforcer et non de réduire la contribution nette des salariés et donc le poids du facteur travail dans le financement de la protection sociale.

D'autres pistes doivent être retenues : une réduction des subventions fiscales à l'épargne, des impôts à la production et/ou à la consommation, un élargissement de l'imposition des revenus financiers aux segments actuellement défiscalisés.

Ce qui est en jeu, ce n'est pas seulement les choix budgétaires très difficiles que les prochains gouvernements devront faire, c'est plus fondamentalement le consensus social au sein de notre société.

1. Un coup d'œil dans le rétroviseur (2)

1.1 . La protection ou couverture sociale : un concept flou à préciser statistiquement.

Pour l'analyse menée ici, nous partirons systématiquement des données des comptes nationaux, et des comptes publics en particulier : ces derniers permettent d'aborder la problématique de la couverture sociale dans un cadre comptable et économique cohérent et de longue période (3). Il faut d'emblée noter ici que la protection sociale publique ne représente pas toute la protection sociale « collective » (à l'exclusion donc des protections individuelles via les plans d'épargne-pensions, assurances-vies individuelles et autres formes d'épargne personnelle). On a vu se développer des *mécanismes privés de protection collective* (2ème pilier et « assurances-groupes » en matière de pensions notamment), qui se retrouvent en comptabilité nationale sous forme de contributions sociales conventionnelles versées aux entreprises (essentiellement des assureurs et fonds de pensions), en contrepartie de versement ultérieur de prestations sociales « privées ». Enfin, certaines entreprises versent elles-mêmes une (faible) partie de la rémunération de leurs travailleurs sous forme de prestations sociales complémentaires (en nature ou en espèces), sans oublier certaines grandes entreprises publiques (4) qui financent des régimes de « pension maison » particuliers, directement à leur charge, hors de champ de la sécurité sociale publique du secteur privé (5) ou de celle des fonctionnaires. Enfin, au sein de la couverture sociale publique, il faut distinguer, d'une part les prestations de la Sécurité sociale au sens strict, d'autre part les prestations sociales à charge des autres administrations publiques (le Pouvoir fédéral, les Communautés et Régions, les Administrations locales (6)). Parmi ces prestations sociales publiques « hors SECU », on distinguera essentiellement les prestations sociales « professionnelles » des fonctionnaires des administrations publiques (pensions publiques et allocations familiales principalement), d'autre part d'autres prestations sociales non-professionnelles à charge de ces niveaux de pouvoirs (7).

² Le texte de cette première partie est le résumé d'une contribution rédigée dans le cadre du colloque Jean Dabin de décembre 2005 sur les mutations de la Sécurité sociale..

³ Les comptes publics, en particulier en matière de prestations sociales publiques et de sécurité sociale, existent en système comptable harmonisé SEC95 sur la période 1970-2004 (les données 2004 étant encore provisoires). Une rétropolation sur les années 60 est possible, moyennant certaines hypothèses techniques simplificatrices, à partir des anciens comptes publics 1960-97 en système SEC79.

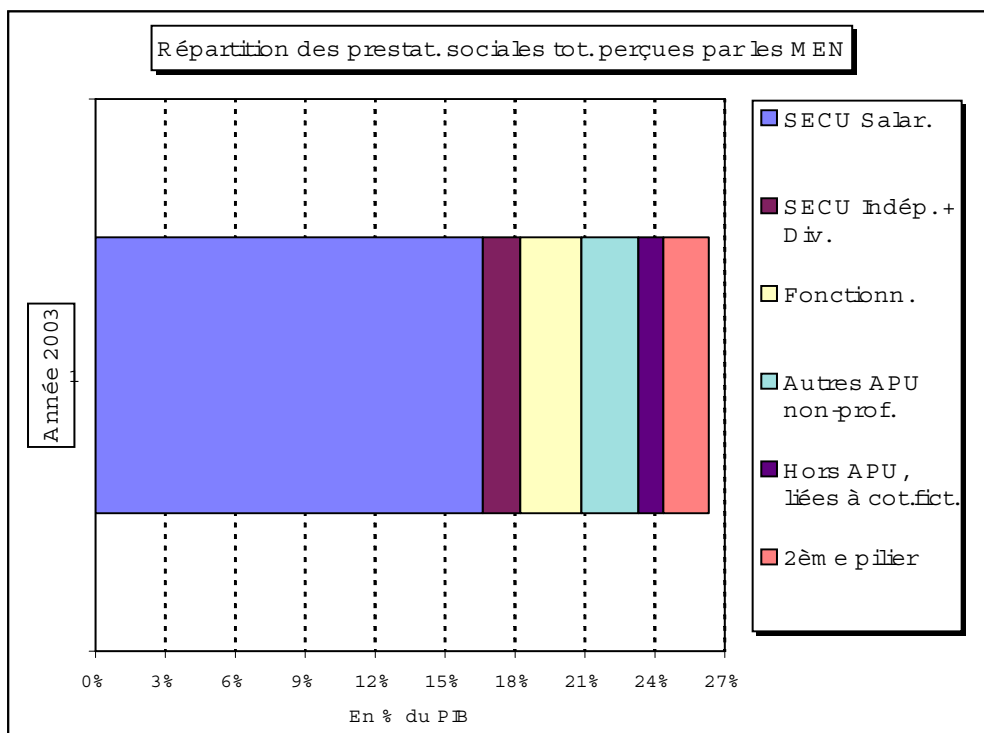
⁴ Entreprises qui dans la classification des comptes nationaux, font partie du secteur des entreprises (SQS) et NON des administrations publiques (APU), même si elles sont pour certaines d'entre elles largement subventionnées par ces dernières.

⁵ Pour rappel, cette dernière comprend aussi celle des contractuels ou des agents non-statutaires des administrations publiques.

⁶ Communes, Provinces, etc.

⁷ Il s'agit principalement, pour le Pouvoir fédéral jusqu'en 2003 inclus, du budget du prix de la journée d'hospitalisation (mis à charge de la Sécurité sociale à partir de 2004), des allocations pour les

Graphique n° 1. Répartition des prestations sociales totales en 2003.



A titre illustratif (cf. graphique supra), les prestations sociales totales (en nature ⁽⁸⁾ comme en espèces, privées comme publiques) perçues par les ménages représentaient en 2003 26,4% de PIB. Au sein de ce total, la part des prestations sociales *publiques* était de 23,3% de PIB (88% du total), et plus spécifiquement celle des prestations de Sécurité sociale au sens strict de 18,2% de PIB (près de 70% du total des prestations, et 78% des prestations publiques).

Dans ce qui suit, nous nous intéresserons plus spécifiquement aux évolutions enregistrées en matière de prestations sociales publiques totales (ensemble des administrations publiques).

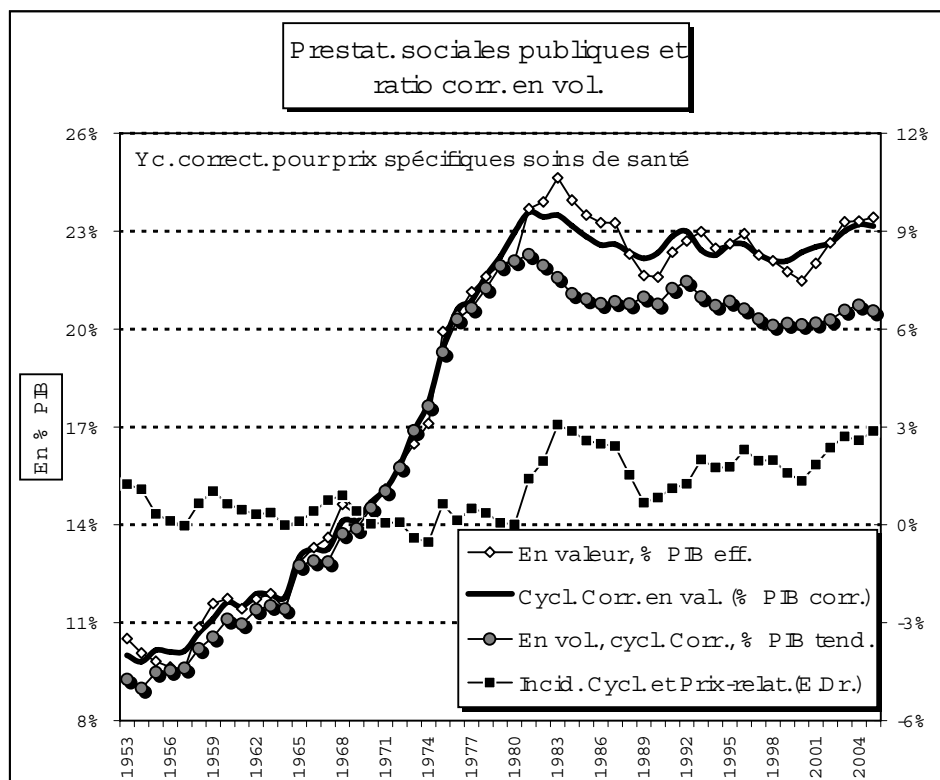
handicapés, invalides de guerre, du revenu garanti aux personnes âgées (devenu GRAPA), pour les Pouvoirs locaux, des prestations d'assistance sociale.

⁸ Par prestations en nature, on entend des prestations sociales qui correspondent à une prestation de service collectif ou non-marchand – par exemple des soins hospitaliers - ou à un remboursement d'une dépense (par exemple de médicaments). Pour la toute grosse majorité, les prestations sociales en nature sont liées aux soins de santé (hors versement d'indemnités INAMI, qui sont des prestations en espèces).

1. 2. Prestations sociales publiques : Ratio en valeur, évolutions-volumes, et incidences cycliques et « prix-relatifs » combinées.

Le graphique qui suit donne une illustration de l'évolution sur plus de 50 ans de ces prestations, en pourcentage du PIB. On voit que ce ratio passe d'un minimum de 9,6% de PIB en 1956-57 à un maximum de 24,6% de PIB en 1983, soit une multiplication par un facteur 2,5 en moins de 30 ans (ou encore un écart de croissance annuel de près de 3,5% par rapport à celle du PIB). Les évolutions de ce ratio sont cependant ponctuellement et pour partie influencées par un certain nombre de facteurs cycliques et/ou particuliers plus durables (effets « prix-relatifs »), qui se superposent sur les évolutions plus structurelles et *en volume* de long terme.

Graphique n° 2. Evolutions apparentes et sous-jacentes des prestations sociales publiques



Les incidences cycliques sur l'évolution du ratio *en valeur* sont relativement aisées à comprendre : en situation de mauvaise conjoncture par exemple, les dépenses de chômage ou de sous-emploi tendent à augmenter (effet-numérateur), alors qu'au dénominateur du ratio le PIB se situe en-dessous de son niveau tendanciel de long terme. Ces deux éléments poussent alors le ratio à la hausse, mais ceci est purement cyclique et réversible : en cas d'embellie conjoncturelle symétrique, ceci fera inversement baisser le ratio en-dessous de son niveau structurel de long terme.

Fondamentalement, ce qui frappe de prime abord, c'est la rupture intervenue dès le tournant des années 70 et 80 au niveau du ratio *en valeur cycliquement corrigé*. En moyenne mobile centrée de 3 ans, on passe de 10% de PIB seulement en moyenne au milieu des années 50 à

23,6% de PIB en 1981-1982 (une multiplication par un facteur 2,3) avant de redescendre à 22,2% de PIB à la fin des années 80 et de remonter modestement mais significativement à 23,2% de PIB en 2004, peu en-dessous du maximum du début des années 80.

Il y a donc à un moment donné (au début des années 80) **une rupture claire dans le processus de « socialisation » d'une part croissante du PIB et des revenus disponibles des ménages via les prestations sociales**. Pourtant, cette rupture bien réelle doit être resituée dans le contexte de l'époque de dégradation explosive des finances publiques belges (un déficit de près de 16% de PIB).

Par ailleurs, le premier ratio représenté sur le graphique ci-dessus est un ratio en valeur (à prix courants), soit UI / YI ⁽⁹⁾. Il résulte lui-même du produit d'un ratio en volume (Uv / Yv) et d'un indice de prix relatifs (Pp / Py)⁽¹⁰⁾. Si, pour des raisons de chocs pétroliers ou de détérioration des termes d'échanges externes, les prix à la consommation augmentent plus vite que le prix du PIB (au dénominateur), alors, toutes autres choses restant égales par ailleurs, le ratio en valeur des prestations sociales en espèces (ou monétaires) augmentera sans que cela ne corresponde à une augmentation du ratio en volume. De même, le ratio en valeur des prestations sociales « en nature » (soins de santé) peut augmenter davantage que le même ratio « en volume », car le prix unitaire ou moyen de ces dépenses tend à croître plus vite que celui des prix à la consommation ou des prix à la production nationale, car les gains de productivité y sont généralement plus faibles que dans la moyenne de l'économie et les nouvelles technologies médicales sont souvent très coûteuses.

Le graphique ci-avant reprend donc également l'évolution du ratio structurel des dépenses de prestations sociales publiques *en volumes* (ou à prix constants), corrigées pour les incidences cycliques totales ainsi que pour l'ensemble de ces effets « prix-relatifs » (en prestations sociales en nature et en espèces).

On observe jusqu'en 1979-80 une bonne corrélation entre le ratio apparent en valeur et le ratio corrigé en volume (en % du PIB tendanciel en volume, hors dépenses cycliques de sous-emploi). Dès 1980-81 cependant, les deux indicateurs divergent. La récession puis stagnation des années 1981-83, combinée avec le choc des prix-relatifs de 1980-1985 lié au second choc énergétique, à la dévaluation du FB (en 1982) et à l'envolée du dollar (1980-84), gonflent « artificiellement » le ratio apparent des prestations sociales de pratiquement 3% de PIB en 3 ans.

Si on analyse l'évolution du seul ratio structurel ou corrigé *en volume*, on observe une quasi-stabilisation de ce ratio dès 1980-81 (avant le tournant de politique économique de 1982). Ensuite, on enregistre 4 à 5 années consécutives (1982-86) de baisse du ratio, neutralisant pratiquement la hausse des années 1977-81. Depuis 1986-87, la *tendance* du ratio corrigé en volume a été jusqu'il y a peu très légèrement baissière. Il en est ainsi malgré des épisodes de progressions limitées :

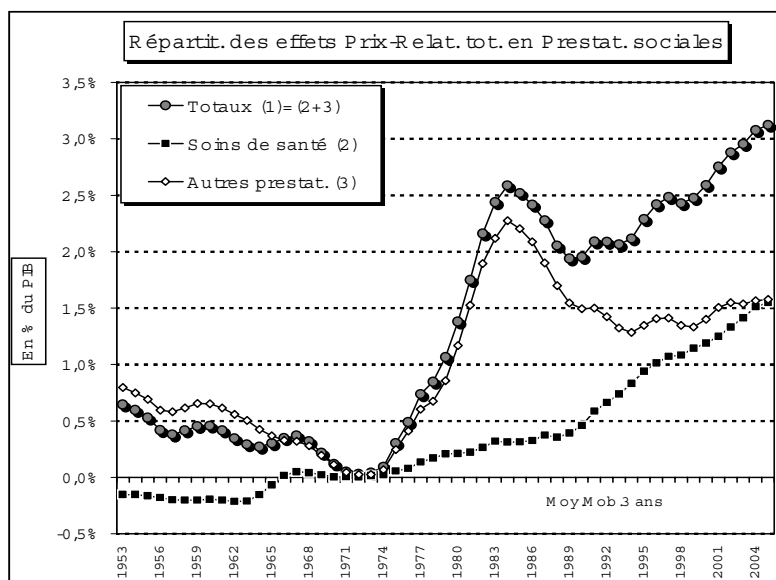
⁹ Avec UI = les Prestations sociales en valeur ou à prix courants, YI le PIB en valeur, et $UI = Uv * Pp$ (le volume des prestations sociales fois l'indice des prix moyens des prestations), $YI = Yv * Py$ (le volume d'activité fois le prix ou déflateur du PIB).

¹⁰ Prix moyen pondéré des prestations sociales (en espèces et en nature) « Pp », ramené au prix moyen ou « déflateur Py » du PIB.

- a) +0,6% de PIB entre 1988 et 1992, principalement en 1991-92, dans le cadre de la politique sociale dite de « retour du cœur » -, et
- b) plus récemment avec une hausse structurelle de 0,5% de PIB en 1999-2004, pour une large part attribuable à l'accélération de la croissance réelle des dépenses en soins de santé (voir tableau récapitulatif ci-après).

Tout ceci n'enlève cependant rien au fait qu'en valeur à l'inverse, et même en base cycliquement corrigée, la tendance actuelle ou récente du ratio des prestations sociales est de nouveau clairement à la hausse, avec un niveau qui se rapproche du maximum historique atteint au tout début des années 80. Cette divergence d'évolutions entre ratio en volume et ratio en valeur s'explique très largement, depuis le premier choc énergétique et avec une force renouvelée depuis la fin des années 80, par l'incidence croissante des effets « prix-relatifs » défavorables, en particulier au niveau des soins de santé.

Graphique n° 3. Effets «prix-relatifs » totaux en prestations sociales et décomposition.

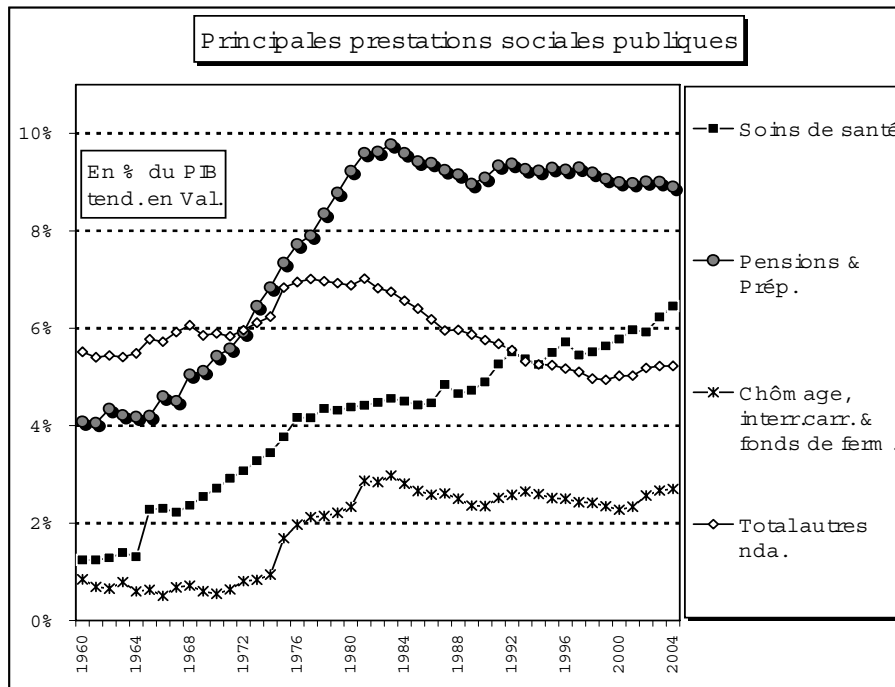


Depuis une quinzaine d'années, on observe en effet une montée en puissance des coûts (ou prix-) relatifs en soins de santé (soit +1,1% de PIB en 15 ans à peine), alors qu'à l'inverse ces coûts-relatifs, hors soins de santé cette fois, sont restés pratiquement stables en tendance depuis le contre-choc énergétique de 1985-86, et ceci après leur forte progression en 1974-85 (+2,3% de PIB environ) ou même 1974-1990 (+2% de PIB).

1. 3. Structure et part relative des diverses prestations sociales publiques.

La dynamique d'évolution des principales composantes des prestations sociales publiques a été très variable dans le temps depuis 1960. Elles sont présentées ici en valeur mais en termes cycliquement corrigés (pour mieux dégager les tendances « lourdes »).

Graphique n° 4. Les principales prestations sociales dans une perspective de long terme.



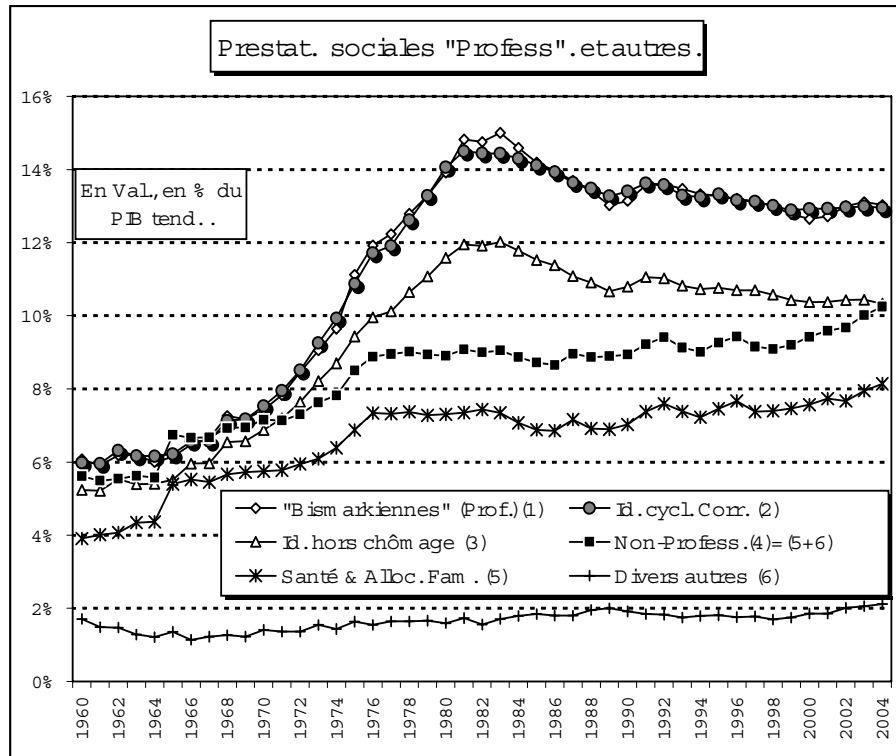
Comme on peut le voir ci-dessus, jusqu'en 81, un peu moins de la moitié (45%) de la progression globale du ratio cycliquement corrigé en valeur des prestations sociales est imputable aux dépenses de pensions et pré-pensions, alors que la contribution relative des dépenses de soins de santé dépasse un peu 25% et celle des dépenses de chômage et assimilées environ 17%.

Après 1981, on observe un tassement tendanciel mais limité des dépenses de pensions, une accentuation de la progression des dépenses en soins de santé (après 1985) qui deviennent la composante la plus dynamique (+2% de PIB), et surtout un recul très sensible du ratio des autres prestations sociales hors chômage (-1,8% de PIB, soit un recul relatif de plus de 25% par rapport au niveau de 1981). Enfin, après 1981, la baisse du ratio des dépenses de sous-emploi (hors pré-pensions) reste des plus limitée.

Si on répartit les prestations sociales publiques selon leur nature majoritairement « professionnelle » (bismarckienne) ou non, on obtient alors la configuration suivante (tableau et graphique ci-après). Les prestations dites professionnelles sont définies ici par simplification comme regroupant les revenus de remplacement professionnels suivants: pensions et prépensions, allocations de chômage et d'interruption de carrière, indemnités INAMI, indemnités pour maladies professionnelles et accidents de travail.

Il s'agit bien ici d'une définition encore très approximative, car une partie des prestations dites professionnelles ne le sont pas ou plus vraiment au sens strict (par ex. le chômage des jeunes n'ayant pas encore travaillé, la partie des pensions liée aux jours dits assimilés, etc.).

Graphique n° 5. Répartition des prestations sociales publiques selon leur nature « professionnelle » ou non.



On peut observer que jusqu'au début des années 80 et plus précisément au cours des années 70, la hausse du ratio des prestations professionnelles, même hors chômage, est plus marquée que celle des prestations non-professionnelles (notamment la sous-composante « soins de santé + allocations familiales »). Par contre, depuis lors, la composante professionnelle a vu son ratio retrouver depuis peu son niveau du milieu des années 70, alors que la composante non-professionnelle voyait le sien, surtout en fin de période, progresser pour rejoindre pratiquement le niveau de la composante professionnelle (un peu plus de 10% de PIB, soit une progression de 1% de PIB en 15 ans). On remarquera aussi que dans une assez large mesure, la baisse de l'importance relative des allocations familiales a pu compenser la hausse tendancielle des dépenses en soins de santé.

1. 4. Croissances réelles comparées des prestations.

Lorsque mesurées exclusivement en termes « d'équivalent pouvoir d'achat social », c'est-à-dire en termes de prix à la consommation « Pc », la croissance réelle des prestations sociales publiques belges hors dépenses de sous-emploi reprend dès 1986, à un rythme significatif (+2,4% en tendance en 1985-2005), après le gel de la période 1981-85 et la croissance lente des années 1977-85 (+0,8%). Ce rythme reste cependant supérieur à celui de la croissance tendancielle de l'économie depuis 1973, estimé à 2,1% l'an en longue période. La rupture reste par ailleurs marquée par rapport aux rythmes considérables enregistrés jusqu'au milieu de la seconde moitié des années 70 (+8,4% en tendance en 1956-77).

Lorsque les prestations sociales sont réellement mesurées en volumes (en tenant compte de la spécificité des prix-relatifs en soins de santé), alors leur croissance tendancielle depuis le milieu ou la fin des années 80 retombe à 2%, soit un peu en-dessous de la croissance tendancielle estimée de l'économie belge. La « normalisation » est ainsi quasi complète, après l'intermède de +1,2% l'an en tendance en 1981-88 et les + 8,2% annuels (en moyenne) des années 1960-81.

Ces ruptures sont clairement identifiables sur le graphique suivant, qui retrace l'évolution d'un certain nombre de variables de finances publiques (et de prestations sociales), à prix constants. La présentation graphique en Niveaux logarithmiques permet d'interpréter la pente (angle) des courbes comme directement représentative des rythmes de croissance.

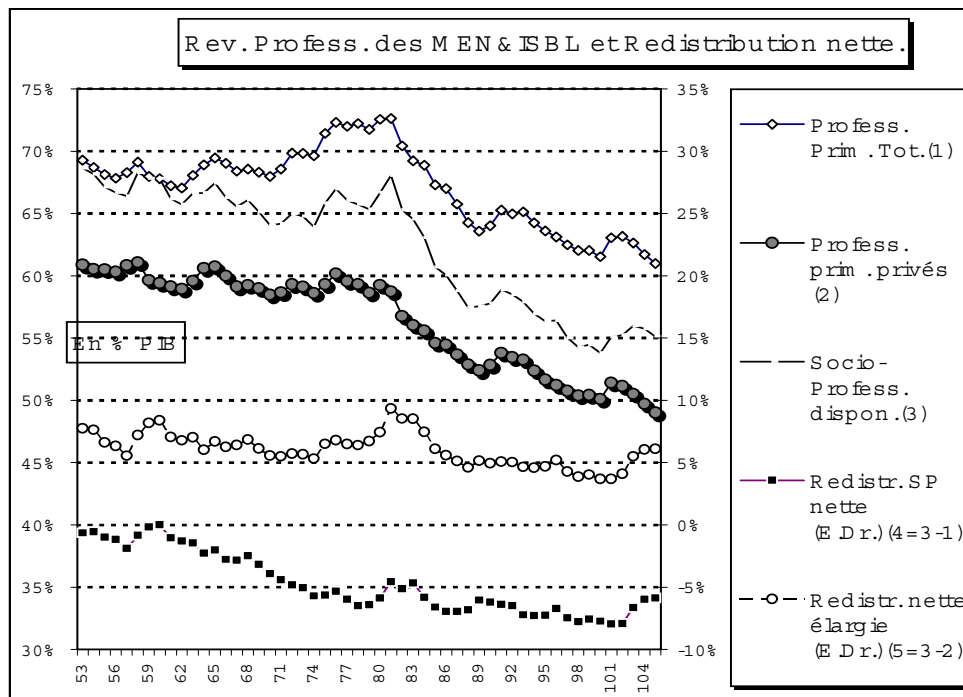
1. 5. Degré de « solidarisation » des revenus primaires ou disponibles nets ⁽¹¹⁾ des Ménages.

Jusqu'en 1980-81, la progression des revenus sociaux disponibles (prestations sociales, nettes d'impôts et de cotisations) au sein du PIB intervient sur toile de fonds d'une quasi-stabilisation en tendance de la part des revenus socio-professionnels totaux disponibles. Ceci se passe donc au détriment de la part des revenus professionnels nets disponibles ⁽¹²⁾ au sein du PIB, qui baisse de pas moins de 14,2% de PIB en 27 ans. Mais comme cette baisse intervient dans un contexte de croissance économique tendancielle soutenue – jusqu'en 1974 du moins -, elle reste compatible avec une progression des revenus professionnels réels (hors inflation) disponibles nets par emploi qui demeure substantielle jusqu'au milieu voire la fin des années 70.

¹¹ Ces revenus disponibles sont considérés ici nets d'amortissements, mais y compris les prestations sociales en nature versées par les pouvoirs publics, les prestations sociales n'ont pas connu exactement les mêmes évolutions, mais les tendances lourdes restent bien présentes (notamment la rupture du tournant des années 80).

¹² Soit les revenus professionnels primaires (salariaux + mixtes des indépendants, professions libérales), nets de toutes cotisations sociales et impôts professionnels

Graphique n° 7. Revenu disponible des ménages et sa répartition.



A partir de 1981 et jusqu'à très récemment, la quasi-stabilisation relative en tendance des prestations sociales nettes intervient cette fois dans un contexte de forte érosion, jusqu'à la fin des années 90, de la part des revenus socio-professionnels disponibles totaux, donc de nouveau au détriment de la part professionnelle nette qui continue de régresser (-11,3% de PIB en 23 ans).

Dans un contexte de croissance économique devenue structurellement plus faible (de l'ordre d'un peu plus de 2% l'an en moyenne), ce nouveau recul de part relative implique cette fois pendant près d'un quart de siècle une quasi-stagnation du pouvoir d'achat du revenu professionnel disponible net des actifs ⁽¹³⁾.

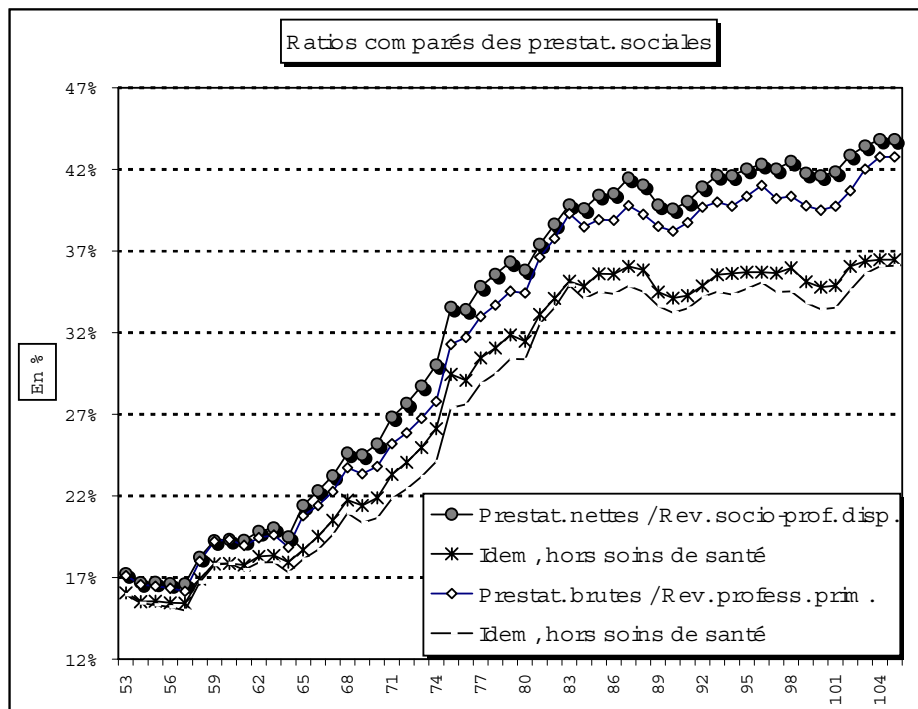
En réalité, le taux de « socialisation » en amont ⁽¹⁴⁾ des rémunérations professionnelles, lorsque mesuré de manière large ⁽¹⁵⁾, continue de progresser tendanciellement après 1980-81, mais à un rythme beaucoup plus lent que depuis 1953, et en particulier qu'au cours des années 1965-1983 (voir le graphique ci-après). De 17% au début des années 50 et moins de 20% encore au milieu des années 60, on passe très rapidement à 37% environ en 1981 et atteindre la barre des 42% en 1995 pour le taux net, en 2003 pour le taux brut.

¹³ Voir à ce propos le Chapitre 9 : « Politique de redistribution et transferts sociaux », in SAVAGE R. « Économie belge 1953-2000 – Ruptures et mutations », UCL, PUL, 2004.

¹⁴ Mesuré par le ratio des prestations sociales totales (brutes ou nettes) aux revenus socio-professionnels primaires ou disponibles correspondants (salariaux et indépendants).

¹⁵ En ce y compris les prestations en nature et en particulier en matière de soins de santé.

Graphique n° 8. Taux de « solidarisation » des revenus socio-professionnels.



La question importante suivante concerne bien entendu le côté recettes ou financement de l'évolution de ces prestations sociales – surtout les prestations sociales publiques et en particulier les prestations salariales.

1. 6. Les mutations des structures de financement de la Sécurité sociale.

L'évolution de la structure de financement de la sécurité sociale au sens strict est présentée ci-dessous. Il faut rappeler à ce stade que la Sécurité sociale telle que définie ne couvre pas ici le régime de sécurité sociale des fonctionnaires (sauf en matière de soins de santé), dont le financement est pour l'essentiel directement à charge des autres pouvoirs publics (Pouvoir central et Pouvoirs locaux).

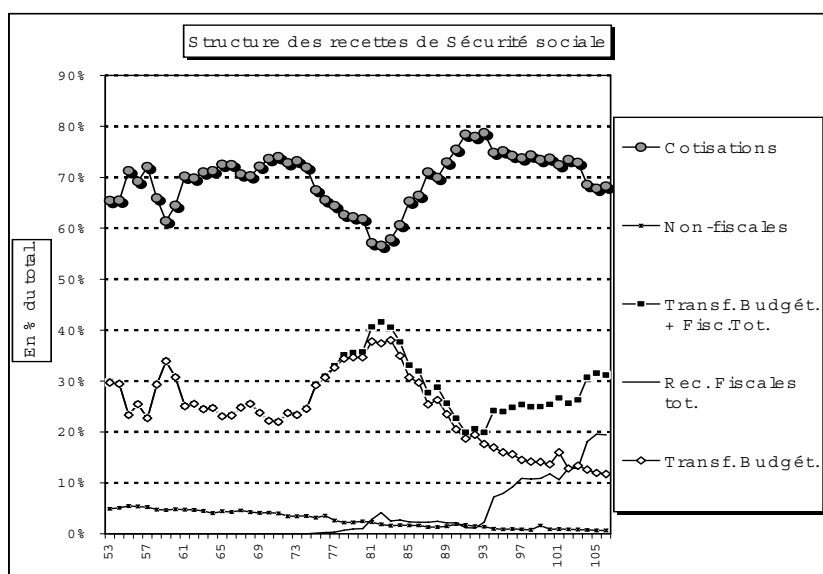
Historiquement, la Sécurité sociale (ici au sens restreint) a subi d'importantes modifications dans sa structure de financement.

1. Jusqu'au premier choc pétrolier, les cotisations sociales effectives représentent un peu moins de 70% des ressources financières totales de la Sécurité sociale (régimes indépendant et salarié).
2. De 1973 jusqu'au début des années 80, on assiste à un affaissement considérable des cotisations dans les sources de financement, symétriquement à une forte montée en puissance des financements budgétaires en provenance du Pouvoir Central (eux-mêmes très largement financés à crédit, via un déficit public croissant).
3. Après 1981 et jusqu'en 1987 inclus, dans le cadre de la politique d'assainissement des finances publiques, on assiste au mouvement inverse de refinancement massif des

régimes sociaux par alourdissement des cotisations (déplafonnement, sauts d'index convertis en cotisations patronales, hausses des cotisations personnelles, etc.). Ceci s'effectue à l'intérieur d'une part salariale déclinante au sein du PIB ⁽¹⁶⁾, et permet une forte réduction – de près de moitié en dix ans à peine – des transferts budgétaires et fiscaux en provenance du Pouvoir Central (Fédéral à partir de 1989).

- Enfin, depuis 1993 et la mise en place du Plan global en vue d'assurer le respect des critères budgétaires européens de Maastricht tout en soutenant la compétitivité et l'emploi via des baisses de cotisations sociales, on assiste à une nouvelle et nette érosion de la part relative des cotisations. Mais cette fois, ceci va de pair avec une poursuite à peine atténuée du recul des transferts budgétaires au sens strict, tout en se trouvant assez largement compensé par une montée en puissance de financements alternatifs fiscaux divers assez hétéroclites ⁽¹⁷⁾

Graphique n° 9. Structure de financement de la sécurité sociale.



1. 7. Conclusions de la rétrospective.

Au cours du demi-siècle écoulé, le système belge de protection sociale a connu des mutations importantes. On assiste au cours des années 60 et 70 surtout à un formidable développement du champ et du contenu des dépenses sociales, dont le rythme de croissance réelle est alors en moyenne pas loin du double de celui de la croissance économique réelle, pourtant élevée. Cette extension se poursuit encore, en partie par inertie, pendant la seconde moitié des années 70, alors que la croissance faiblit nettement et que le chômage explose. Dans un premier temps (années 1974-1981), la montée des coûts sociaux et budgétaires liés à la crise et

¹⁶ Ceci aussi en symétrie du mouvement de hausse de la part salariale observée pendant les années 70 dans le sillage des deux chocs pétroliers de 1973 et 1979.

¹⁷ Essentiellement la TVA, pour 7,6 Milliards d'euros en 2004, mais aussi les accises sur le tabac, diverses taxes sur les primes d'assurance, etc.

au financement des revalorisations sociales de la première moitié des années 70 n'est pas mise à charge des actifs – et en particulier des salariés - mais bien des finances publiques (déficit accru) et des entreprises (perte de profitabilité). Mais dans un second temps (post-1981), l'impératif conjoint de rétablissement de la profitabilité des entreprises et d'assainissement des finances publiques conduira d'une part à une forte correction à la baisse de la part salariale et, au sein de celle-ci, à un glissement relatif important en faveur du « salaire indirect » (la part solidarisée du coût salarial global) au détriment du « salaire direct net (après impôts) ou poche » des actifs.

C'est ce double « effet de ciseaux » qui explique que malgré la stabilisation tendancielle de la part des prestations sociales publiques en valeur au sein du PIB depuis un quart de siècle, la partie « socialisée » ou « solidarisée » des revenus professionnels primaires – en particulier salariaux – a continué de progresser depuis, même si à un rythme nettement moins marqué que précédemment. C'est en ce sens qu'on ne peut absolument pas parler en Belgique de démantèlement de l'Etat social, et ce même si depuis 25 ans d'innombrables mesures « d'endiguement » des dépenses sociales ont été décidées et mises en application. Actuellement, pratiquement 40% du revenu socio-professionnel disponible global des ménages belges est constitué de prestations sociales, et ce chiffre est même plus élevé encore pour les seuls salariés.

2. Perspectives à moyen et long terme dans un contexte de vieillissement¹⁸

2.1. Quel est le problème dans une perspective de moyen et long terme?

En fait, on se trouve face à une *triple source de tensions* sur le financement ou l'équilibre financier de la couverture sociale.

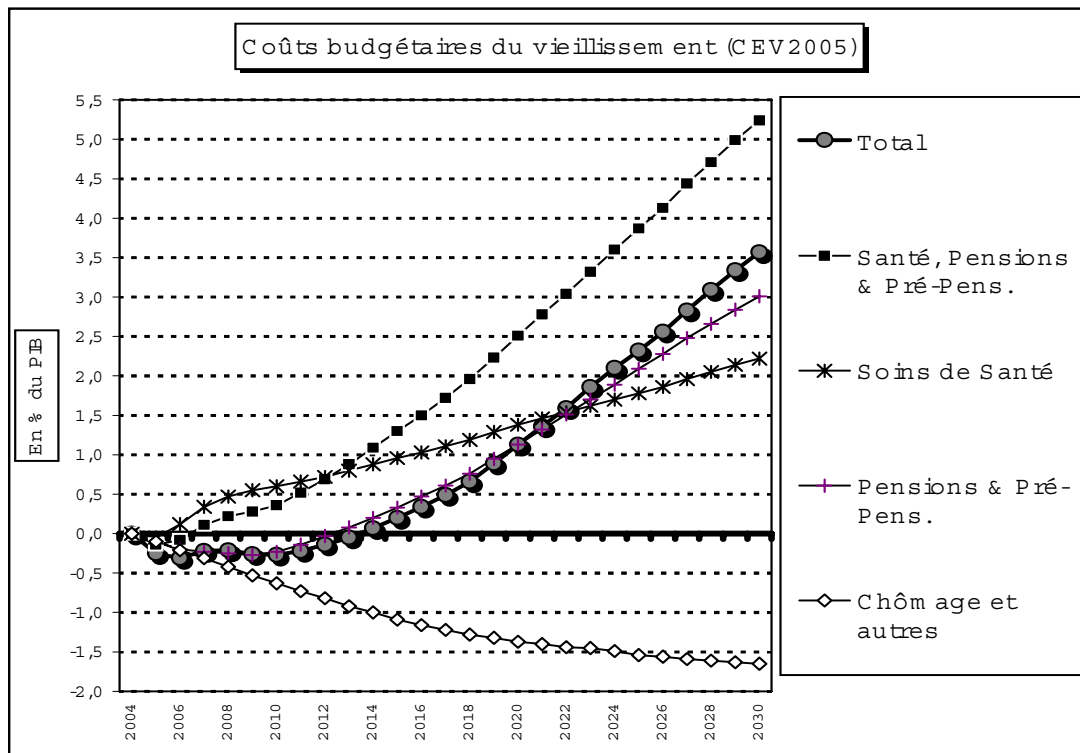
2.1.1. Le coût budgétaire du vieillissement

La première est d'ordre structurel et de nature socio-démographique. Il s'agit de la problématique bien identifiée du « Coût budgétaire du vieillissement » à moyen et long terme (horizon 2030-2050). Ce coût est mesuré par l'évolution du ratio du total des prestations sociales publiques, en pourcentage du PIB (¹⁹). Il est en relation pour l'essentiel à une forte montée attendue du nombre de pensionnés, en gros à partir de 2010, liée à la sortie d'activité de la génération très nombreuse du baby-boom, à l'allongement persistant de l'espérance de vie (donc de la durée de « dépendance ») et enfin au rétrécissement attendu de la population en âge d'activité (les cotisants potentiels). Selon les estimations officielles les plus récentes réalisées par le Comité d'Etudes sur le Vieillissement (CEV), ce coût budgétaire est estimé au minimum 3,6% de PIB d'ici 2030, et ce sur base d'une hypothèse de liaison réduite au bien-être (0,5% l'an à partir de 2008). Si la maîtrise des évolutions en soins de santé est assurée au cours des prochaines années, ce coût se manifesterait surtout à partir de 2010. Il atteindrait alors près de 4% de PIB en 20 ans pour autant que la croissance réelle des dépenses publiques de santé soit très strictement limitée, à moins de 3% l'an (2,8% exactement), et pour autant que le taux de chômage (au sens large) soit réduit de moitié d'ici 2030, autorisant ainsi d'importantes économies budgétaires (de l'ordre de 1,2% de PIB) en dépenses de sous-emploi. Les projections réalisées montrent que si la croissance réelle des dépenses publiques en soins de santé devait atteindre par exemple le chiffre sans doute plus réaliste de 3,5% l'an, alors le coût budgétaire du vieillissement atteindrait environ 5% de PIB (au lieu de moins de 4% de PIB). Ces chiffres en matière de coût budgétaire sont à la fois modestes (historiquement parlant, par exemple comparativement à l'ampleur de la hausse du ratio des prestations sociales de 1960 à 1980) et importants (comparativement à la quasi-stabilisation du ratio de 1980 à 2005, ainsi qu'à l'aune de l'importance des pressions actuelles à la baisse de ce ratio dans le contexte de mondialisation et de concurrence internationale exacerbée sur les coûts salariaux totaux, tant directs qu'indirects ou sociaux).

¹⁸ Le texte de cette deuxième partie a été produit pour le forum Etopia/Chaire Max Bastin le 28 septembre 2005 « Quelle Sécu pour demain ».

¹⁹ Si on s'attend par exemple à ce que ce ratio passe par exemple de 23% de PIB à 27% de PIB d'ici 25 ans, ce coût budgétaire est alors estimé à 4% de PIB.

Graphique n° 10. Le coût budgétaire du vieillissement.



2.1.2. Les tensions provoquées par la concurrence internationale :

La deuxième source de tension sur le financement de la protection sociale est précisément en lien direct avec les pressions que la mondialisation et la concurrence internationale font peser sur les coûts salariaux, et en particulier sur le salaire indirect (cotisations sociales) des travailleurs peu qualifiés (20). Comme d'autres pays européens, la Belgique s'est engagée depuis 1993 dans un programme de réduction des « coûts indirects du travail » (les cotisations dites patronales), en particulier sur les « bas salaires ». Au plan académique ou universitaire, un certain consensus se dégage quant à l'intérêt de poursuivre la réduction si possible ciblée des cotisations sociales patronales, en vue de favoriser l'emploi des travailleurs peu qualifiés (et/ou de freiner leur délocalisation). Il y aurait beaucoup à dire sur ce sujet. Car même si certains modèles théoriques prétendent le contraire, ces politiques de « réductions de charges patronales » ont un coût collectif en termes de « définancement » de la protection sociale et des finances publiques plus largement, certainement à court terme, très probablement aussi à moyen et long terme. Car si quand bien même il y a « effet de

²⁰ Il y a (encore) un certain consensus à ce stade pour ne pas remettre en cause le salaire direct net ou « poche » des travailleurs peu qualifiés ou à bas salaires. La pression croissante porte donc sur leur salaire indirect (les droits sociaux financés par les cotisations sociales), comme l'indique entre autres l'offensive contre les prépensions..

retour » via des créations d'emplois – ou de moindres destructions d'emplois – cet effet n'est que partiel et progressif, et les recettes fiscales et para-fiscales (cotisations) additionnelles liées à ces créations nettes d'emplois ne compensent pas l'intégralité des pertes de recettes liées aux baisses de charges initiales. D'où la revendication d'un financement alternatif « pesant » moins sur les revenus du travail et davantage sur les autres revenus. Car sinon les baisses de charges patronales, même après effet de retour, se traduiraient in fine par un transfert net des salariés vers les entreprises, leurs profits et in fine leurs actionnaires.

2.1.3. La revendication d'une revalorisation des allocations sociales

La troisième source de pression sur les finances sociales se situe au niveau de la revendication récurrente, portée par le mouvement ouvrier et social au sens large, a) de revalorisation des prestations sociales, notamment les minima sociaux, et b) de rétablissement d'une vraie liaison automatique, substantielle et structurelle des prestations sociales au bien-être. Cette liaison serait cependant potentiellement coûteuse si elle vient se surajouter au coût budgétaire estimé du vieillissement (avec liaison limitée au bien-être).

2.2. *Y-a-t-il un problème de financement à long terme de la protection sociale?*

2.2.1. Une fenêtre d'opportunité avant le choc du vieillissement

Paradoxalement, la réponse à cette question portant sur le long terme dépend fortement de la politique budgétaire ... menée à court-moyen terme. Suivant en cela les recommandations du Conseil Supérieur des Finances (CSF), la politique officielle du gouvernement, telle que formulée notamment dans le dernier Programme de Stabilité de la Belgique (2005-2008), est de constituer progressivement des surplus budgétaires d'ici 2011-2012 afin d'accélérer le désendettement, de réduire le poids des charges d'intérêts, et de contribuer ainsi à alimenter plus structurellement le Fonds de Vieillesse (FV) ou « Fonds argenté ». Il s'agit ainsi de profiter de la « fenêtre d'opportunité actuelle » pour constituer des marges budgétaires, grâce à l'absence escomptée de coût du vieillissement jusqu'en 2010 ainsi qu'à une nette réduction attendue du poids des charges d'intérêts.

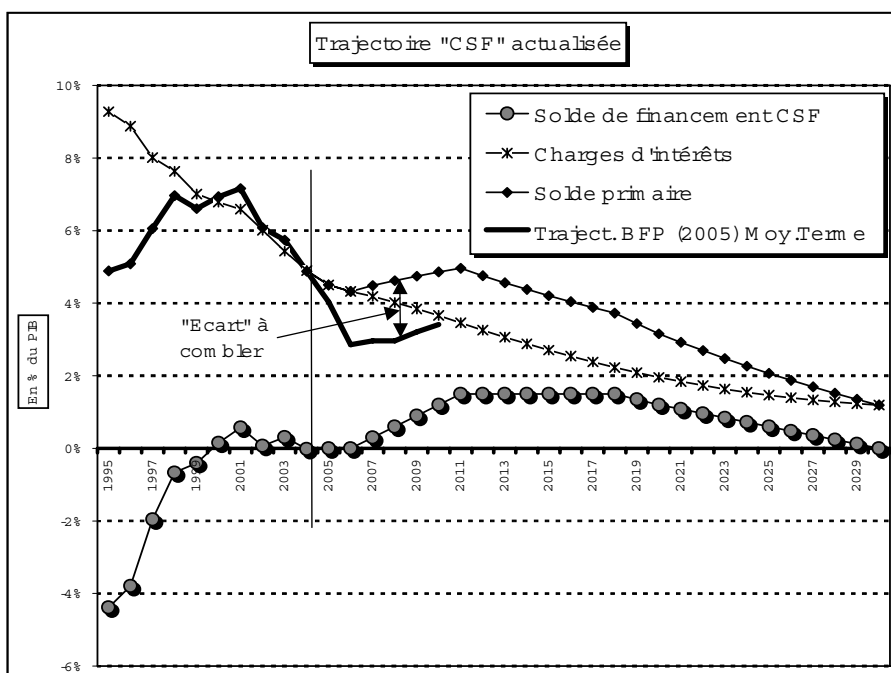
2.2.2. Un objectif de surplus budgétaire structurel et croissant à partir de 2007 ?

Le hic, c'est qu'il faut parvenir à constituer ces surplus d'ici 2011, alors qu'il s'est déjà avéré si difficile de rester à l'équilibre au cours des 5 dernières années, malgré une réduction considérable du poids des charges d'intérêts (-1,8% de PIB depuis 2000), ainsi que malgré l'apport de mesures one-shots ou non-récurrentes favorables (encore 0,8% de PIB ou près de 2,2 Milliards d'Euros en 2004, autant sans doute programmés pour 2006). En d'autres termes, au cours des 5 à 6 dernières années, des économies considérables de charges d'intérêts n'ont pas été investies dans la préparation budgétaire au coût du vieillissement, c'est-à-dire dans la constitution progressive de surplus budgétaire, mais bien dans une politique électoralement plus « porteuse » de réductions fiscales et/ou para-fiscales et de refinancement des soins de santé, ainsi qu'une politique certes bienvenue de refinancement structurel des Communautés et Régions (mise en œuvre en 2001, avec montée en puissance du refinancement en 2005). Tout semble indiquer que l'objectif officiel de dégager un surplus budgétaire structurel – même si limité à 0,3% de PIB – en 2007 sera extrêmement difficile à tenir.

2.2.3. Un trou budgétaire structurel de 4 à 5 milliards d'euros à combler en 2006/2007 ?

La question clé est donc plus que jamais celle du respect ou non de la trajectoire de long terme officiellement adoptée. Or, à court terme, et sur base des dernières projections à moyen terme (mai 2005) du Bureau fédéral du Plan (BFP), le trou budgétaire à politique inchangée pour 2006-2007 a pu être estimé à environ 4 à 5 Milliards d'euros (1,4 à 1,6% de PIB), et ceci avant même de considérer d'éventuelles nouvelles réductions de charges sociales ou de nouvelles revalorisations de prestations sociales.

Graphique n° 11. Trajectoire de long terme pour faire face au choc socio-démographique.



2.2. 4. Pour une loi spéciale de financement de la sécurité sociale

L'autre problème, à supposer même résolu le respect de la trajectoire budgétaire de moyen et long terme, est davantage institutionnel. Les besoins de financement additionnels liés au vieillissement seront pour l'essentiel situés dans la SECU, les économies de charges d'intérêts et les marges budgétaires escomptées seront essentiellement localisées au niveau du Pouvoir fédéral. Comment affecter ces marges potentielles au financement structurel de la SECU, tout en conservant à cette dernière son caractère de gestion partagée « tri-partite » ? Un mécanisme imaginé est le « Fonds de vieillissement », sorte de système public de capitalisation collective des excédents budgétaires futurs et d'éventuelles recettes exceptionnelles, et à partir duquel la hausse du coût du système de pensions légales ou premier pilier serait financé. Mais c'est l'Etat (le Pouvoir fédéral) qui reste à la manœuvre en la matière. Une deuxième solution, à partir de 2010-2011, pratiquement pas évoquée jusqu'ici, serait d'adopter, à l'instar de la Loi Spéciale de Financement des Communautés et Régions votée en 1989, une loi spéciale de financement de la SECU, qui garantirait non seulement une liaison complète du transfert budgétaire fédéral à la SECU au PIB, mais aussi

une *surindexation*, de par exemple 0,1% de PIB par an au minimum, de ce transfert budgétaire. Il s'agirait de la sorte d'assurer la couverture de la partie du coût budgétaire du vieillissement à charge de la SECU, et d'institutionnaliser le transfert des économies de charges d'intérêts du Pouvoir fédéral vers le financement structurel de la protection sociale restée fédérale. Dans le scénario du CSF (2004) de surplus budgétaire, le coût de ce transfert budgétaire accru serait intégralement couvert par la réduction du poids des charges d'intérêts du pouvoir fédéral, et, après 2020, de manière concomitante par la réduction progressive du surplus budgétaire du même pouvoir fédéral, préalablement constitué (en 2006-2011). Et le financement alternatif? Paradoxalement, les financements alternatifs actuellement débattus ou évoqués ne répondent pas à la question centrale du coût budgétaire progressivement croissant du vieillissement, sauf dans la mesure où ils permettent à court moyen terme un refinancement global des pouvoirs publics et donc le respect de la trajectoire budgétaire de surplus croissants et de désendettement. Ces financements alternatifs, tels la CSG, sont en effet le plus souvent évoqués comme modalité de remplacement de financements alternatifs hétéroclites existants, ou comme modalité de financement de nouvelles réductions de charges sociales patronales.

3. Le débat actuel sur le financement alternatif et le refinancement de la SECU

3.1. Une certaine confusion sur les formules

La première observation à faire est qu'il y a une confusion actuelle complète sur le financement alternatif de la SECU et les diverses formules proposées (CVA, CSG, TVA, etc.). Pour les uns, il s'agit de financer de nouvelles baisses de cotisations patronales, et/ou de remplacer certaines sources actuelles de financement alternatif, sans recettes additionnelles nouvelles. Il s'agit donc de ce que l'on peut appeler une politique de « tax-shifting » (substitution d'impôts) pour rendre la croissance plus intensive en emplois, principalement peu qualifiés, et pour augmenter plus largement le taux d'emploi. Pour d'autres, il s'agit de dégager des ressources nouvelles pour augmenter les prestations sociales, notamment les minima sociaux, en prélevant des recettes additionnelles sur les facteurs de production autres que le travail. Comme généralement les prélèvements indirects sont récusés comme étant anti-redistributifs, l'objectif visé ici est d'augmenter les prélèvements sur le facteur capital et les revenus de la propriété. Pour d'autres enfin, il s'agit de mettre en place un nouvel instrument fiscal – même si en mode mineur à court terme - susceptible de monter en puissance au fur et à mesure de la montée des besoins sociaux liés au vieillissement, un peu à l'image de la CSG française qui a connu une belle croissance depuis sa mise en place il y a déjà de nombreuses années. Seule cette dernière optique s'inscrit dans une perspective de financement structurel futur de la protection sociale, mais elle va aussi clairement à l'encontre de l'objectif avancé de réduire globalement les prélèvements obligatoires

3.2. Une CSG débouchant en finale sur un financement, par les salariés, des baisses de cotisations patronales?

Dans le premier cas (tax-shifting), l'argumentaire doit être analysé de très près. La structure actuelle de financement de la SECU, majoritairement par des prélèvements sociaux (cotisations) sur le facteur travail, serait défavorable à l'emploi et en particulier à l'emploi peu qualifié. Cette structure de financement ne correspondrait plus par ailleurs à la structure des prestations, qui à l'origine très bismarckienne et « professionnelle », serait au fil du temps et de la crise devenue plus « universaliste ». Ce glissement justifierait à son tour d'aller vers un financement davantage « fiscal » de la protection sociale, un financement davantage assuré par la solidarité générale que par les seules cotisations sur le facteur travail. Enfin le financement alternatif actuel serait hétéroclite, peu transparent et instable. Une Cotisation sur la Valeur Ajoutée (CVA) budgétairement neutre organiserait un transfert de charges au sein même des entreprises, vers les entreprises plus capitalistiques et/ou à plus forte proportion de travailleurs qualifiés. Toujours dans l'hypothèse d'une compensation de nouvelles réductions de cotisations patronales, une CSG budgétairement neutre, telle qu'actuellement évoquée sur base des seuls revenus à l'IPP brutés ainsi que des profits bruts des entreprises, reviendrait de facto *en net* à financer à court terme un transfert aux entreprises (l'allègement des charges sociales moins la CSG sur les profits bruts) par un alourdissement net de l'imposition sur les revenus des ménages (à 95% des revenus socioprofessionnels sur base des déclarations actuelles à l'IPP). Dans les faits, il s'agirait d'un alourdissement de l'imposition effective sur le facteur travail (surtout salarié) au profit d'un élargissement des marges bénéficiaires nettes des entreprises, élargissement qui ne pourra être limité que dans la mesure même où la réduction des charges débouche effectivement sur des embauches nettes de travailleurs additionnels. Ce n'est que dans la mesure où la CSG serait couplée (par exemple) avec une réduction compensatoire des cotisations *personnelles* de sécurité sociale que cet alourdissement, du point de vue des ménages, de l'imposition du facteur travail pourrait être évité ou limité, mais alors au prix d'un alourdissement important du taux CSG affectant essentiellement les profits des entreprises. Ceci va clairement à l'encontre de la tendance actuellement en cours, dans un contexte de concurrence fiscale aiguisée, à l'abaissement de la fiscalité des entreprises pour décourager les délocalisations et au contraire encourager l'innovation et l'investissement productif. Enfin, il ne faut pas oublier que sur le principe un allègement de cotisations patronales constitue bien au départ une réduction de salaire réel (la composante indirecte du salaire). C'est par ailleurs à tort que les cotisations sociales sont assimilées à des *prélèvements* sur le facteur travail alors qu'il s'agit en fait d'un transfert intra-salarial (une sorte de prime d'assurance collective ou mutualisée donnant droit d'accès à des prestations sociales collectives) et inter-générationnel (les salariés actifs « jeunes » finançant les retraites et soins de santé des aînés ex-salariés). Dans les faits, et dans l'impossibilité pratique à court terme de re-globaliser tous les revenus de la propriété des ménages ⁽²¹⁾, un tax-shifting neutre via la CSG ferait davantage reposer le financement de la protection sociale sur le facteur travail, et non-moins ! Cette politique peut être

²¹ Une alternative à cette globalisation pourrait être d'instaurer une majoration de précompte mobilier au profit de la SECU, mais touchant tous les revenus mobiliers (y compris la composante aujourd'hui de facto défiscalisée – SICAVs de capitalisation, produits d'assurance etc.)

défendue au nom d'une politique potentiellement « pro-emploi non-qualifié », mais il n'est pas correct de la présenter comme un rééquilibrage décisif de la structure de financement de la SECU au profit des salariés et à charge « du capital ». Et si les créations d'emplois ne sont pas au rendez-vous (ou bien de manière trop partielle), ce « tax-shifting » risque fort de s'apparenter à un jeu de dupes.

3.3. Pour une approche globale de la redistribution

Une critique de même ordre peut être adressée à ceux qui préconisent une CSG pour refinancer la sécurité sociale, c'est-à-dire dégager des ressources nouvelles. Cela revient à retrouver par la CSG les recettes qui auront été perdues via les récentes réductions d'impôt à l'IPP, via les réductions de cotisations patronales et via les réformes de l'ISOC (y compris les propositions et décisions récentes sur les intérêts notionnels). Faire croire que l'on puisse dégager des ressources significatives pour la Sécurité sociale sans prélèvement sur les revenus socio-professionnels des ménages et/ou sur leur consommation, et uniquement sur les revenus financiers (et de plus sans toucher aux fonds de pensions salariaux du second pilier !), n'est pas intellectuellement honnête. Enfin, à ce niveau, l'opprobre lancée sur une base simpliste et populiste, y compris par certains qui se définissent « à gauche », à l'encontre de tout relèvement de la fiscalité indirecte, relève d'une argumentation réductrice et erronée. Il est vrai qu'un allègement de cotisations sociales financé par la TVA ou d'autres taxes indirectes serait moins équitable que via une vraie CSG (incluant effectivement les revenus de la propriété des ménages !). Par contre, un relèvement des minima sociaux, avec maintien de l'indexation, financé par certains impôts indirects majorés, serait plus équitable et redistributif que « pas de relèvement sans majoration ». Car toute la population, y compris les riches qui dépendent plus, notamment au départ de leurs revenus de la propriété ou de leurs plus-values financières non ou peu imposées, participerait au refinancement des minima sociaux. Il s'agit là d'un principe essentiel à toute discussion de politique fiscale. Le caractère équitable et redistributif d'une politique fiscale doit être considéré *globalement*, en tenant compte de l'utilité sociale et de l'impact redistributif des *dépenses* que cette politique soit permet de financer (en cas de nouvelle recette), soit oblige de supprimer ou de réduire (en cas de réduction fiscale).

4. Conclusions

L'avenir de la Sécurité sociale doit se penser dans une perspective de moyen et long terme, dans un souci de *soutenabilité* de son financement en contexte de coût budgétaire croissant à venir lié au vieillissement.

4.1. Pour un gros effort de refinancement à court terme

Il faut se positionner clairement par rapport au scénario budgétaire à moyen ou long terme. Le scénario « CSF » prévoit d'atteindre un surplus budgétaire de 1,5% de PIB en 2011 et de maintenir ce surplus pendant deux législatures environ, avant de le démanteler progressivement (jusqu'en 2030) en compensation du ralentissement du rythme d'auto-réduction du poids des charges d'intérêts et des marges budgétaires ainsi dégagées. Ce

scénario est exigeant à court-moyen terme car, compte tenu du poids des mesures « one-shots » ou non-récurrentes de départ (2004-2006), on part d'une situation de déficit structurel initial de l'ordre de 0,8% de PIB. L'amélioration nécessaire du solde budgétaire d'ici 2011 (de 2,3% de PIB au total, soit 1,5% de PIB + 0,8% de PIB) dépasse la réduction escomptée du poids des charges d'intérêts. Mais un scénario alternatif de « simple » maintien de l'équilibre budgétaire sur l'ensemble de la période est lourd de conséquences pour la gestion des finances publiques et pour le financement futur de la protection sociale en particulier. Car dans ce cas de figure, la marge budgétaire disponible pour l'absorption du coût budgétaire du vieillissement à partir de 2010-2011 se trouverait alors amputée de 2,3% de PIB ⁽²²⁾ ou plus de 7 milliards d'Euros en valeur actuelle. Autant dire qu'une politique budgétaire et fiscale plus « laxiste » à court terme pourrait conduire à relativement brève échéance – d'ici la fin de la prochaine législature fédérale – à des tensions financières exacerbées sur le financement de la protection sociale et/ou des autres grandes fonctions collectives.

4.2. Un ensemble de pistes à suivre sans tabous

Le refinancement des pouvoirs publics reste donc nécessaire à court terme pour rester à l'équilibre en 2006 et dégager les surplus structurels visés dès 2007-2008. Dans un contexte de concurrence internationale exacerbée, on ne peut prendre le risque de décourager l'innovation et l'investissement, ou de pénaliser globalement les entreprises, même si leurs marges bénéficiaires sont actuellement globalement élevées. Il est possible de dégager des recettes additionnelles du côté des revenus financiers des Ménages – ceux qui ne sont actuellement pas imposés grâce à de nombreuses exonérations fiscales. Il faudrait donc commencer par réduire les subventions fiscales à l'épargne, et faire contribuer les segments financiers qui aujourd'hui sont légalement quasi-exonérés ⁽²³⁾ (produits d'assurance-vie, SICAVS de capitalisation, fonds de pensions 2^{ème} pilier, etc.). Dans un contexte de concurrence fiscale aiguë et de forte mobilité du capital, il ne faut cependant pas s'attendre à des miracles en la matière, et une contribution structurelle additionnelle de 0,3 à 0,5% de PIB (au maximum) des revenus financiers à la consolidation des finances publiques et au financement de la protection sociale semble un objectif à la fois ambitieux et réalisable à court-moyen terme. Le reste, soit plus de 1% de PIB, devra donc venir d'autres sources de financement – impôts à la production ou sur la consommation, impôts sur les revenus socio-professionnels des ménages, remise en cause de certaines exonérations fiscales, etc. La soutenabilité financière future de la protection sociale est à ce prix.

4.3. Quel consensus pour notre protection sociale ?

Il n'y a certes pas de limite économique intrinsèque ou objective à ce que le ratio des prestations sociales enregistre encore à l'avenir une certaine progression. Par contre, la

²² Soit 1,5% de PIB du fait de l'absence de surplus en 2011, et 0,8% de PIB du fait d'une réduction moindre du poids des charges d'intérêts d'ici 2030, résultant elle-même d'un désendettement plus limité consécutif à l'absence cumulative de surplus.

²³ Le colloque a eu lieu avant que les récentes décisions budgétaires sur la fiscalisation de certaines SICAVs de capitalisation et produits d'assurance n'aient été prises.

viabilité d'un niveau élevé de solidarisation des revenus dépend de manière cruciale de l'acceptation socio-politique consciente de ce choix et de ses implications en matière de financement de la protection sociale et donc en matière de prélèvements obligatoires, y compris sur le facteur travail. Si le choix politique « solidariste » est réaffirmé à l'avenir, notamment pour faire face aux coûts budgétaires futurs liés au vieillissement, alors il est essentiel d'en dégager les implications financières et de dissiper les illusions actuellement entretenues autour d'un financement alternatif qui serait comme par enchantement « indolore » (car supposé mis à charge des seuls « gros » revenus financiers, portant devenus extrêmement mobiles). Au cours des dernières années, la décade plus rapide qu'escompté des charges financières publiques et la multiplication des recettes « one-shot » ont pu donner le change et entretenir l'illusion qu'il était possible à la fois de réduire les prélèvements (fiscaux et sociaux) et de refinancer le social (principalement les soins de santé). Tôt ou tard cette illusion se dissipera et il faudra choisir. Les salariés (et leurs représentants socio-économiques et politiques) notamment devront « choisir » car la protection sociale a toujours été pour une large part directement financée par le coût salarial lui-même. Ce n'est pas dans le rapport de force actuel plus défavorable lié au contexte de mondialisation, de concurrence sociale et fiscale exacerbée et de mobilité quasi-totale du capital financier, qu'on peut espérer inverser cette loi d'airain. Croire que les actionnaires et rentiers acceptent demain de prendre le relais d'un financement de la protection sociale salariale que les salariés ne voudraient plus assumer pleinement relève d'une dangereuse politique-fiction.

Reginald SAVAGE – novembre 2005
