

# La réforme du financement de la sécurité sociale

Enjeux et impact sur notre modèle social

**Pascale Vielle**

**Université de Louvain**

Congrès statutaire du MOC Brabant Wallon

14 septembre 2017

# Plan de l'exposé

1. La sécurité sociale belge dans l'espace
2. La sécurité sociale belge dans le temps
3. La loi consacre un changement de paradigme (modèle anglo-saxon)

# 1/ La sécurité sociale belge dans l'espace

- Système bismarckien/ continental/ conservateur/ corporatiste
- Par opposition à :
  - Systèmes scandinaves (socio-démocrates)
  - Systèmes anglo-saxons (beveridgiens, libéraux)

	<b>Scandinaves</b>	<b>Continentaux</b>	<b>Anglo-saxons</b>
<b>Piliers</b>	1/ Etat 2/ famille-marché	1/ Etat/famille 2/ Marché	1/ Marché-famille 2/ Etat
<b>Objectif</b>	Rencontrer les besoins sociaux + promouvoir l'égalité	Assurance du salaire	Eliminer la pauvreté
<b>Couverture des risques</b>	Services publics + prestations forfaitaires (montant de base élevé) + prestations de maintien du revenu	Prestations proportionnelles au salaire	Services publics + prestations forfaitaires (distinctes pour TI/ TS)
<b>Soins de santé</b>	En nature	En espèces	En nature
<b>Personnes couvertes</b>	Toute la population	Travailleurs et leur famille	Toute la population
<b>Financement</b>	Cotisations employeurs (source principale), impôts (soins de santé et AF), cotisations E/T (chômage)	Cotisations E/T + subvention de l'Etat	Impôts (soins de santé, AF et assistance) + Cotisations E/T
<b>Gestion</b>	Service public	Partenaires sociaux + Etat	Service pblic

	<u>Décommodification</u>	<u>Commodification</u>
<b>Scandinaves</b>	+++	+++
<b>Continentaux</b>	++	+
<b>Anglo-saxons</b>	+	++

## 2/ La sécurité sociale belge dans le temps

Peter A. HALL : « *Policy Paradigms, Social Learning, and the State : The Case of Economic Policymaking in Britain* » (1993)

- 1<sup>er</sup> ordre : ***fine tuning*** (montant des prestations, barèmes, sauts d'index)
- 2<sup>ème</sup> ordre : ***institutionnel*** (rapprochement des statuts employés/ouvriers, suppression du crédit-temps « sans motif »)
- 3<sup>ème</sup> ordre : ***paradigmatique*** = nouvelle approche économique et politique d'une institution

**1+2 ≠ 3**

**3 => 1+2**

- Thatcher passe d'une approche *keynesienne* à une approche *libérale orthodoxe*
- Changement dans la *hiérarchie des objectifs* et dans la *panoplie des instruments* pour les atteindre
  - Préoccupation première du gouvernement est l'inflation et non plus le chômage (qui passe au second plan)
  - Rejet des efforts macro-éco de soutien à l'emploi, en faveur de l'équilibre budgétaire et des réductions fiscales
  - Eliminations d'instruments réglementaires (politique des revenus, limites aux emprunts bancaires etc)

# EN BELGIQUE...



# Le financement de la sécurité sociale

- 2014 : 85 milliards d'EUR (régime général + indépendants)
- 6ème réforme de l'Etat : 75 milliards + 10 milliards (régions)
- = 25% du PIB
- 97% -> Prestations (Frais de gestion < 3% du budget total)

## Dans les 2 régimes :

- Fiscalité + parafiscalité (cotisations)
- Augmentation de la part de la fiscalité
  - Universalisation de certaines prestations (santé, allocations familiales)
  - Pénalisation de l'emploi
    - ⇒ Depuis les années 80 :
      1. Réduction des cotisations
      2. Augmentation du financement alternatif

# Le financement de la sécurité sociale

Depuis 1980, choix politique : même en déficit, la SS ne doit pas générer un endettement propre

- ⇒ les institutions publiques de sécurité sociale ne font pas d'emprunts pour couvrir leurs dépenses
- ⇒ En fin d'exercice, si les recettes s'avèrent insuffisantes au regard des dépenses, l'Etat fédéral comble le « trou » dans le budget (dotation d' « équilibre » correspondant à l'écart entre les recettes et les dépenses).

MAIS politiques d'austérité

- ⇒ tendance à limiter les dépenses de la sécurité sociale

# Régime des travailleurs salariés

## 1. Cotisations

- Ordinaires (personnelles et patronales)  
= prélèvement proportionnel sur le salaire brut dé plafonné, directement affecté à l'ONSS
  - Spéciales (avantages extra-légaux etc)
- Réductions structurelles
  - Réductions groupes-cibles

## 2. Subvention annuelle de l'Etat fédéral

= enveloppe versée chaque année au régime de sécurité sociale des salariés à charge du budget général (solidarité nationale)

Depuis 1990, montant fixe, indexé, mais rabaissé à plusieurs reprises

= environ 10% des recettes

## 3. Financement alternatif

Recettes fiscales qui frappent en général la consommation (TVA, accises, précompte immobilier)

= environ 25% des recettes

# Gouvernement Michel – avant la réforme

- 1) N'a pas reconduit la base légale pour la dotation d'équilibre
- 2) « Tax shift » (32,4 à 25% pour cotisations patronales etc) a entraîné une diminution des cotisations sociales sans compensation complète
- 3) Révision à la baisse de la norme des soins de santé (dépassement à charge du régime général)
- 4) Excédent budgétaire artificiel suite à la 6<sup>ème</sup> réforme de l'Etat

# Les nouveautés de la loi :

## 1. Simplification et augmentation proportionnelle du financement alternatif

- Taxation régressive
- Arbitraire de l'Etat
- Affaiblissement de la fonction des partenaires sociaux

## 2. Dotation classique

Maintien et adaptation

+ coefficient vieillissement

## 3. Dotation d'équilibre

- Confirmée pour 4 ans
- Soumise à des facteurs de "responsabilisation" conditionnée à la contribution de la sécurité sociale à la résorption du déficit budgétaire

## 4. Création d'une commission « finance et budget » (fonctionnaires et représentants du budget et des finances)

# 3/ La loi consacre un changement de paradigme (modèle anglo-saxon)

Projet du gouvernement (Déclaration gouvernementale) :

- L'enjeu premier est la compétitivité des entreprises (et pas l'emploi)
- La sécurité sociale n'EST PAS conçue comme un véhicule de solidarité (*ou* un amortisseur social de crise *ou* un pilier de notre modèle socio-économique *ou* la réponse à des besoins sociaux)
- La sécurité sociale EST:
  - **Un frein à l'emploi** (les « charges sociales » sont une entrave à la compétitivité)
  - **Un piège à l'emploi** (prestations sociales trop élevées)

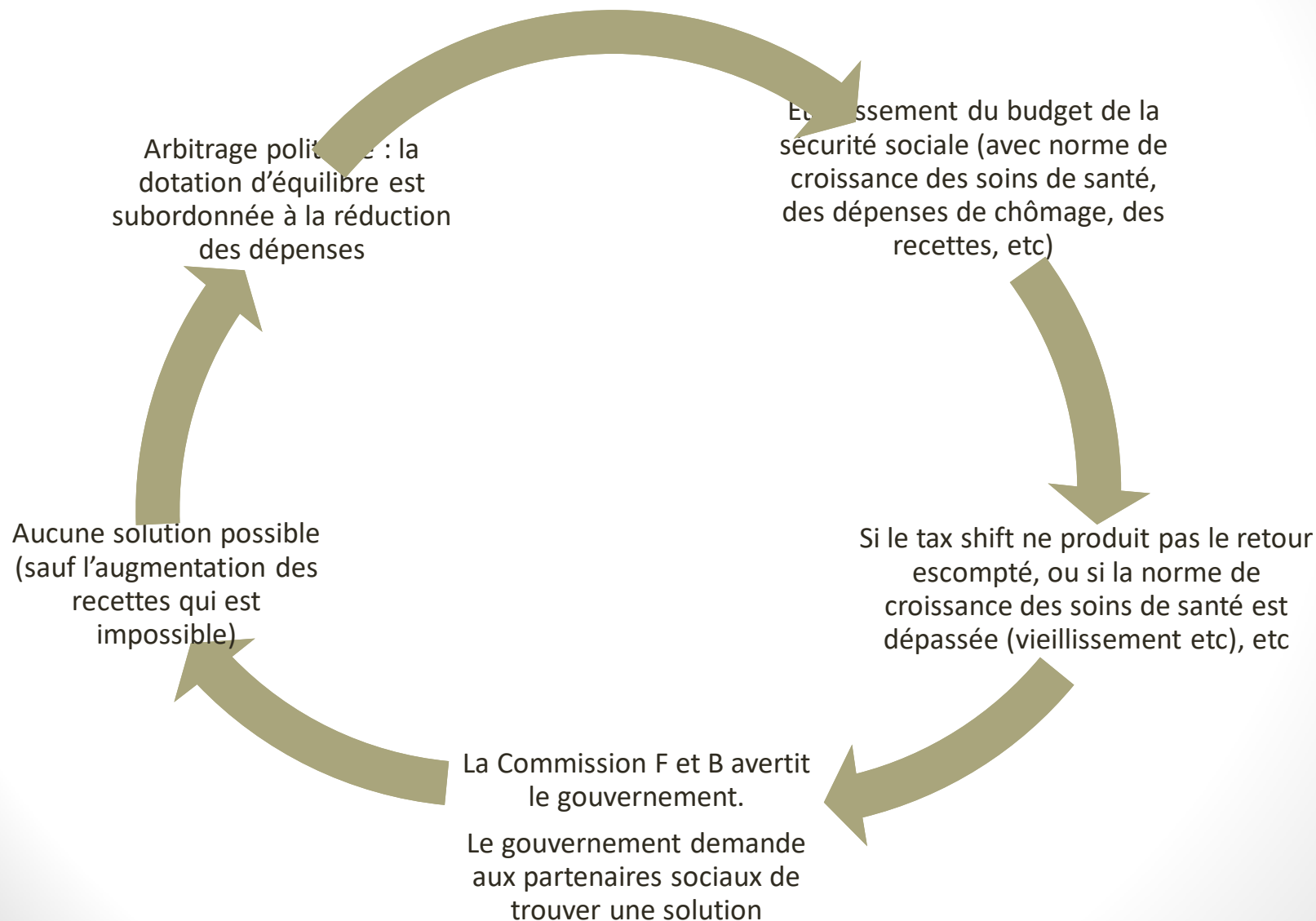
⇒ **Pierre angulaire de la dynamique = réduction des cotisations sociales qui va « auto-alimenter » (!) le système (loi du 27 décembre 2015)**

⇒ **La loi de financement (qui est en réalité une loi de gouvernance) est la clé de voûte de la nouvelle architecture**

## Points d'attention dans la loi :

- Le « *shift* » du tax shift consiste principalement à compter sur le retour *aléatoire* (et surestimé) de cotisations, lié à la création nette d'emplois et aux résultats de la lutte contre la fraude fiscale
- *L'adaptation au vieillissement* est une fiction en raison des conditions auxquelles elle est soumise (arbitrage politique, croissance supérieure à 1,5% du PIB, augmentation de 6 mois par année de la sortie définitive du marché du travail etc)
- La « *responsabilisation* » de la dotation d'équilibre consiste à faire assumer par la sécurité sociale, et, finalement, par ses bénéficiaires, les erreurs commises par d'autres, ou les externalités sur lesquelles elle n'a pas de prise (efficacité de la lutte contre la fraude sociale, limitation du déficit, résultat de la concertation sociale etc)
- Significativement : *l'octroi de la dotation d'équilibre est conditionné à la contribution de la sécurité sociale à la résorption du déficit budgétaire.* Cette contribution peut être revue par le gouvernement lors de l'établissement du budget ou des contrôles budgétaires
- Le *pouvoir de décision des partenaires sociaux* - qui ont garanti historiquement le maintien de l'institution – est institutionnellement *limité*, voire anéanti (Commissions finance et budget « technique » entre le comité de gestion et le gouvernement + impact de la négociation collective sur la sécurité sociale), *au profit du gouvernement*

# Loi de gouvernance financière visant à la révision constante de l'équilibre à la baisse





## A partir de la limitation des cotisations (tax-shift), la nouvelle loi consacre donc les principes et mécanismes suivants :

- Réduction progressive de l'enveloppe globale (et diminution progressive de la part relative des cotisations dans cette enveloppe => changement de modèle de redistribution et de solidarité)
- La sécurité sociale devient une variable politique d'ajustement du déficit budgétaire et – donc - des politiques d'austérité
- Institutionnalisation de l'instabilité des subventions de l'Etat, dépendantes d'arbitrages politiques
- Création d'un déficit structurel du système, à compenser par des emprunts ou par une diminution des dépenses
- Les dépenses sociales deviennent la **variable d'ajustement** de l'équilibre de la sécurité sociale (sélectivité accrue, diminution des prestations)
- Affaiblissement de la concertation sociale (remise en question des accords sociaux, mise sous tutelle des comités de gestion) au profit de l'exécutif, et en particulier du gouvernement

# ON PASSE DONC ...

- d'un modèle d'Etat social actif, de flexicurité d'inspiration scandinave (avec difficulté!)
- à un modèle d'Etat social actif libéral, anglo-saxon (y compris privatisation d'une partie substantielle de la protection sociale)

# Objectifs sociaux UE

(Rapport sur l'évolution de la situation sociale et de la protection sociale en Belgique - avril 2015)

L'évolution vers l'objectif social d'Europe 2020 n'est pas en bonne voie - *"les constats du rapport justifient une attention particulière à la situation sociale et la cohésion sociale"*

COMMENT CETTE REFORME RENCONTRE-T-ELLE :

- La croissance des inégalité,
- l'accès à la santé pour tous,
- la pauvreté infantile, des familles monoparentales, des personnes d'origine étrangère,
- la précarisation des jeunes?

# MOMENTUM : CRISE, TRANSITION SOCIO-ECONOMIQUE

- **Transition vers un nouveau modèle de société caractérisé par des bouleversements profonds de la famille, du mode de production, du travail, du savoir etc**
- **Nécessité de refonder un système de sécurité sociale pour accompagner cette transition**
- **La loi consacre la liquidation d'un système sans rien proposer de nouveau**
- **Un large débat de société, associant tous les acteurs concernés, est indispensable sur cette question fondamentale**